

**INSTITUTO DE ENSINO SUPERIOR DE SANTO ÂNGELO - IESA -  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
TURMA ESPECIAL - CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU  
MESTRADO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO : INSTITUIÇÕES JURÍDICO-POLÍTICAS**

**A QUESTÃO DA TRANSPARÊNCIA AMBIENTAL NORMATIVA  
COMO IMPERATIVO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Dissertação submetida à Universidade Federal de  
Santa Catarina - UFSC, para obtenção do grau de  
Mestre em Ciência Jurídica.

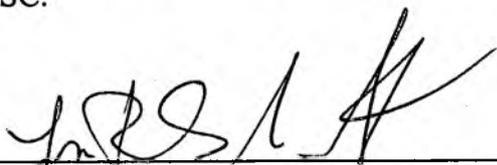
**Celso Adão Portella**

Orientador: Prof. Dr. José Rubens Morato Leite

Florianópolis, agosto de 2002.

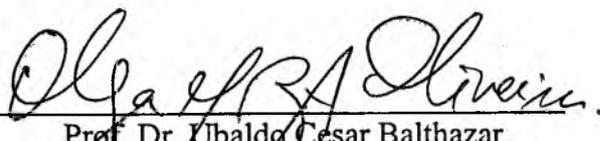
INSTITUTO DE ENSINO SUPERIOR DE SANTO ÂNGELO - IESA -  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
TURMA ESPECIAL - CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU - MESTRADO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: INSTITUIÇÕES JURÍDICO-POLÍTICAS

Esta dissertação foi julgada APTA para obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica e aprovada em sua forma final pela Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da UFSC.



---

Prof. Dr. José Rubens Morato Leite  
*Professor-orientador*



---

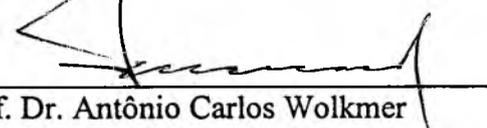
Prof. Dr. Ubaldo Cesar Balthazar  
*Professor Coordenador do Curso de Mestrado*  
Prof. Dr. Olga B. A. de Oliveira  
Coordenadora CPGD/CCJ/UFSC

Apresentada perante a Banca Examinadora composta pelos Professores:



---

Prof. Dr. José Rubens Morato Leite  
*Presidente*



---

Prof. Dr. Antônio Carlos Wolkmer  
*Membro Titular da Banca*

---

Prof. Dr. Osvaldo Agripino de Castro Júnior  
*Membro Titular da Banca*

---

Prof. Dr. Fernando Kinoschita  
*Suplente*

## AGRADECIMENTOS

Ao Senhor Todo Poderoso por ter dirigido a minha vida, indicando-me o caminho a ser seguido e me provendo das forças para prosseguir nas ocasiões em que minha fé enfraquecia.

A Direção e Coordenação do IESA - por terem compreendido minhas dificuldades e assim mesmo acreditado na possibilidade de serem atingidos os objetivos.

Aos Professores do Curso de Mestrado, em especial aos Professores, Dra. Olga Maria Oliveira, Dr. Silvio Dobrovolski, Dr. Welber Barral, Dr. Sérgio Urquhart Cadermatori, Dr. Ubaldo Cesar Balthazar e Dr. Antônio Carlos Wolkmer pelo incentivo e pelas lições de ciência, vida e de fraternidade.

Ao meu orientador, Prof. Dr. José Rubens Morato Leite, pela paciência, compreensão e tolerância, bem dosadas e mescladas com o incentivo necessário para o cumprimento das metas, transformando-se no grande responsável pelo apego maior às questões ambientais.

Aos meus filhos Orlando, Alessandra, Mário, Marcos, Euclides e Sabrina e aos netos Matheus, Abel, Bruna e Raquel que, embora os sacrifícios determinados pela ausência em razão deste trabalho, souberam incentivar-me, aproveitando os poucos momentos de convívio com muito afeto, carinho e amor.

Aos meus amigos, colegas de curso e alunos que, nos momentos mais difíceis nessa fase da minha vida, souberam entender e proferir as palavras certas nos momentos exatos.

Dedico esse trabalho para uma pessoa muito especial: Sonaly Fabiane Bamberg que, ao longo de todos esses meses foi mais do que uma companheira, esposa, amiga, transformando-se em fiel escudeira, atuando ora na defesa do amor que nos une, ora no incentivo ao progresso profissional buscado, cujo êxito, com ela, merecidamente, alegro-me em dividir.

**"La palabra se olvida,  
y la letra es cosa viva".**  
(Autor desconhecido)

## DECLARAÇÃO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

O autor declara que o teor deste trabalho é fruto de pesquisa bibliográfica dos autores e obras citadas, responsabilizando-se, totalmente, pelo conteúdo e opiniões aqui expressas, isentando a Universidade Federal de Santa Catarina, o Orientador e a Banca Examinadora, de qualquer responsabilidade a respeito das citações e autenticidade da presente dissertação.

---

*Celso Adão Portella*

## SUMÁRIO

RESUMO .....	VIII
RESÚMEN .....	IX
 INTRODUÇÃO .....	 1
 <b>CAPÍTULO I – Uma reflexão histórica das questões ambientais.</b>	
1.1. Observações iniciais .....	6
1.2. As posturas sociológicas clássicas .....	10
1.3. O pensamento contemporâneo. ....	15
1.4. A posição brasileira em suas várias épocas.....	23
1.5. A evolução estrangeira .....	27
1.6. A importância doutrinária-normativa dos anos 70 e 80.....	29
 <b>CAPÍTULO II - A eclosão dos princípios.</b>	
2.1. O estado democrático de direito .....	34
2.2. O sistema de princípios e regras .....	35
2.3. A constitucionalização ambiental no Brasil .....	41
2.4. Os princípios-garantia ambientais na Constituição Federal de 88 .....	47
2.5. O Sistema Nacional do Meio Ambiente .....	57
2.6. Os Instrumentos protetivos da Política Nacional do Meio Ambiente ...	68
2.7. A questão dos interesses frente ao ético-normativo .....	73
 <b>CAPÍTULO III – A Política Nacional do Meio Ambiente.</b>	
3.1. Constatações provocadoras .....	82
3.2. O modelo econômico constitucional brasileiro .....	97
3.3. O Estado Democrático de Direito Social Ambiental: uma possibilidade real ...	105
3.4. A importância dos princípios estruturantes .....	124
 <b>CAPÍTULO IV – O futuro já começou</b>	
4.1. Reflexões e enfoques necessários .....	136
4.2. O desenvolvimento sustentável e a política econômica .....	138
4.3. Distanciamentos e aproximações entre o econômico, o social e o ambiental .....	174
4.4. A responsabilidade intergeracional .....	180
4.5. A necessidade de transparência das normas ambientais .....	183
 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	 203
 GLOSSÁRIO .....	 209
ANEXOS .....	235
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	274

## RESUMO

Partindo de pressupostos histórico-sociais a pesquisa procura apresentar dados que ao longo de três séculos demonstram a caminhada humana em busca de desenvolvimento sem a percepção dos males causados ao ambiente em que vivia e vive. A teoria Social tradicional é revisitada e após os sociólogos contemporâneos para a argumentação central do surgimento da preocupação com as questões ambientais. Nesse vértice aborda-se o processo evolutivo, as tendências das diferentes épocas até se chegar na atualidade. O processo legislativo é questionado em razão da ineficácia da legislação pertinente diante da pressão dos interesses econômicos antagônicos que teimam em não privilegiar a preservação dos recursos naturais para esta e para as futuras gerações. Evidenciada a eclosão de princípios e regras, estes são sonogados ao grande público que, desinformado, não sabe seus direitos. A sociedade é excluída das decisões. Instala-se, no papel, um Estado de Direito Democrático Social e Ambiental mas os sujeitos a serem protegidos permanecem excluídos. As grandes potências com suas empresas gigantes semeiam a destruição do Planeta sem que o conhecimento, a educação, a informação seja entregue à sociedade para que exerça esses direitos legitimados em suas constituições. Quando isso acontece, os procedimentos são lentos em demasia retardando a efetividade dos mesmos. Por outro lado, mesmo quando, com relativo atraso, o direito é assegurado, ele vem resolver uma lide isolada e em raras ocasiões o conflito. Com essas constatações surge a proposta de maior transparência das normas ambientais, de novas condutas sociais e políticas que possam oportunizar a informação e a formação das pessoas para que possam almejar uma melhor qualidade de vida. O momento é crucial porque a própria espécie humana, a exemplo de tantas outras, está em perigo. A degradação ambiental desconhece fronteiras, soberanias, pobreza ou riqueza. É imperioso que, com a consciência da amplitude dos problemas, sejam encontradas, via conhecimento, as soluções alternativas para uma rehumanização da economia. Seguidor da tendência antidogmática reformista do pensamento jurídico crítico brasileiro, que busca mudanças e transformações no paradigma tradicional, nas quais possa surgir a produção de conhecimento como forma social a ser explicada e não como explicação do real dado que o que existe se mostra insuficiente para demonstrar o poder das significações como elemento de organização, legitimação e reprodução das relações sociais, o autor pretende o incentivo à pesquisa, à indagação para as soluções almejadas pelo Planeta. A lei não é tudo. A sociedade impregnada dos seus desejos e objetivos pode construir muito mais e a transparência, a informação, são os caminhos sugeridos.

## RESUMEN

Marchandose de los presupuestos histórico-sociales la pesquisa busca presentar datos que en el largo de tres siglos demostren la caminata de la humanidad buscando el desarrollo sin la percepción de los males impuestos al ambiente en que vivía y vive. La Teoría Social Tradicional es revisitada y después los sociólogos contemporáneos para la argumentación esencial acerca del apareamiento de la preocupación con las cuestiones ambientales. En tal vértice se hace un planteo del proceso evolutivo, de las tendencias y de las diferentes épocas hasta se llegar en la actualidad. El proceso legislativo es cuestionado en razón de la ineficacia de la legislación que es pertinente delante de la presión de los intereses económicos contrarios que con contumacia no privilegian la preservación de los recursos naturales para esta y para las futuras generaciones. Evidente la eclosión de principios y reglas, pero estos son sonados al grande público que, sin información, no sabe acerca de sus derechos. La sociedad es excluida de las decisiones. Factibilase, en el papel, un Estado de Derecho Social y Ambiental pero los sujetos que deben ser protegidos permanecen excluidos. Las grandes potencias con sus empresas gigantes siembran la destrucción de lo Planeta sin que el conocimiento, la educación y la información sean entregados a la sociedad para el ejercicio de estos derechos legitimados en sus constituciones. Cuando esto acontece, los procedimientos son lentos en demasía freando la efectividad de los mismos. Por otro punto, mismo cuando, con relativo tardo el derecho es asegurado, el viene para solucionar una cuestión aislada y en raros momentos el conflicto. Con estas constataciones manifiestase la propuesta de mayor transparencia de las normas ambientales, de nuevas conductas sociales y políticas que puedan oportunizar la información y la formación de las personas para que puedan anhelar una mejor calidad de vida. El momento es crucial porque la propia especie humana, al ejemplo de tantas otras, está en peligro. La degradación ambiental desconoce fronteras, soberanías, pobreza o riqueza. Es imperativo que con la conciencia de la amplitud de los problemas, sean encontradas, por la vía del conocimiento, las soluciones alternativas para una rehumanización de la economía. Seguidor de la tenencia antidogmática, reformista del pensamiento jurídico brasileño, que busca los cambios y las transformaciones en el paradigma tradicional, en las cuales pueda aparecer la producción del conocimiento como forma social que sea explicada y no como explicación del real dato que lo existe pero si manifiesta no suficiente para demostrar el poder de las significaciones como elemento de organización, legitimación y reproducción de las relaciones sociales, el autor pretende el incentivo a la pesquisa, a la indagación para las soluciones deseadas por el Planeta. La ley no es todo. La sociedad impregnada de los deseos y objetivos puede construir mucho más y la transparencia, la información, son los caminos sugeridos.

## INTRODUÇÃO

A sociedade da pós-modernidade está convivendo com inúmeros problemas que não eram esperados em tão curto espaço de tempo de vida da humanidade. A velocidade dos progressos nos vários campos de atividade do homem acena para novos rumos da economia, do desenvolvimento, do crescimento, diferenciando-os. Com essas constatações o presente trabalho procura se inserir nas discussões recentes e de absoluta relevância que envolvem resultantes como a preservação das espécies e, dentre elas, do próprio homem.

Com o objetivo de discutir a falta de transparência, de informação sobre o que pode ou não pode ser feito, em áreas como da preservação ambiental, pesquisa buscou em vários autores, devidamente contextualizados em suas épocas, algumas das respostas para o momento preocupante que vive o Planeta, partindo-se de lições recolhidas na Teoria Social clássica e contemporânea para a evolução doutrinário-normativa em épocas mais recentes até a realidade dos dias atuais com a constitucionalização dessas preocupações em vários Estados.

Assim é que, no capítulo I, incursiona-se nos dados históricos para se chegar aos objetivos propostos em razão de que, na atualidade, a profusão de leis sobre o assunto é inquestionável e esses instrumentos tiveram seus fundamentos em algum momento evolutivo da sociedade. A pesquisa forneceu esses dados e mostrou posicionamentos importantes a partir, e, com a referida Teoria Social tradicional como em Weber<sup>1</sup>, Marx<sup>2</sup> e Durkheim<sup>3</sup>, os quais, sem o enfrentamento direto das questões ambientais, as detectaram, tentando algumas explicações para a sociedade da época, mas acabaram abandonando tais estudos em certos desvios teóricos, talvez pela incompreensão que tiveram sobre as implicações das mesmas para as gerações futuras. Preocupada com os aspectos econômicos, produção e a distribuição, a Teoria Social, nos séculos XIX e XX, afastou-se da natureza mantendo a concepção de que o homem era o senhor absoluto, cultuando-se, no ocidente, a dominação, contrariamente à posição adotada pelo oriente que via o homem como integrante e não senhor do mundo e de tudo que nele existia. Isso contudo, não retira a importância de informações como em Weber, por exemplo, que contemplou em seus estudos os rios e o transporte fluvial, numa estreita ligação com a atividade humana.<sup>4</sup>

---

1 Cf. GOLDBLATT, David. *Teoria Social e Ambiente*. Tradução de Ana Maria André. Lisboa: Piaget, 1998, pp. 18-19.

2 Idem, pp. 20-21.

3 Ibidem, p.22-23.

4 Id. Ibidem, p. 20.

Constata-se que Teoria Social da época também se preocupava, embora de forma incipiente, com o crescimento demográfico, com a ocupação dos espaços e o processo de industrialização. Embora não fosse o centro das preocupações, o meio ambiente, de forma indireta, fez parte das investigações, mesmo que distante das preocupações atuais, representando um marco de possibilidades que, inclusive, deu azo ao surgimento, mais tarde, conforme esclarece Giddens<sup>5</sup>, aos primeiros movimentos sociais organizados.

Já a Teoria Social contemporânea passou a indagar as origens e os efeitos da degradação do meio em que vivia e vive a espécie humana. Giddens<sup>6</sup>, Gorzs<sup>7</sup>, Habermas<sup>8</sup> e Beck<sup>9</sup>, dentre outros, questionam as implicações do industrialismo, da poluição, do futuro com sustentabilidade, dos aspectos éticos e morais, que envolvem a indisfarçada submissão aos imperativos econômicos e da necessidade de posturas novas para uma convivência harmônica com a natureza, como forma de serem evitadas as ameaças de catástrofe ambiental, próprias de uma sociedade de risco.

Nesse primeiro capítulo visualiza-se o despertar da consciência ecológica, com a necessidade de legislação, o que acabou acontecendo, denotando-se que o meio ambiente foi sendo objeto de inúmeras leis e códigos e, em muitos países, preocupação constitucional, a demonstrar que deveria ser encontrada uma força normativa capaz de deter os procedimentos predatórios do homem em relação à natureza. A abordagem procura contemplar a evolução e os confrontos entre o ambiental e o econômico além das discussões políticas e filosóficas em torno do assunto que acabaram por forçar o surgimento de novos direitos.

---

5 Id. *Ibidem*, p. 25.

6 Ver GIDDENS, Anthony, nas obras *Capitalism and Modern Social Theory* (Capitalismo e Teoria Social Moderna), Cambridge: Cambridge University Press, 1971, pp. 234-247; *The Nation-State and Violence* (A Nação-Estado e Violência), v. 2, Cambridge: Polity, 1985, pp. 133-311; *The Consequences of Modernity* (As conseqüências da Modernidade), Cambridge: Polity, 1990, pp. 59-127; GOLDBLATT, David, *ob. cit.* pp. 35-112.

7 Ver GORZ, André, nas obras *Ecology as Politics* (Ecologia como Política). Tradução de J. Cloud e P. Vigderman, Londres: Pluto, 1980, pp. 3-24; *Paths to Paradise: On the Liberation from Work* (Caminhos para o paraíso: na liberação do trabalho). Tradução de M. Imrie, Londres: Pluto, 1985, pp. 13-67; GOLDBLATT, D. *ob. cit.*, pp. 117-163.

8 Ver HABERMAS, Jürgen, nas obras *The Theory of Communicative Action* (Teoria da Ação Comunicativa), v. 1. Tradução de McCarthy, Cambridge: Polity, 1987, pp. 82-85; 237-240; *The Theory of Communicative Action* (Teoria da Ação Comunicativa), v. 2. Tradução de McCarthy, Cambridge: Polity, 1987, pp. 115-367; 394-395; GOLDBLATT, David, *ob. cit.*, pp. 169-219.

9 Ver BECK, Ulrich, nas obras *Risk Society: Towards a New Modernity* (Arrisque Sociedade: para uma Modernidade nova). Tradução de M. Ritter. Londres: Sage, 1991, pp. 19-148; *Ecological Politics in na Age of Risk* (Política Ecológica numa Época de Risco). Tradução de Amoz Oz, Cambridge: Polity, 1995, pp. 65-182; GOLDBLATT, David, *ob. cit.*, pp. 227-267.

Apanhados esses dados, focaliza-se a posição brasileira com uma variedade imensa de leis, mesmo que esparsas, até a adoção, também, da constitucionalização ambiental como forma, a exemplo de outros países, de obtenção de uma maior eficácia e efetividade que a legislação infraconstitucional não havia conseguido.

No capítulo II, observa-se a eclosão dos princípios que terminam constitucionalizados, vertente da implantação dos Estados Democráticos de Direito com um sistema de princípios e de regras, em especial os princípios tidos como fundamentais e com eles, os vários direitos e garantias, inclusive os ambientais, como no caso brasileiro. Essa gama de princípios resulta da legitimação da sociedade no plano interno dos países que, inclusive, acabaram recepcionando acordos e tratados internacionais.

No que concerne ao assunto, os princípios são colacionados nas suas duas formas de implementação, expressos ou implícitos, conforme a Constituição Federal, exclusivamente em relação àqueles que guardam especificidade com a proteção ambiental e com a garantia de busca incessante de qualidade de vida para a sociedade como um todo. Discorre-se sobre o novo enfoque dado quanto aos bens de uso comum e sobre o controle, a fiscalização, a implantação das novas políticas de desenvolvimento com a participação comunitária, próprias dos Estados Democráticos de Direito. Com essa constitucionalização normada (princípios e regras) surge, efetivamente, para a sociedade, o Direito Ambiental, autônomo, reflexivo no direito de propriedade e, em tantos outros ramos, numa invejável interdisciplinariedade, especialmente no tocante à economia, com reais possibilidades de harmonia da produção e do consumo com o desenvolvimento sustentável mediante a adoção de políticas específicas para o setor.

No capítulo III, questiona-se a Política Nacional do Meio Ambiente num processo reflexivo-provocador, com base nos dados encontrados na investigação, na realidade mundial, no futuro do homem no planeta, nos desastres ecológicos, de forma ampla para restringir-se, depois, às questões próprias do Brasil. Procura-se trazer à colação o que é feito em nome do lucro, nas situações de risco, no que respeita à negligência com os recursos naturais, com os espaços criados e com a permanente ação predatória do homem, permeando-se essas constatações com os apanhados doutrinários e legais aplicáveis.

Questiona-se o modelo econômico constitucional brasileiro e o permanente confronto entre economia e qualidade de vida, inclusive no que respeita à significação dos respectivos valores.

Estabelece-se uma visão sobre os vários órgãos e setores, diretos e indiretos, suas composições e competências na Política Nacional do Meio Ambiente. Detectam-se alguns dos problemas que resultam ou podem resultar da falta de publicização, de informação, de procedimentos ultrapassados e inadequados, da absoluta e inegável falta de transparência nas questões ambientais pelo fato de existirem os instrumentos, mas estes, não se mostrarem eficazes para a solução dos interesses envolvidos quer individuais, coletivos ou difusos.

Transparece a presença do Estado de Democrático de Direito Social Ambiental como uma possibilidade real contrapondo-se à grande parte da doutrina<sup>10</sup>. Os fundamentos dessa posição e os princípios estruturantes são igualmente demonstrados. Justifica-se o enfoque com anexos, demonstrativos da farta legislação existente e exemplificativos da atuação do judiciário nacional envolvendo questões ambientais, com uma decisão, em grau recursal, relativa aos transgênicos. A intenção é mostrar a preocupação, típica do Estado de Direito Ambiental, não apenas com a constitucionalização e com as legislações específicas editadas, flagrantemente evoluídas, principalmente, a partir da década de 80 até a atualidade com o advento do novo Código Civil brasileiro, Lei nº 10.406/02 e do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01. Há um começo, com enormes possibilidades de passar-se da lei à ação.

No capítulo IV, faz-se novas reflexões e enfoques, compreendidos como necessários, diante das realidades vivenciadas na investigação. Procura-se demonstrar o desafio do homem contemporâneo diante da provocação e da urgência de novas condutas e procedimentos para a eficácia do direito posto. A lei, só, não basta, partindo-se para a conclusão de que é preciso uma rehumanização desse homem que deve abandonar a dominação/transformação, propugnando para a adoção de novos valores sociais impregnados na própria sociedade.

Os procedimentos adotados pela economia, por exemplo, durante três séculos, com suas próprias leis, construiu o que está aí. Os problemas ambientais já não são mais locais, regionais ou nacionais. Extrapolam territórios e soberanias, plasmando-se numa questão planetária que enseja não mais enfoques simplistas mas condutas e procedimentos fortes, bem mais além do que as meras discussões atinentes à pobreza, fauna ou flora.

---

10 Cf. SANTOS, Boaventura de Souza, in *Pela Mão de Alice. O Social e o Político na Pós-Modernidade*, Afrontamento : Porto, 1994, p. 42; BOBBIO, Norberto, *A era dos Direitos*, Rio de Janeiro : Campos, 1992, p. 63; MORENO, José Luis Serrano, *Ecología y Derecho: Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica* (Ecologia e Direito: Principios de Direito Ambiental e Ecologia Jurídica), Granada : Comares, 1992, pp. 57-58; CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Jurisdicização da Ecologia ou Ecologização*, in *Revista do Direito Urbanismo e do Ambiente* nº 4, Dezembro, 1995, Coimbra : Almedina, p. 73.

Constata-se a necessidade de uma concepção de defesa internacional solidária, com suporte teórico em Habermas<sup>11</sup>, Canotilho<sup>12</sup>, este, com novas idéias sobre a atualidade ambiental, e outros, como forma de, talvez, encurtar-se o distanciamento e oportunizar-se uma aproximação entre o econômico, ambiental e o social com o conseqüente enfraquecimento da dinâmica reguladora de mercado pela força da ação dos sujeitos jurídicos envolvidos.

Por derradeiro acena-se para a responsabilidade solidária da humanidade no atendimento dos interesses desta e das futuras gerações impondo-se a necessidade da transparência das normas, dos procedimentos nas questões ambientais, enfim, de condutas que levem ao cumprimento das disposições constitucionais e infraconstitucionais inerentes, como compromisso para com a própria vida. O futuro não espera e as práticas adotadas, principalmente a partir da década de 80, não estancaram a morte e a destruição do meio ambiente. É tempo de mudança de procedimentos, quer sociais, quer legiferantes ou judiciais mas, acima de tudo, de maior de informação para a conseqüente formação e educação da sociedade.

A falta de transparência das normas ambientais, em que pese o imperativo constitucional, abstraiu o suporte teórico em algumas das teorias sociais clássicas e contemporâneas, além do Direito Constitucional pátrio e comparado, fixando-se em aportes doutrinários, como forma de questionar o discurso jurídico-normativo que se sustenta na auto-suficiência das normas (princípios-regras), as quais seriam a resposta para os problemas protetivos ambientais e de realização dos direitos negados pela atual sociedade de risco, restando evidente que as questões ambientais têm implicações nos direitos fundamentais sociais subtraindo da dogmática jurídico constitucional outros direitos, que são deslocados para as teorias da justiça, sociais críticas, da fundamentação e da argumentação, culminando nas teorias econômicas que evitam a transparência, a informação, como forma de sustentação do sistema dominação/transformação, encobrendo a necessidade de um paradigma de crescimento fundado na equidade intergeracional, menos antropocentrista. O método empregado foi o dedutivo, tendo sido utilizada a pesquisa documental e bibliográfica, cuja variedade de conceitos operacionais consta, no final, na forma de glossário.

---

11 Cf. HABERMAS, Jürgen, *Direito e Democracia entre facticidade e validade*, V. 1, Tradução de Flávio Beno Siebeneichler, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, pp. 35-63.

12 Segundo as mais recentes posições de CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição e "Tempo Ambiental"*, in Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente - CEDOUA, Brasília: Ministério da Cultura e pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, Ano 2, 1999, pp. 9 a 14.

## Capítulo I

# Uma visão histórica das questões ambientais

### 1.1. Observações iniciais

Numa visão inicial, há que fugir-se da posição dos céticos, sem qualquer tipo de aprovação, tampouco daqueles que teimam em não aceitar as pesquisas e estudos sobre as conseqüências e mudanças na natureza resultantes dos problemas ambientais, que se dizem sob o fundamento de que a ciência é falível e em permanente construção, ou entre os pessimistas da catástrofe ambiental que já se instalou, de forma irreversível no Planeta, questiona-se, inicialmente, pela via histórica, parte dos estudos que foram feitos sobre a temática ambiental e que resultaram numa profusão fantástica das mais diferentes normas e regras jurídicas, que, contudo, parecem permanecer guardadas, para acesso de uns poucos, evitando-se, ao máximo, a transparência necessária.

Emergem, então, da pesquisa realizada nessa área, diferentes posturas e conceitos, nas várias épocas, que, descortinados fornecem o embasamento do que se tem hoje, a denotar uma esplêndida variedade, embora esparsa e confusa. Essa profusão e conseqüente variedade ficam por conta de alguns posicionamentos centrados na ótica social e política, sobre o que foi ou não foi feito ao longo de mais de dois séculos e meio de desenvolvimento econômico, para que se tivesse e se oportunizasse uma efetiva preocupação ambiental, o que ainda não foi atingido, cuja necessidade, hoje, é das mais urgentes.

O ponto de partida é doutrinário com uma incursão pela Teoria Social Tradicional, no sentido de encontrar as vertentes informadoras. Dessa caminhada histórica são apanhados, embora a dedicação limitada demonstrada em relação às questões ambientais, dados e informações importantes que não aparecem claramente expressos, mas indiretamente, nas "entrelinhas", revelando que as próprias comunidades buscavam explicações relativamente às implicações ambientais (causa e efeito) na trajetória das sociedades da época. Contudo, em Weber colhe-se uma lição endereçada aos cientistas e pesquisadores, de um modo geral, acerca dos perigos existentes se adotada uma atitude formalista com relação à racionalidade: *A relação entre meios e fins era, portanto, mais importante do que a relação ontológica entre sujeito humano e objecto natural.*<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Cf. GOLDBLATT, ob. cit., p. 21.

Verifica-se que os estudos anteriores ao contemporâneo, pelo menos os mais importantes, surgiram dos "desvios teóricos" de certos pensadores que, nas lacunas deixadas, semearam um início de questionamento sobre a vida de relação do homem e a natureza, mesmo que não se aprofundassem sobre o tema. Nesses "vazios" encontrados há sinais, paradoxalmente "concretos", da importância do estudo, do aprimoramento das discussões sobre a interação do homem com o ambiente natural. Contextualizando, observa-se que as preocupações da época forçaram outras questões e os possíveis problemas ambientais, nas suas origens e efeitos, ficaram na superficialidade, o que já se mostrou suficiente para a compreensão das razões daquele momento histórico.<sup>14</sup>

Nessa busca pela história, tomada a via da Teoria Social, tem-se uma melhor compreensão da natureza que aí está, distanciada daquela visão tradicional, plantada e imposta pelos interesses econômicos dominantes ao longo das civilizações. A leitura de textos sociológicos que fazem referência expressa aos séculos XIX e XX<sup>15</sup>, forma o entendimento de que era mais importante privilegiar o aspecto econômico, a produção, a distribuição no coletivo do que pensar nos possíveis atritos com a natureza. Nas manifestações teóricas dessas épocas, nota-se uma certa ausência de preocupação com a natureza como um índice de valor subjetivo, psicológico ou estético.

Essa cultura que é transmitida ao longo dos anos, força o distanciamento, a ruptura do homem com o natural, como se a natureza representasse um sistema alheio, distante do ser humano, quando, na verdade, é o contrário. O correto, então, seria uma aproximação do homem com todos os seres vivos. Mas, errônea e desgraçadamente, a educação tradicional, por milênios, tem semeado e solidificado uma visão de que o ser humano é "senhor absoluto" da natureza e de todos os demais seres, tendo nascido para subjugar-los.

O fundamento dessa posição tradicional é explicado pela religiosidade e, na Bíblia, por exemplo, no Livro de Gênesis, 1:28, consta: "(...) e os abençoou, dizendo: *Tenham muitos filhos; espalhem-se por toda a terra e a dominem. E tenham poder sobre os peixes do mar,*

---

14 TÖNNIES, Ferdinand, *Community and Association* (Comunidade e Associação), apud GOLDBLATT, ob. cit., p. 21.

15 Ver esses estudos sobre o comportamento das sociedades humanas nos trabalhos de DICKENS, P. *Society and Nature: Towards a Green Social Theory* (Sociedade e Natureza: para uma Teoria Social Verde). Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1992; BENTON, T. *Biology and Social Theory in the Environment Debate* (Biologia e Teoria Social no Debate de Ambiente), in REDCLIFT, M. e BENTON, T. *Social Theory and the Global Environment* (Teoria Social e o Ambiente Global) Londres: Routledge, 1994.

*sobre as aves que voam no ar e sobre os animais que se arrastam pelo chão*<sup>16</sup>. A ordem de apossamento da terra é repetida no Livro de Deuteronômio com os discursos de Moisés ao povo de Israel. Quer dizer, a cultura ocidental esteve e está voltada para o processo de "dominação" permanente do homem em relação à natureza. Transparece essa posição como um dever moral e de obediência ao Divino, o de subjugar o que não é humano. A partir dessa concepção surgem intermináveis questionamentos.

Sem qualquer ataque às fontes religiosas de dominação, parece comportar uma compreensão divergente: é preciso encontrar formas de procedimentos sem agressão ao que não é humano. Aliás, sobre a questão, Ian L. McHarg alerta, afirmando:

As grandes religiões ocidentais, nascidas do monoteísmo, têm sido a principal fonte de nossas atitudes morais. É a partir delas que desenvolvemos a preocupação com a singularidade do homem, com a justiça e com a compaixão. Sobre o tema homem-natureza, porém, a história bíblica da criação, no primeiro capítulo do Gênesis, a fonte da descrição mais geralmente aceita do papel e dos poderes do homem, não apenas falha em corresponder à realidade tal como a observamos, mas em sua insistência de domínio e subjugação da natureza, estimula os instintos humanos mais voltados à exploração e destinação em detrimento dos que tendem ao respeito e à criação (...) A história da criação segundo o Judaísmo foi absorvida sem modificações pelo Cristianismo. Ela dava ênfase à exclusiva divindade do homem, seu domínio concedido por Deus, sobre todas as coisas e a licença para subjugar a terra.<sup>17</sup>

Essa visão é solidificada diante do fato de que - dominar – não quer dizer, - destruir. Dominar significa: *"Ter autoridade ou poder sobre; exercer influência sobre; conter, reprimir ...; elevar-se acima de; ser ou estar sobranceiro a; abranger, ocupar, tomar; exercer domínio, ter grande influência; preponderar; conter-se; reportar-se"*<sup>18</sup>.

Pelas significações encontradas pode ser entendido com o sentido de proteção, de amparo, de convivência pacífica entre dominador e dominado. Do contrário, não haveria sentido de Deus alcançar a biosfera para que o homem a destruísse com a tecnosfera. Seria a pregação ou implementação da liberdade absoluta para o processo predatório.

Os pensadores pagãos, que embora assim sejam classificados, não ficaram e não deixaram de ter suas bases nos ensinamentos cristãos e na filosofia aristotélica, além de não se distanciaram dessa posição. Decartes e Kant, por exemplo, informam da *"absoluta supremacia do homem sobre o resto da criação mediante a compreensão de que o homem é o 'dono e senhor*

16. BÍBLIA. Português. *A Bíblia Sagrada. Tradução na Linguagem de Hoje*. São Paulo : Sociedade Bíblica do Brasil. 1988, p. 2.

17 MCHARG, Ian L. *O Transe*, apud CARVALHO, Carlos Gomes de. *Introdução ao Direito Ambiental*. 2 ed. São Paulo : Letras & Letras. 1991, p. 74.

18. Cfe. *O Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*, editado pela RBS em comemoração aos 25 anos da UNISINOS. Porto Alegre : RBS. 1995, p. 298.

*senhor' de tudo*<sup>19</sup>. Já a filosofia oriental visualiza o homem não como "senhor" mas como "integrante" do sistema, a revelar uma postura mais adequada com a realidade da preservação da vida, como se nota da posição do filósofo Roger Garaudy, que no seu "Apelo aos Vivos" leciona:

As sabedorias e os profetismos de três mundos nos ensinaram que o homem pertence à natureza e não como em nossa concepção cartesiana e faustiana, que a natureza pertence ao homem". "Tu és Isto", diz-nos a sabedoria hindu: uma única e mesma vida percorre a natureza inteira, da pedra à árvore, e do animal ao homem. A destruição da natureza e da corrente da vida que nela existe acarreta a mutilação do homem, ao passo que a percepção e o amor de sua unidade lhe darão sua verdadeira respiração e todas as dimensões espirituais. É a inspiração dos Vedas.<sup>20</sup>

Essas posições revelam a importância da persecução de informações provenientes dos melhores momentos da Teoria Social. Assim, transpondo os muros da descrição e da explicação, investe-se na avaliação dos dilemas morais e dos meios políticos colocados à disposição do homem para compreender as razões da degradação ambiental desde as mais remotas épocas até a atualidade. Buscam-se, então, as origens e os efeitos dos danos ambientais, principalmente nas sociedades modernas.

O marco efetivo dessa investigação, nesse ponto, situa-se na modernidade pela herança teórica encontrada. A Teoria Social clássica não apresenta dados relevantes para o encontro das origens do estudo das relações da sociedade com o ambiente exterior e à época, esse estudo interdisciplinar, parece não ter interessado aos "clássicos". Não havendo esse interesse, qualquer relação entre essas sociedades e os seus ambientes naturais era perfeitamente dispensável pelo norte ideológico e teórico adotado.

Justamente nessa aparente apatia e desinteresse pelas questões ambientais surgem as primeiras e importantes indagações, retiradas das entrelinhas, do bojo dos estudos feitos pelos pensadores da época, até se chegar a um elenco de doutrinadores que podem ser pesquisados. Embora os dados encontrados denotassem a limitação que essas questões tiveram no passado, há informações interessantes nos trabalhos de Karl Marx, Max Weber e Émile Durkheim, dentre outros, recolhidos na obra de Goldblatt<sup>21</sup>, dentre outras.

---

19 DECARTES, R. *Discurso do Método*. Rio de Janeiro: Tecnoprint, *apud*, CARVALHO, Carlos Gomes de. Ob. cit., p. 75.

20 Idem, p. 75.

21 Cf. GOLDBLATT, ob. cit., p. 20, Marx e Durkheim encontraram o ponto de contato entre o econômico das sociedades humanas e o natural como centro das transformações históricas, e Weber, ao contrário, nunca compreendeu o desenvolvimento demográfico como centro causal importante.

## 1.2. – As posturas sociológicas clássicas

Dividindo o século XIX em duas metades, na primeira aparecem Augusto Comte e Hebert Spencer que consideravam que a sociologia devia estar, sob os pontos de vista epistemológico e ontológico, dependente da biologia ou subordinada à biologia. Comte recorreu às analogias biológicas e às metáforas quanto à forma e função e à relação entre organismo e órgãos para estudar a correlação entre indivíduos e instituições nas sociedades modernas, enquanto que o trabalho de Spencer consistiu na primeira de muitas tentativas de combinar os modelos de evolução, seleção e variação de Darwin com o “desenvolvimento social”. Há comprovações nesse sentido revelando, inclusive, que havia uma parcela de preocupação dos teóricos da época quanto à relação entre o ambiente natural e as perspectivas econômicas do ser humano<sup>22</sup>.

Mas esses estudos acabaram desviando de curso. As origens e efeitos resultantes da alteração ambiental provocadas pelas sociedades foram ficando de lado. Em Marx<sup>23</sup> houve uma certa expectativa mas a economia agrícola cedeu terreno para a industrialização. O problema persistiu para a sociologia em não encontrar uma posição definida: ser ou não dependente das ciências naturais, porque se voltasse seus estudos para e como uma disciplina distinta, individualizada, singular, teria de separar-se da biologia, da natureza. Nesse momento surgem Weber<sup>24</sup> e Durkheim<sup>25</sup> propagando o abandono às ciências naturais. Aliás, segundo autores como Weber<sup>26</sup>, há um empenho de fugir dos estudos sobre a relação homem e natureza, sem que existissem motivos justificáveis para tal postura como adiante ficará mais claro. Em Weber constata-se a idéia, que ainda vigora nos dias atuais, acerca do Estado da sua época, quando afirma: "*Tal como todos os agrupamentos políticos que historicamente o precederam, o Estado consiste em uma relação de dominação do homem sobre o homem, fundada no instrumento da violência legítima*

---

22 SPENCER H., *On Social Evolution* (O social em evolução), Chicago : University of Chicago, 1972; MALTHUS T., *Essay on the Principle of Population* (Ensaio sobre o Princípio da População), 7 ed, Londres, Dent, 1872; RICARDO, D. *On the Principles of Political Economy and Taxation, in Works and Correspondence of David Ricardo* ((Sobre os Princípios de Economia Política e Trabalhos de Taxação e Correspondentes de David Ricardo) , v 1, Cambridge : Cambridge University Press; MILL, J. S., *Principles of Political Economy with Some of their Applications to Social Philosophy* (Princípios de Economia Política com suas Aplicações para a Filosofia Social), Harmondsworth : Winch, Penguin, 1970 (As traduções são nossas), apud GOLDBLATT, ob. cit., p. 29..

23 Segundo DURKHEIM, E. *Division of Labour in Society* (Divisão do Trabalho na Sociedade. Tradução de W. D. Halls, Londres : Macmillan, 1984, pp. 291 a 328 (A tradução é nossa).

24 Cf. WEBER M., *Economy and Society* (Economia e Sociedade), v. I, Berkeley : University of California Press, 1968, pp. 63 a 68 (A tradução é nossa).

25 Idem, pp. 71 a 74.

26 WEBER, M., *Ancient Judaism* (Judaísmo Antigo), Nova Iorque: Free Press, 1952, pp. 5 a 10.

(isto é, da violência considerada legítima) ".<sup>27</sup>

Na obra de Weber, sobre o judaísmo, surgem reflexões importantes sobre as origens e os efeitos ecológicos do nomadismo, embora

(...) as suas investigações históricas sobre a Antigüidade, apesar da importância da produção agrária na sua obra, produziram poucos estudos diretos sobre o impacto histórico e as implicações sociais da diversificação dos ambientes naturais. Uma nota breve sobre a importância dos rios e do transporte fluvial é ofuscada pela discussão detalhada sobre os padrões de propriedade de Terras...". E mais adiante afirma: "(...) os processos impessoais, involuntários, como o clima por exemplo, têm importância se influenciarem a atividade do homem."<sup>28</sup>

Observa-se que, em que pese o "desinteresse pelas questões ambientais", em razão da ótica eleita por Weber para trabalhar com os aspectos sociológicos da sua época, há pequenas, ínfimas ou diminutas informações, mas importantes, que quase passam despercebidas no texto destacado, como: "(...) a importância dos rios e do transporte fluvial (...)" e, no mesmo sentido e valoração nota-se, mesmo que rotuladas ou adjetivadas de "(...) processos impessoais ou involuntários (...)" as mudanças climáticas tinham significação desde que o homem sofresse tais influências. Justifica-se, com isso, a divergência anteriormente revelada em relação ao fato de que Weber tivesse sido o "mais" empenhado em fugir da relação com o natural, quando percebe-se que tal fuga não era tão acentuada que não permitisse algumas constatações importantes. O fato é que não eram prioridades, mas as preocupações existiam diante de certas indagações.

Aliás, outros, como Malthus, cujas idéias, expostas no seu estudo sobre a população, datado de 1872, também assim agiam. Segundo esse autor, "(...) os indivíduos multiplicam-se em progressão geométrica ao passo que as quantidades de alimentos disponíveis crescem somente em progressão aritmética, (...)"<sup>29</sup> O que, na realidade, não deixa de ser uma constatação da antes referida 'preocupação' com o crescimento demográfico, a ocupação dos espaços terrestres e a produção, processo que, indiretamente estão ligados com o equilíbrio dos sistemas.

Esses estudos, influenciaram Charles Darwin<sup>30</sup> que, em 1881, chegou a publicar pesquisas sobre as minhocas que nada mais é senão, um marco de enfoque ecológico. Haeckel e Möbius, em 1877, surgiram com o termo "biocinese" para designar o "grupamento de seres vi-

27. WEBER, M., *Ciência e Política - Duas Vocações*. 4 ed. São Paulo: Curtis. 1968, p. 57.

28. GOLDBLATT, ob. cit., p. 20.

29. MALTHUS, *Essay on the ...*, apud CARVALHO, Carlos Gomes de, ob. cit., p. 31.

30 Idem, ob. cit., p. 31.

*vos que correspondem por sua composição, pelo número das espécies e dos indivíduos a certas condições médias do meio".<sup>31</sup>*

Mesmo que a pesquisa dessas obras resultem numa limitada visão acerca dos estudos das origens e conseqüências da degradação ambiental no Planeta, pela riqueza das metáforas biológicas, em Marx e Durkheim, descobriu-se, com mediana certeza, que os impactos dos processos econômicos e demográficos no meio natural, nos ecossistemas, começaram a ser detectados, ensejando os primeiros registros. Ferdinand Tönnies, analisando a dinâmica do processo de industrialização, sobre essa época de transição entre o *gemeinschaft* (comunidade) e o *gesellschaft* (sociedade), assim refere:

A ecologia, a toxicologia, a climatologia e a epidemiologia davam ainda os primeiros passos e foram ofuscadas pela predominância intelectual contemporânea da teoria da evolução. (...) para a teoria social clássica, o problema ecológico fundamental não era as origens da degradação do ambiente, mas o modo como as sociedades pré-modernas haviam sido controladas pelos seus ambientes naturais, e o modo como as sociedades modernas haviam conseguido ultrapassar esses limites ou, em certa medida, se haviam desligado das suas origens <naturais>..<sup>32</sup>

Contudo, tanto Marx como Durkheim afastaram-se desses estudos que legariam a preocupação de suas épocas com os temas ambientais porque suas persecuções ideológicas eram outras. Para eles, "*...as irregularidades da divisão do trabalho abalavam o equilíbrio das sociedades modernas e não os constrangimentos dos recursos naturais*"<sup>33</sup>. Para Marx, concentrado no interesse da sociologia da produção:

os seres humanos, na tentativa de satisfazerem as suas necessidades através do trabalho coletivo, transformaram tanto o ambiente como as formas de organização social. (...) Com a chegada do capitalismo e da tecnologia industrial, essa dinâmica mostrar-se-ia capaz de criar a abundância material, na qual se poderia construir uma forma avançada de organização social. As sociedades modernas não foram realmente coagidas por limites naturais.<sup>34</sup>

Observa-se que a natureza, à época, socializou-se, num processo criado pela modernidade que conseguiu impor-se às sociedades humanas. Alguns já conseguiam verificar a forma como o homem tratava do seu ambiente, do local em que vivia. Engels, por exemplo, diante dessa socialização e modificação dos ambientes criados, nos idos de 1840, achava "*o ambiente*

---

31 Ibidem, p. 31

32 TÖNNIES, F., apud GOLDBLATT, David, ob. cit., p. 21.

33. DURKHEIM, E., apud CARVALHO, Carlos Gomes de, ob. cit., p. 291.

34 MARX, Karl, apud GOLDBLATT, ob. cit., p. 22.

*urbano esteticamente repugnante, contribuindo activamente para a miséria dos pobres*<sup>35</sup>. E Marx, "teve consciência da capacidade do capitalismo destruir a fertilidade do solo e utilizar abusiva-mente os recursos naturais".<sup>36</sup>

São apartes e aportes esclarecedores que denunciam procedimentos avançados para uma época de despreocupação ambiental. Não eram esclarecidas as conseqüências das transformações do natural mas revelava-se que a fuga aos constrangimentos ecológicos criava outros gerados pelas próprias sociedades.

Com essa "herança limitada" da teoria sociológica clássica do final do século XIX e meados do século XX, o pouco encontrado na pesquisa se revela com uma grandiosidade sem par, porque, sabidamente, os ideais eram outros, voltados, essencialmente, para as relações sociais e a atividade social em si. Mesmo assim na obra de Marx consegue-se um conjunto de instrumentos, questionadores da relação sociedade-meio ambiente como o método de produção asiático, estático, por exemplo, que era explicado como o "*controle centralizado dos recursos hidráulicos promovido pelos estados orientais em zonas de escassez hidrológica*".<sup>37</sup>

Não aparece na incursão histórica uma estrutura que permita compreender as interações ocorridas entre as sociedades e os ambientes em que viviam, se é que existiram, e muito menos uma atenção adequada e sistemática em relação aos efeitos negativos das transformações que as ocupações pudessem criar. Não houve, também, uma preocupação com a "história do ambiente" com a qual se pudesse compreender a importância, o nexos causal na construção da história das sociedades em determinadas épocas. Essa montagem é obra atual com o auxílio da antropologia, da demografia, da geografia, da biologia que forçaram o nascimento da própria ecologia ou das disciplinas que tratam especificamente do meio ambiente.

Mas, por outro lado, as posições sociais clássicas permitiram aos historiadores a possibilidade da observação do mundo natural como "*um sistema complexo de interações entre comunidades de flora e fauna, microorganismos, solo, água e clima, e a investigar cada uma dessas variáveis em todos os ecossistemas e sociedades*"<sup>38</sup>. Surgiu, enfim, com essas investigações, a possibilidade de serem encontradas as origens e os efeitos da degradação ambiental vividas pelo mundo atual e, a conseqüente atenção às mesmas para o encontro de instrumentos de

35 ENGELS, F., *Condition of the Working Class in England* (Condição da classe trabalhadora na Inglaterra), Oxford: Oxford University Press, 1968, apud GOLDBLATT, ob. cit., p. 22 (A tradução é nossa).

36 GOLDBLATT, ob. Cit., p. 22.

37 Idem, p. 23.

38 Ibidem, p. 23.

prevenção, correção, repressão e responsabilização.

É certo que a ciência econômica e a teoria social, na época, tinham outros rumos. Mas se o estudo foi limitado, se não foram melhor explicitadas as questões ambientais em suas origens e efeitos por Marx, Weber e Durkheim, apanham-se daquela época lições importantes sobre o surgimento dos movimentos sociais, dentre os quais, dos ambientalistas, formados na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, questionando as sociedades e os procedimentos adotados pelas mesmas em relação ao meio ambiente e propondo mudanças. Além disso, o que os pensadores de tais ramos, inclusive os mais importantes e responsáveis pela teoria social clássica, não perceberam, a literatura vislumbrou. Victor Hugo<sup>39</sup>, em sua famosa obra – “*Os Miseráveis*”, faz seu personagem - Jean Valjean - caminhar pelos esgotos de Paris comentando que 500 milhões de francos eram lançados por ano ao mar, enquanto o camponês da China reutilizava seus próprios excrementos, renovando a fertilidade do solo. Contrapunha, assim, “*uma economia de reciclagem a uma economia de desperdício*”.

Assim, constata-se que as teorias de desenvolvimento do século XX, baseadas na idéia de que somente o desenvolvimento econômico poderia promover o progresso social, melhorar a qualidade de vida e reduzir as desigualdades, não foram confirmadas pela História. Ao contrário, o desenvolvimento econômico trouxe consigo o aumento da pobreza e da desigualdade social que cresce assustadoramente nos dias atuais. A força ideológica da idéia de desenvolvimento - associado ao lucro sem limites, segundo o modelo dos países industrializados - tornou-se depois da Segunda Guerra Mundial, uma força política inquestionável, só encontrando paralelo na ideologia do colonialismo no século XIX.

Ressaltam, também, dessa incursão histórica, dados e razões suficientes, mesmo que nas “entrelinhas”, que atestam a importância da pesquisa, detectadas, ainda em David Goldblatt, sob três formulações interessantes:

Em primeiro lugar, a política ambiental é movida tanto por interesses como por ideais. Os primeiros podem compreender a ameaça de danos ecológicos e a ameaça de decréscimo do rendimento ou de redução do emprego. Os direitos morais e ideais podem compreender o facto de os direitos do futuro prevalecerem sobre os das gerações actuais ou sobre o valor irredutível de todas as formas de vida. Em segundo lugar, as ligações estabelecidas entre interesses e ideais, estrutura social e cultura são importantes para explicar a trajectória da política de ambiente, o facto de os interesses poderem moldar ideologicamente os direitos morais, ao mesmo tempo que o desenvolvimento do conhecimento e o debate moral podem levar a uma consciente redefinição de interesses. Em terceiro lugar, todos os estudos sobre o socialismo na teoria social clássica partilham um problema

---

39. Cf. CASTORÍADES, Cornelius, Conferência de 27 de outubro de 1992, em Frankfurt am Main, Alemanha.

semelhante: como é que a dinâmica da vida económica e política, moldada e impelida pelo exercício do poder e pela influência de interesses, podem alinhar com as perspectivas morais da cultura moderna? <sup>40</sup>

Aparecem, então, questionamentos interessantes cujas possíveis respostas não são contundentes, dado à flagrante dificuldade da cultura e da moral controlarem os sistemas económicos e políticos, assim como, a solidariedade, a justiça conseguirem prevalecer frente ao poder económico. A implementação de políticas de controle da degradação ambiental enfrentaria, como enfrenta e enfrentará, com certeza, a resistência dessas forças.

Refletindo-se com a pesquisa realizada, tem-se uma noção diferente dos reais valores da natureza e da necessidade absoluta do encontro de novas fórmulas de convivência. Nessa nova postura, gize-se, não importa em decidir sobre - preservar o ambiente - travando a economia ou o progresso. Trata-se do encontro de meios para o uso "racional" dos recursos naturais; do equilíbrio entre o progresso, o desenvolvimento e o ambiente natural. Jean Dorst examina a questão, lembrando:

Quaisquer que sejam as nossas opiniões pessoais nesse plano, nada disso interfere com a solução do problema que temos que enfrentar. Pois mesmo que o homem tivesse o direito moral de sujeitar o mundo apenas para seu benefício único, deveria fazê-lo nas melhores condições, e todos os biólogos acreditam que só o fará com êxito se se submeter a certas leis naturais, respeitando um equilíbrio que, atingidos determinados limites, não pode mais ser modificado. <sup>41</sup>

Na investigação histórica, então, há um começo acenando que, no nascer de um novo milênio, face à degradação devastadora do meio ambiente com reflexos de ordem mundial a superar fronteiras e soberanias, poucas são as alternativas, mas há que ser travada uma luta permanente e séria, nos moldes de uma guerra, para uma nova compreensão da natureza e dos seus valores, para que se oportunize um crescimento sem agressões ao meio ambiente, ensinando bem estar e qualidade de vida e, por certo, essas alternativas devem existir.

### 1.3 – O pensamento contemporâneo.

Os contemporâneos, interessados nas questões ambientais, muniram-se desses estudos, centralizando nos mesmos, uma série de debates em torno do assunto - meio ambiente - que tomou e toma conta das discussões nos dias atuais, até com certa veemência. O interesse se justifica na medida que busca encontrar respostas que identifiquem os primórdios e os responsá-

---

40 GOLDBLATT, ob. cit., p. 29

41 DORST, Jean. *Antes que a Natureza Morra. Por uma Ecologia Política*. São Paulo: Blücher. 1987, p. 11.

sáveis pela devastação e degradação ambientais em escala mundial.

Para uns, essa responsabilidade é do industrialismo e entre seus defensores está o Partido Verde da Europa Ocidental. Para outros, notadamente os marxistas, as origens estão nos meios adotados pela produção capitalista ou no denominado "capitalismo desordenado". Essa ótica de discussão se apresenta um pouco alheia ao tema proposto, mas é válida.

O que interessa, sobremaneira, é o que verte desses procedimentos cometidos pelas sociedades ao longo do tempo. A busca das origens e dos efeitos da degradação ambientais será plenamente justificada pela forma como o assunto e as questões ambientais poderão ser tratadas. Daí a importância do exame de alguns teóricos contemporâneos que se debruçaram em pesquisas, análises e posicionamentos sobre o tema.

Giddens, por exemplo, é um desses estudiosos que aproveita os dados históricos, lecionando: "*Numa perspectiva histórica mundial, as implicações do industrialismo no ambiente foram postas em prática sob a forma de industrialismo capitalista ocidental, o qual mostra <a iniciação de uma série de alterações extremamente importantes na relação entre os seres humanos e o mundo natural>*".<sup>42</sup>

Esse mesmo autor chega a construir quatro ordens institucionais para esclarecer a questão: "*a propriedade privada, a vigilância, os métodos de violência e transformação da natureza e produção do ambiente criado*"<sup>43</sup>, atribuindo-as a responsabilidade pelos problemas ambientais da atualidade, sintetizando tudo numa brilhante sentença: "*a difusão do industrialismo criou ainda <um só mundo> num sentido mais negativo e ameaçador ... um mundo onde há mudanças ecológicas efetivas ou potenciais de caráter nocivo, que afetam todas as pessoas do planeta*"<sup>44</sup>. Ou na conclusão incisiva: "*A poluição produzida num local específico pode ter efeitos em todo o planeta*"<sup>45</sup>. Nessa ótica percebeu os problemas ecológicos com os matizes do risco, explicando:

(...) à consciência do risco como risco, com o qual explica a percepção despida de qualquer fanatismo religioso que procura implementar a teologia do conformismo; à consciência de risco bem partilhada em razão do acesso à informação sobre os riscos que os seres humanos podem se defrontar; e, à consciência da limitação do saber, porque, por mais perito ou técnico que alguém possa ser, o ser humano, na sua finitude, é incapaz de prever as múltiplas conseqüências inesperadas dos seus atos, dentre os quais, a degradação ambiental.<sup>46</sup>

42 GIDDENS, Anthony. *The Nation-State and Violence* -, p. 146.

43. Idem, p. 146.

44 GIDDENS, Anthony. *Consequences of Modernity* (As conseqüências da Modernidade), Cambridge: Polity, 1990, pp. 76-7.

45 GOLDBLATT D., ob. cit., p. 104.

46 Cf. GIDDENS, Anthony, *The Consequences ...*, pp. 120-131.

Em outro contemporâneo, André Gorz, constata-se uma posição com conotação sentencial para os dias atuais: "(...) *o futuro ecologicamente sustentável depende da transformação da natureza, do consumo, além da produção*"<sup>47</sup>. O veredicto tem uma importância singular. Aceita a evolução industrial-tecnológica mas pensa em 'limites' a serem encontrados ou em rotas a serem escolhidas porque, na realidade, "(...) *dadas as potencialidades inerentes à maior parte das tecnologias ameaçadoras para provocarem danos ecológicos, a transformação dessas tecnologias é mais importante do que qualquer alteração nas relações de produção*"<sup>48</sup>.

Desse sociólogo, vertem aspectos de interesses específicos como: a explicação que dá ao crescimento e ao problema da pobreza; o enfoque sobre tecnologia; a descrição dos custos que provocam a crise ecológica; e, a crítica à social-democracia e a sua alternativa pós-industrial. Compreendeu, como poucos, que "*nem o socialismo de Estado, nem os programas de nacionalizações da social-democracia conseguiram criar instituições econômicas cujas atitudes em relação à avaliação do impacto ambiental sejam dignas de respeito*"<sup>49</sup>. O que surpreende, além de não abrigar a tese da globalização, é o fato de não aceitar a capacidade dos movimentos ambientalistas intervirem no processo político, para estancar ou minimizar a degradação ambiental, porque, resta comprovada a importância dessas atuações para serem encontrados os meios de implementação de programas políticos para respostas como o aquecimento global, tão em moda no momento com a posição norte-americana sobre o assunto ou sobre o esgotamento de recursos, alternativas de produção, mudança de hábitos no consumo e melhor adequação da tecnologia para a criação de um desenvolvimento sustentável, de vez que, tudo isso, passa pelo político, pela motivação dos movimentos sociais, que clamam por essas medidas e por justiça. Até porque, como Rawls, o motivo dessa exigência de justiça verte de uma questão fundamental. "*O principal requisito das instituições e acordos sociais legítimos nas sociedades ocidentais contemporâneas é o fato de se julgar que são justos*"<sup>50</sup>.

Retomando Gorz<sup>51</sup>, para ele, a organização social do consumo é uma fonte de degradação do ambiente e os consumidores devem estar informados sobre as origens e implicações ecológicas ao consumirem os produtos que compram. Se deixar o mercado à vontade ele não dará essa informação e se o der, não fará com o devido grau de honestidade e regularidade.

47 GOLDBLATT, D. ob. cit., p. 126.

48. GORZ, André, *Ecology as Politics* (Ecologia como Política). Tradução de J. Cloud e P. Vigderman. Londres: Pluto, 1980, p. 20.

49 HALL, T. *Nuclear Politics* (Política Nuclear) apud, GOLDBLATT, D., ob. cit., p. 141.

50 Rawls, John. *A Theory of Justice* (Teoria da Justiça). Cambridge. Harvard: Harvard University Press. 1995, p. 5

51 GORZ, André, *Ecology* ..., pp. 23-4.

Contextualizando e traçando um paralelo com o que se veicula nos dias atuais em relação ao cigarro e seus males à saúde, a coletividade econômica, através da mídia especializada, fará de tal forma o anúncio que "o consumidor alvo" desse produto, comprovadamente nocivo, sentir-se-á como um autêntico "vencedor", ao consumi-lo.

Já Jürgen Habermas, critica Marx<sup>52</sup> e o projeto socialista clássico, demonstrando sua fragilidade em aceitando os padrões da democracia. Consta-se que o trabalho de Habermas<sup>53</sup> centrou-se com maior ênfase na análise lingüística e na racionalidade inerente ao ato de comunicação; na noção do desenvolvimento unilateral ou patológico da modernidade; na perspectiva da filosofia moral e na solução de algumas questões levantadas por Weber.

Toma-se, então, além dos aspectos filosóficos, o estudo de Habermas sobre a evolução social quando se posiciona no fato de que: "*(...) o desenvolvimento das sociedades humanas devia ser considerado, segundo dois pólos autônomos mas interdependentes: sucesso na reprodução material e progresso na evolução moral*"<sup>54</sup>. Na realidade, para Habermas, o sucesso material fica dependente da evolução de níveis superiores da consciência moral. Demonstra uma distinção nítida entre sistema e mundo natural, descrevendo-o -

---

52 Cf. GOLDBLATT, ob. cit., pp. 273; 275-276, nas quais, sintetizando Habermas, entende que o mesmo - "*(...) traça a fragilidade do projeto socialista original de Marx até encontrar inúmeras limitações teóricas importantes: o paradigma produtivista do projeto; a concepção totalitária de sociedade que subestimou radicalmente a cisão entre o sistema e o mundo natural; o desacerto fundamental da relação entre estratificação social e órgão político; a teoria lamentavelmente inadequada do estado moderno e, similarmemente, uma depreciação fatal da importância da democracia em sociedades complexas; e, finalmente, o modelo evolucionista de história sublinhado por pressuposições normativas que abriram caminho ao vanguardismo sem princípios*". (...) "*A ligação entre desmoralização, polarização e o ambiente apoia-se na idéia de que os problemas desta natureza não têm bastante força impulsionadora que lhes permita serem escolhidos como tema de debate público válido e de âmbito vasto. Não é possível por em movimento uma dinâmica de auto-repressão sem introduzir a moral no debate, sem universalizar os interesses segundo um ponto de vista normativo. Por outras palavras, a polarização das sociedades capitalistas é repetida de norte a sul a nível global e ecológico. Nos dois lados, o poder de que os fracos dispõem é estruturalmente insuficiente para obrigar os problemas de degradação ambiental catastrófica a fazerem parte das agendas políticas, e muito menos a efetuar uma mudança fundamental de orientação dos problemas de ação política e econômica, porque as fortunas dos mais fortes são exatamente destinadas a continuar o infortúnio dos indefesos. A polarização do capitalismo global e a posterior desmoralização do debate público não podem ser corrigidas, a não ser que a força normativa do argumento moral consiga anular a dinâmica de interesses. Assim, em complemento das fragilidades inerentes à social-democracia como uma política ecologicamente sustentável, identificada em Gorz, podemos acrescentar a sua incapacidade atual para pôr em prática a força normativa suficiente para remoralizar a opinião pública e ultrapassar o equilíbrio de forças que as sociedades capitalista produzem*".

53 Ver HABERMAS, Jürgen *The Theory of Communicative Action* (Teoria da Ação Comunicativa), v. 1, *Reason and Rationalization of Society* e *The Theory of Communicative Action* (Teoria da Ação Comunicativa), v. 2, *Lifeworld and System, A Critique of Functionalist Reason* (Mundo da Vida e Sistema. Uma crítica funcionalista da razão) e, *Direito e Democracia - entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

54 Cf. GOLDBLATT, ob., cit., p. 173.

(...) como um domínio do ato de comunicação, na qual a reprodução social se consegue, alcançando a compreensão mútua espontânea através do meio da linguagem. Os sistemas, pelo contrário, são contextos de ação sistematicamente integrados. São o domínio da ação instrumental e estratégica, na qual a reprodução de sistemas se consegue através do emaranhamento funcional dos efeitos da ação libertos da perspectiva e orientação de atores individuais, mediados por meio de orientação não lingüísticos: o dinheiro e o poder político institucionalizado<sup>55</sup>.

Uma pesquisa mais ampla poderá oportunizar uma compreensão maior sobre a obra de Habermas e seus vetores que podem ser interligados ao alargamento do tema ambiental que, no caso vertente, se realizada, ensejaria extrapolar a limitação que o trabalho impõe. Resumindo, Habermas compõe essa visualização histórica concluindo que o sistema *"domina anonimamente, sem levar em conta as intenções dos indivíduos, obedecendo apenas à sua própria lógica e submetendo a sociedade global aos imperativos econômicos"*<sup>56</sup>.

Para outro contemporâneo, Ulrich Beck, a evolução do processo que envolve as questões ambientais e as sociedades modernas não corresponde às descrições sociológicas clássicas, nem possui riquezas culturais que permitam viver agradavelmente com o mundo, mas sim, bases institucionais dos medos e paradoxos. Em sua visão: *"A feição esmagadora da idade não é física ... mas social: a forma elementar e escandalosa como as instituições, quase sem exceção, não cumprem"*<sup>57</sup>. Em Beck, a modernidade é um comboio descontrolado, no qual, as pessoas viajam (...) *contra um mundo, no qual temos de viver constantemente perante a ameaça conhecida das catástrofes, mas sendo incapazes de reduzir a sua possibilidade; onde sabemos quem são os perpetradores, mas não podendo obrigá-los a vir a público; onde sabemos quais são os problemas, mas deixando escorregar as provas pelos dedos (...)*<sup>58</sup>.

Beck demonstra o modelo de desenvolvimento, partindo da sociedade pré-industrial com uma compreensão contextual e histórica singular, pelo entendimento de que sempre as sociedades conviveram com os riscos, mas, antigamente, esses riscos eram resultantes de fenômenos naturais e hoje, com a evolução das sociedades, os riscos vão além porque emergentes, também, das ações individuais ou coletivas, voluntários ou involuntárias<sup>59</sup>.

---

55 HABERMAS, J., *The Theory of Communicative Action* (Teoria da Ação Comunicativa) v 2, Cambridge : Polity, 1989, pp. 119-26, apud GOLDBLATT, ob. cit., p. 174.

56 HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia ...*, p. 68.

33 Cf. GOLDBLATT, D. ob. cit., 227.

57 Idem, p. 228.

58 BECK, Ulrich. *Ecological Politics in na Age of Risk* (Política Ecológica numa Época de Risco). Tradução de Amos Oz. Cambridge: Polity, 1995, p. 125.

59 Cf. GOLDBLATT, D. ob. cit. p. 243.

Esse sociólogo contemporâneo, em certa altura é enfático: *"A sociologia ... não perguntou o que significa a ameaça da autodestruição para a sociedade, contudo, a resposta seria unânime de que essa ameaça é aquilo que caracteriza e distingue a última metade do século XX<sup>60</sup>*.

Já, nas sociedades industriais, os riscos e perigos podiam ser convenientemente apreendidos com os modelos de causa e risco social, que se encontravam ao dispor dessas sociedades. Mas isso deixou de ser possível na medida em que o processo evoluiu com a imposição às pessoas da convivência com as ameaças óbvias do desenvolvimento industrial incontrolado, evidenciando-se a incapacidade de assumirem-se os riscos, na existência ou na precisão do grau de culpa, quer dos indivíduos quer de organizações, relativamente a essas ameaças.

Na verdade, essa realidade é facilmente detectada quando se nota que - quanto maior for a degradação ambiental, observada e possível, maior, historicamente, é o peso das leis e normas ambientais, a demonstrar que alguém está "fazendo alguma coisa". A explicação é clara: existiu, sempre, uma incompatibilidade na sociedade de risco entre a natureza dos riscos e perigos produzidos e as relações de definição dominantes que datam, sempre, em termos de explicação e conteúdo, de épocas anteriores e qualitativamente diferentes. Assim sendo, em Beck a história mostra que a explosividade social, pode ser compreendida como:

A existência de desastres ecológicos em grande escala, dos quais Chernobil é o exemplo preferido, o principal fator de causa para retirar as legitimidade e desestabilizar as instituições do Estado responsáveis pelo controle da poluição, em particular, e pela segurança política, em geral. O teórico

---

60 Ver - GOLDBLATT, ob. Cit. p. 233, que, reproduz a idéia de Beck sobre a compreensão dos riscos naturais e os criados pelo homem e pelas sociedades, como nesse trecho: " Nas sociedades pré-industriais, o risco toma a forma de perigos naturais - tremores de terra, seca, etc. Estes não estão dependentes de decisões tomadas por indivíduos, não podendo por isso ser considerados voluntários ou criados intencionalmente, e são, portanto, efectivamente inevitáveis. O âmbito espacial e social dos perigos tanto pode ser altamente localizado como bastante vasto, a Peste Negra, por exemplo, que afectou o percurso de uma civilização inteira. As sociedades pré-industriais são visivelmente inseguras. Em termos culturais, as origens dos riscos são invariavelmente atribuídas a forças externas, sobrenaturais e deve procurar-se a ajuda dessas mesmas forças para atenuar ou evitar os piores efeitos de perigos ou contingências. Com a emergência das sociedades industriais clássicas, as origens, conseqüências e características do risco mudam. A forma como os riscos são entendidos socialmente e o modo como se reage aos mesmos também muda. Os riscos e os acidentes passam a estar claramente dependentes das ações tanto dos indivíduos como de forças sociais de âmbito mais vasto, quer sejam perigos no trabalho devido às máquinas e venenos, quer os perigos do desemprego e penúria ocasionados pela dinâmica incerta do ciclo económico e pela transformação da estrutura económica. Dado que os riscos já não são apenas atribuídos a uma intervenção externa ou irresponsabilidade individual, as sociedades industriais criam instituições e leis com vista a vencer e atenuar o impacto dos riscos e perigos localizados" Para Beck, a irresponsabilidade organizada, constitui-se no "encadeamento de mecanismos culturais e institucionais pelos quais as elites políticas e económicas encobrem efetivamente as origens e conseqüências dos riscos e dos perigos catastróficos da recente industrialização. Ao fazê-lo, essas elites limitam, desviam e controlam os protestos que estes riscos provocam. Assim, o que é posto em questão é um labirinto elaborado e concebido de acordo com princípios, não de falta de compromisso ou irresponsabilidade, mas de compromisso e irresponsabilidade simultâneos mais precisamente, compromisso como irresponsabilidade ou irresponsabilidade organizada".

culpa os Estados modernos porque as "garantias e promessas no campo da segurança da população, apesar de esforços exaltados para remediar os velhos modelos de proteção e segurança da indústria, são desarmados pela enormidade dos riscos da atualidade."<sup>61</sup>

Essa visão é de especial importância porque revela ter surgido, então, no final do milênio, uma idéia de 'democracia ecológica'<sup>62</sup> dado que:

(...) numa sociedade as conseqüências da inovação tecnológica e da transformação econômica são debatidas antes de se tomarem as decisões fundamentais; na responsabilidade de verificar os riscos futuros, os perigos e a atual degradação do ambiente que recairia sobre os perpetradores e não sobre a parte prejudicada: do poluidor pagador, ao princípio poluidor provador, estabelecendo-se uma nova série de modelos de verificação, correção, verdade e acordo na ciência e na justiça.<sup>63</sup>

Simplificando, Beck sinaliza para o fato de estarem aí "(...) *os avisos de que a modernidade está fora dos trilhos e todas as fiscalizações e garantias de segurança não servirem de nada*"<sup>64</sup>. Justifica a posição porquanto "(...) *a política da poluição e a bizarria judicial são advertências severas e por vezes divertidas para o fato de as sociedades modernas se terem equipado de mecanismos de controle que são totalmente inadequados aos perigos que enfrentam*"<sup>65</sup>.

Outros dois sociólogos alemães contemporâneos, Claus Offe e Ulrich Preuss<sup>66</sup>, sugerem e acenam para a necessidade de uma "constituição reflexiva" em razão, principalmente, das questões ecológicas implicarem em decisões intergeracionais, com resultantes para pessoas ausentes. Justificam, porque "(...) *as constituições não seriam apenas instrumentos para criar a rede institucional, dentro da qual os atuais conflitos sociais podem ser tratados, mas proporcionariam os meios pelos quais instituições e decisões poderiam sanar as questões com as vozes ausentes das gerações futuras e das necessidades futuras*"<sup>67</sup>.

O que houve, diante do que ficou constatado, foi um despertar da consciência ecológica, do primado das questões ambientais para a sobrevivência da própria humanidade. Com o pensamento social-doutrinário contemporâneo pesquisado, evidencia-se uma enorme, e, até certo ponto, exagerada preocupação com os perigos que decorrem dos desastres ecológicos de forma a

---

61 GOLDBLATT, D. ob. cit. p. 249.

62 Idem, p. 249.

63 Ibidem, p. 267.

64 Idem, ib. p. 267.

65 Cf. GOLDBLATT, ob. cit., p. 250, esclarecendo que Preuss, inclusive, explica que "as funções da ria constitucional e democrática orientada para a ecologia consistem em fazer tempo, e em manter o futuro sujeito a opções democráticas por meio do poder de um veto minoritário"

66 Idem, ob. cit. p. 250

67 Ibidem, p. 250.

criar ou despertar uma consciência ecológica generalizada. Diz-se "exagerada" em razão da intensidade com que os riscos passaram a ser melhor observados, em toda a parte. Contudo, esse exagero detectado foi incrivelmente produtivo em razão da resultante: o interesse das autoridades para os problemas da degradação ambiental, da destruição do meio ambiente natural e cultural de forma quase radicalizada.

Esse 'interesse' acabou empurrando autoridades e setores produtivos para a necessidade de uma legislação protetiva visando uma série de definições importantes para uma represão contra as mais variadas formas de degradação ambiental. A nova consciência motivou, então, os especialistas, para a confecção de leis que foram além da proteção para uma efetiva qualidade de vida do meio natural, voltando-se, também, para a proteção do ambiente como um todo, com regramentos sobre a especulação imobiliária para a fixação de instrumentos legais de ocupação dos espaços físicos urbanos ou não e de outros impactos causados pela ação do homem, inclusive no tocante ao patrimônio cultural.

A questão central, no entanto, firmou-se na necessidade de compatibilização do crescimento econômico com a qualidade de vida. Essa consciência se verificou em vários países, com o surgimento de legislações que, como já foi dito, na maior das vezes "*variada e frequentemente confusa*"<sup>68</sup>, mas que em muito contribuiu para o desenvolvimento de conceitos como o de ecologia<sup>69</sup>, o de meio ambiente<sup>70</sup>, com suas diferenças para fins de interpretação e autuação, o da poluição<sup>71</sup>, nas mais variadas formas, o de dano ecológico<sup>72</sup> e, por fim, do próprio ramo do direito

---

68 SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Ambiental*, 2 ed., 3ª. Tiragem, São Paulo: Malheiros, 1998, p. 15.

69 A expressão foi usada inicialmente pelo médico e biólogo alemão - Ernest Heinrich Haeckel, na obra *Morfologia geral dos seres vivos*, partindo do grego oikos que significa casa e logia, significando (estudo). De forma simplista poderíamos conceituar como sendo 'o estudo da casa, do local de existência, do entorno, do meio'. A moderna Biologia entende a expressão como sinônimo de Mesologia. Em nossos dias, o termo é empregado com a equivalência de natureza, paisagismo, moda para a discussão de temas envolvendo plantas e animais ou os próprios movimentos intelectuais e ativistas de proteção ambiental. Ver MILARÉ, Édís, *Direito do Ambiente - doutrina - prática - jurisprudência - glossário*, São Paulo : RT, 2000.

70 Ver Glossário

71 Poluição – é a adição ou o lançamento de qualquer substância, matéria ou forma de energia (luz, calor, som) ao meio ambiente em quantidades que resultem em concentrações maiores que as naturalmente encontradas”, cf. Milaré, na ob. cit., p. 679-80. Ver, também, SILVA, José Afonso de, ob. cit. pp. 10:12..

72 Segundo José Rubens Morato Leite, laconicamente e genericamente, o dano, adotando a posição de Sérgio Severo – “é a lesão de interesses juridicamente protegidos”. Após detectar uma certa dificuldade em conceituar – dano ambiental – refere à necessidade de uma classificação para tal e incursiona pelas concepções doutrinárias, de forma brilhante, para esclarecer a especificidade do dano ambiental. Contudo, em certa altura, voltando-se para o aspecto restrito do dano ecológico puro para descer ao dano ambiental, *latu sensu*, os quais estariam intimamente relacionados por alguns componentes essenciais do ecossistema, situando-se como adotando da lição de Pedro Lopes Silva, para quem, o dano ecológico – os danos que atingem de forma intensa, bem próprios da natureza, na visão mais restrita possível. Sugere-se a leitura da obra desse autor, *DANO AMBIENTAL: do individual ao coletivo extrapatrimonial*, São Paulo: RT, 2000. 51.

ambiental<sup>73</sup>, calcado não mais na concepção de direito individual ou social, mas 'transindividual' ou coletivo e difuso.

#### 1.4. A posição brasileira em suas várias épocas

Assim, em nosso país, os institutos jurídicos de proteção ao meio ambiente sofreram profundas transformações. Da vigência de textos estrangeiros no solo pátrio ou da desproteção total passou-se a quase um excesso de disposições legais. Nada era previsto para coibir a devastação florestal, o avanço desmedido e incontrolado do esgotamento das terras como favorecimento ao desequilíbrio ambiental dado que a propriedade era e ainda é objeto direito privado que guardava e guarda em seus meandros a preocupação dos interesses privatistas dos proprietários que não subsistirem limitações aos seus direitos porque seria limitar a própria iniciativa privada.

Para que se possa compreender melhor esses avanços é mister que se remonte a história e voltemos aos primórdios do descobrimento brasileiro por Portugal, porque, como leciona o prof. Édis Milaré: *“A devastação ambiental não é marca exclusiva de nossos dias ou deste século. Apenas a percepção jurídica deste fenômeno - até como consequência de um bem jurídico novo denominado “meio ambiente” - é de explicação recente”*.<sup>74</sup>

Afora isso, valiosos os estudos de Ann Helen Wainer<sup>75</sup>, no Brasil, informam que as primeiras normas disciplinadoras do meio ambiente são encontradas na legislação portuguesa, vigentes no Brasil até o Código Civil, em 1916.

Inicialmente, então, foram as *Ordenações Afonsinas*, que se constituíram no primeiro Código legal europeu com influência dos Direitos Canônico e Romano, no qual apareceram algumas referências e preocupações relativas ao meio ambiente, como a proibição do corte de árvores de fruto, cujo ato se constituía em crime de injúria ao rei mas que, na realidade, era a repetição do que já constava e consta da Bíblia Sagrada.<sup>76</sup>

Depois, foram as *Ordenações Manuelinas*, estatuto de inúmeras novidades e avan-

---

73 Vários são os autores que procuram conceituar o que seja o Direito Ambiental ou, como também é conhecido, – Direito do Ambiente – mas Milaré oferece o que pode ser tido como satisfatório ao entender se tratar do “complexo de princípios e normas reguladoras das atividades humanas que, direta u indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando à sustentabilidade para as presentes e futuras gerações”. Cf. ob. cit., p. 662. 52 Ver, também, SILVA, José Afonso da, ob. cit. 21-22..

74 MIRALÉ, Édis. *Direito do Ambiente - doutrina - prática - jurisprudência - glossário*. São Paulo: RT, 2000, p. 78.

75 WAGNER, Na Helena, *Legislação ambiental brasileira: subsídios para a história do direito ambiental*, 2 de, Rio de Janeiro: FORENSE, 1999, In Revista do Direito Ambiental, São Paulo: ROT, 1995, nº 0, pp. 158 a 169.

76 BÍBLIA. Português. *A Bíblia ...* Deuteronômio 20.19, p.203.

ços para a época, inclusive em matéria ambiental. Tratava e proibia a caça de certos animais como perdizes, lebres e coelhos, da comercialização de colméias em razão da vida das abelhas e mantinha como crime o corte de árvores frutíferas, com a novidade de ser punido o infrator com o degredo para o Brasil se a árvore cortada tivesse valor superior a "trinta cruzados".

Em 1580, Felipe II - que começou a reinar em Portugal com o nome de Felipe I, ordenou uma revisão das leis - lusitanas e, em 1603, morto Felipe I, expediu lei pela qual eram aprovadas as *Ordenações Filipinas*, obrigatórias no Reino e nas colônias portuguesas, incluindo-se, é claro, o Brasil.

Nas *Ordenações Filipinas*, novos avanços no sentido geral mas para as questões ambientais, significativos, porque surge por exemplo, o conceito de poluição das águas, com a proibição das pessoas jogarem material que pudesse matar os peixes, sua criação ou sujar as águas dos rios e das lagoas; permaneceu como crime o corte das árvores de fruto e o conseqüente degredo para o Brasil, com alteração de que pouco importava o valor da árvore exterminada; e, em relação à proteção dos animais, cuja morte "por malícia", também era punida com o degredo para Brasil<sup>77</sup>.

Com a promulgação do Código Civil brasileiro, em vigor desde 1º de janeiro de 1917, materializou-se o primeiro Diploma Legal brasileiro com preocupações ecológicas mais evidentes, embora incipientes, mas de valor inestimável para os estudiosos e operadores do direito que viram nascer as primeiras normas protetivas ambientais, restritas, porque destinadas a proteger direito privado na composição dos conflitos de vizinhança. Exemplo é o artigo 554<sup>78</sup> do atual com sua correspondência no artigo 1.277 e parágrafo único do novo Código Civil<sup>79</sup>. O primeiro atribuiu - "*ao proprietário ou inquilino de um prédio 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, o segundo, foi além, assegurando que:

"O proprietário ou possuidor de um prédio tem o direito de fazer cessar as interferências prejudiciais à segurança, ao sossego e à saúde dos que habitam, provocadas pela utilização de propriedade vizinha.

Parágrafo único. Proíbem-se as interferências considerando-se a natureza da utilização, a localização do prédio, atendidas as normas que distribuem as edificações em zonas, e os limites ordinários de tolerância dos moradores da vizinhança".<sup>80</sup>

77 WAINER, Ann Helen, ob. cit., pp. 158-159.

78 BRASIL. *Código Civil Brasileiro*. Lei nº 3.071 de 01 de janeiro de 1916. RT Mini-Códigos. Youssef Said Cahali (Org.) São Paulo: RT, 1999, p. 235.

79 BRASIL. *Novo Código Civil*. Lei nº 10.406/02. São Paulo: RT, 2002.

80 Idem., p. 191.

Contudo, um dos institutos mais importantes, relativamente ao meio ambiente, no atual Código Civil, está contido no artigo 584<sup>81</sup>, o que foi praticamente repetido no seu correspondente no novo Código, no artigo 1.309<sup>82</sup>, que proíbe "*construções capazes de poluir ou inutilizar, para o uso ordinário, a água de poço ou fonte alheia, a elas preexistente*".

Depois do Código Civil, editaram-se: o *Regulamento de Saúde Pública* (Decreto 16.300, de 31.12.1923); o *Código Florestal* (Decreto 23.793, de 23.01.1934), substituído pelo vigente, instituído pela Lei 4.771, de 15.09.1965; o *Código das Águas* (Decreto 24.643, de 10.07.1934); o Código de Pesca (Decreto-lei 794, de 19.10.1938); o Código Penal, de 1940 (Decreto-lei 2.848, de 07.12.1940), que define no seu artigo 271, o crime de corrupção ou poluição de água potável, com pouca ou quase nenhuma aplicação, porquanto a qualificação de 'potabilidade' da água gerou e ainda gera limitações interpretativas que impediram a eficácia do instituto que, por incrível que pareça, permanece inalterado.

Com o crescimento grave da degradação ambiental, reclamou-se uma política mais efetiva para o setor com a presença de normas de prevenção, controle recomposição dos danos ocasionados, editando-se o Decreto-lei 248, de 28.02.1967, *que instituiu a política nacional de saneamento básico*, ou seja, um conjunto de diretrizes destinadas à fixação de programa governamental a aplicar-se nos setores de abastecimento de água e esgotos sanitários. Pelo mesmo Decreto foi criado o *Conselho Nacional de Saneamento Básico* a quem caberia definir a política a ser implantada além de elaborar o *plano nacional de abastecimento de água e esgotos sanitários*, entre outras atribuições necessárias à implementação daquela política. Essa legislação, contudo, estava voltada para outros interesses, mais políticos do que de realização das normas protetivas ambientais, porquanto centrou-se na preocupação maior era com a chamada *poluição da pobreza* que crescia, espantosamente, nas principais cidades brasileiras, como resultado do êxodo rural. Mas era e foi um começo.

Gize-se que, em que pese á conotação mais "política", graças a esses procedimentos, mais do que qualquer outra coisa, ocorreram outras transformações e legislações específicas de proteção ambiental. Na mesma época, por exemplo, surge o *Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental*, via Decreto-lei, junto ao Ministério da Saúde, como único órgão de âmbito nacional, com a finalidade específica de promoção e coordenação das atividades de controle da poluição ambiental.

---

81 BRASIL. *Código Civil* ..., p. 238.

82 BRASIL. *Novo Código* ...p. 198.

Mesmo que insuficientes, tracejavam-se as linhas gerais para a implementação no Brasil de uma política ambiental. Era um avanço. Mas tudo restou no papel. Os dois Decretos citados foram revogados em menos de um ano, sem terem tido vigência, editando-se a Lei 5.318, de 26.09.1967, que criou a *Política Nacional de Saneamento Básico*, com a instituição do *Conselho Nacional de Saneamento*, junto ao então Ministério do Interior, no qual se aglutinaram as diretrizes relativas tanto ao saneamento básico, aos esgotos pluviais e à drenagem, quanto às ligadas ao controle da poluição ambiental, das modificações artificiais de massa de água e das inundações e erosões.

Para muitos significou um atraso que não cabe ser analisado pelos limites do trabalho proposto, porém é válido o registro, como 'mais um' dado, pelo fato da legislação federal ter adormecido um pouco e esquecido dos problemas ambientais, a partir dessa época, por quase seis longos anos.

Na realidade, essa profusão de leis, decretos, regulamentos e portarias acabou por criar um problema metodológico que ultrapassou a indagação da eficácia legislativa. Era necessário saber se a proteção ambiental funcionaria com leis setoriais ou se seria necessário um tratamento unitário, até porque o aspecto setorial era de todo ineficaz em relação ao ar, água, solo, sossego, planejamento urbano, etc. A questão ambiental era e é evidente em quase todos os segmentos e não poderia ser de outra forma porque envolve toda a sociedade, a vida. Começaram a surgir os primeiros defensores da criação de normas constitucionais que fundamentassem, numa visão ampliada, mas específica, a questão ambiental, com atuação, efetividade e eficácia para a proteção conjunta do patrimônio ambiental globalmente, considerado em todas as suas manifestações, em face da atuação, também conjunta, dos agentes desagregantes, como se isso fosse a solução. A falta de transparência era flagrante e, por conseqüência não havia uma conscientização da sociedade sobre os problemas e seus significados.

José Afonso da Silva esclarece e defende a tese da unificação legislativa, justificando-a com fundamento doutrinário, ao lecionar que:

(...) a regulamentação unitária é a indicada se recordamos que a poluição do ar, água e solo, estão intimamente ligadas entre si: se proibirmos a descarga de determinados dejetos sólidos nas águas, é possível que os mesmos sejam incinerados com a conseqüente poluição do ar, ou que sejam simplesmente armazenados em algum lugar nos chamados aterros sanitários, com a conseqüente poluição do solo e das correntes subterrâneas.<sup>83</sup>

---

83 BENTATA, Judith Rieber. *Régimen Jurídico de la Protección del Ambiente y Lucha Contra la Contaminación*, p. 63, apud, SILVA, José Afonso da, *Direito Ambiental Constitucional*, 2 ws, São Paulo: Malhadeiros, 1997, pp. 20.

Ocorre que a solução não pode ser tão simplória porque o Brasil, como um Estado Federal, tem o respeito à divisão, à concorrência na questão das competências para legislar que em determinadas questões ambientais, são distribuídas entre as três entidades federativas: União, Estados e Municípios, como no caso da água, que se sujeita, por exemplo, ao “*princípio da unidade do ciclo hidrológico*”<sup>84</sup>.

Contudo, embora essas dificuldades, sem que representasse uma unificação, surgiu a lei ambiental mais importante do Brasil e, com certeza, a responsável pela modificação de costumes, condutas e até motivadora em termos constituintes que acabou na especificidade de um capítulo, único, na Constituição, para o regramento ambiental: a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, sofrendo os mesmos problemas de eficácia, de efetividade, constituindo-se, no entanto, no grande e verdadeiro recomeço.

Diante disso, dessa certa insuficiência da Lei 6.938/81, desprezando-se a unificação, o legislador constituinte a concentração de princípios e regras na própria Constituição, provocado por segmentos sociais conscientizados de que positivamente pura e simples na legislação ordinária infraconstitucional não tinha solucionado a questão ambiental. Foi um avanço maior ainda porque matizou da obrigatoriedade maior a legislação até então esparsa, confusa e inadequada, em muito casos.

### 1.5. A evolução estrangeira

Encontrados esses aspectos teórico-informativos, consegue-se apanhar, com melhor clareza, as formas adotadas em legislações de outros países, especialmente, nas suas respectivas constituições. Examinando-se esses documentos regradores de alguns países, independentemente da forma de governo, constata-se que a preocupação ambiental data de épocas recentes, de vez que nas Cartas mais antigas, as referências apareceram como determinantes de atribuições de órgãos e entes públicos. Os dispositivos envolvendo os aspectos protetivos ambientais como “direitos fundamentais” começaram a ser inseridos pelos legisladores constituintes a partir da metade do século passado, por volta da década de 50.

Pesquisando dados sobre as constituições estrangeiras, em José Afonso da Silva, apanha-se que:

A República Federal da Alemanha, em sua Constituição de 1949, manteve os aspectos normativos relativos às competências da Bund (União) e dos Länder (Estados), mas demonstrou uma tímida

---

84 Idem, p. 20.

preocupação constitucional ecológica ao determinar, por exemplo, sobre "*a proteção do comércio de produtos alimentares e estimulantes, assim como de artigos de consumo, forragens, sementes e plantas agrícolas e florestais, a proteção de plantas contra enfermidades e pragas, assim como a proteção de animais*" e, ainda, a "*eliminação do lixo, o combate a poluição e a luta contra o ruído*", além de prescrever o direito da União (Estado alemão) de determinar normas gerais sobre "*a caça, a proteção da natureza e a estética da paisagem*", nos arts. 75, §§ 3º, 20º e 24º.

Na Suíça, a partir de 1957, (...) mediante aprovação de uma série de emendas constitucionais, com elas apareceram as normas ambientais. Saliente-se que, mesmo sendo antiga Constituição vigente (1874), a mesma trazia em seu art. 24, disposições sobre a proteção das florestas, especialmente nas regiões em que cursos d'água tinham nascentes. Aliás, nesse ano de 1957 os suíços se empenharam em criar institutos direcionados para a proteção de recursos ambientais, numa demonstração clara de conscientização dos problemas da época e dos futuros. Foi acrescentada, então, ao citado art. 24, uma disposição relativa à competência da Confederação que nada mais é, para nós, do que a União Federal, para legislar sobre a proteção das águas superficiais e subterrâneas contra a poluição. E outro acréscimo ao art. 24, ocorrido em 1971, foi conferida a competência à Confederação para criar disposições legislativas protetivas do homem e seu ambiente natural contra os agentes que lhes fossem danosos e nocivos. Efetivou-se, então, uma batalha contra as poluições atmosférica e sonora. Adotando o "princípio da localização", a Constituição suíça delegou poderes de execução dessas disposições constitucionais aos Cantões, salvo quando a lei determinasse a competência da Confederação.

Contudo, a primazia no tratamento mais específico das questões ambientais numa Constituição foi da *Bulgária*, de 1971, cujas características ressaltam do seu art. 31, quando declara que a "*proteção, a salvaguarda da Natureza e das riquezas naturais, da água, ar e solo... incumbe aos órgãos do Estado e é dever também de cada cidadão*".

Cuba, eminentemente socialista, com a Constituição de 1976, tratou, no art. 27, de estabelecer que cabia ao Estado e à sociedade a proteção da natureza, visando garantir o bem-estar dos cidadãos, assim como propugnar para que fossem mantidas limpas as águas e a atmosfera, além dos inerentes procedimentos protetivos em relação ao solo, a flora e a fauna.

A *União Soviética*, na Constituição de 1977, foi mais específica em termos ambientais e regrou, no seu art. 18 que: "*No interesse da presente e das futuras gerações se adotam na URSS as medidas necessárias para a proteção e o uso racional, cientificamente fundamentado, da terra e do solo, dos recursos hídricos, da flora, da fauna, para conservar limpos o ar e a água, assegurar a reprodução das riquezas naturais e o melhoramento do meio ambiente*".

A Constituição da Espanha, tratou de forma assemelhada essas questões no seu art. 45, abrangendo, inclusive, os aspectos indenizatórios em caso de dano.

Na China, a Constituição de 1982, embora a declaração de - propriedade - do Estado ou de propriedade coletiva os recursos naturais e ambientais, no seu art. 9º, estabeleceu-se que o Estado tem a incumbência de proteção e de melhoria do meio ambiente e males inerentes, além da organização e estímulo ao reflorestamento dos bosques e árvores em geral, conforme o estatuído no seu art. 26.

Na América Latina, a *Constituição do Chile*, de 1981, prescreveu o direito das pessoas viverem num meio ambiente livre de contaminação, impondo ao Estado, como - dever - velar para que este direito não fosse negado ou ameaçado, assim como dever garantir e proteger a preservação da natureza. Inovou porque estabeleceu que a lei poderia estabelecer restrições específicas ao exercício de determinados direitos ou liberdades para proteger o meio ambiente, ou seja, instituiu a penalização dos responsáveis por quaisquer eventos de degradação ambiental.<sup>85</sup>

Contudo, a importância estrangeira constitucional mais acentuada para o Brasil está na *Constituição Portuguesa*, de 1976, reflexa para a nossa Constituição de 1988, que acabou resultando numa abordagem moderna e atual das questões ambientais, relacionando-as com outros direitos como o da vida, a exemplo da Carta lusitana, cujo artigo 66, foi paradigmático para

85 Cf. SILVA, José Afonso da, ob. cit., pp. 24-25.

o constituinte nacional, cuja expressividade assegura que: "*Todos têm direito a um ambiente de vida humana, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender*"<sup>86</sup>, dentre outras determinações que, inclusive, acenaram para a participação popular quando da necessidade da adoção de medidas preventivas ou satisfativas contra a degradação ambiental.

Outros países e nações se dedicaram às questões ambientais, mesmo que recentemente, mas o exame dessas Cartas, pressupõe-se desnecessário e inoportuno no presente trabalho, preferindo-se o que aqui foi abordado, que se justifica como ilustração do que passou a acontecer em termos brasileiros.

#### 1.6. A importância doutrinário-normativa dos anos 70 e 80

A preocupação ambiental mundial, então, forçou o aparecimento e o desenvolvimento da necessária legislação ambiental em quase todos os países. Bem examinadas, essas leis se concentraram, basicamente, em três tipos de normas: extensões da legislação já existente sobre aspectos sanitários ou de higiene que nasceram do próprio costume das sociedades, principalmente no século passado, voltadas para aquilo que era entendido como "meio ambiente" (flora, fauna, paisagem); um segundo tipo, mais moderno, fundamentando-se nas primeiras conceituações ecológicas, sem uma maior sistematização, porque dirigidas para setores isolados como o ar, a água, o ruído e as mais variadas formas de situações nocivas ao ser humano, conhecidas à época; e, um terceiro tipo de normas nascidas desse emaranhado que procuravam unificar as leis existentes para a criação de um sistema legal de normatização e defesa do meio ambiente. Denota-se que houve uma indiscutível evolução.

No Brasil, embora tivesse cessado essa preocupação legislativa, a mesma acabou retornando em 1973, com a criação, pelo Decreto 73.030, de 30 de outubro de 1973, no âmbito do Ministério do Interior, da Secretaria Especial de Meio Ambiente - SEMA, "orientada para a conservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais", junto a qual passou a funcionar o Conselho Consultivo do Meio Ambiente - CCMA, composto por nove membros de notória competência em assuntos relacionados com a utilização racional dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente.

Nenhuma novidade apresentou, salvo o de recomeçar de onde tinha parado, embora credite-se Decreto 73.030, uma definição mais apurada de poluição das águas. O avanço foi tí-

---

86 Idem, p. 24.

mido, se é que se pode contemplar algum. Mas, para o Plano Nacional de Desenvolvimento do governo federal, nessa época, foi o mais importante avanço porque tracejou as diretrizes e prioridades sobre a preservação do meio ambiente, tendo como pressuposto fundamental, a não limitação do acesso dos países sub-desenvolvidos ao estágio de sociedade industrializada, sob pretexto de conter o avanço da poluição mundial, pois, o maior esforço a ser realizado deveria recair sobre as nações industrializadas, que eram as responsáveis pelo estágio de poluição que o mundo já convivia, e que retardaram a adoção de medidas efetivas de proteção do meio ambiente. Eram detectadas e reconhecidas, por exemplo, áreas críticas de poluição em razão da concentração industrial (Grande São Paulo e Grande Rio), acenando para o estabelecimento de zoneamento e planejamento adequados para a recuperação do meio ambiente nessas áreas. Foi definida, nesse Plano, a política a ser seguida e os instrumentos de atuação a serem empregados na preservação ambiental.

Entre 1975 e 1976, três diplomas legais importantes foram editados com a finalidade de emprestar a devida tutela jurídica ao meio ambiente: o Decreto-lei 1.413, de 14 de agosto de 1975, dispondo sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividade industrial; o Decreto 76.389, de 03 de outubro de 1975, dispondo sobre medidas de preservação e controle da poluição industrial, de que trata o Decreto-lei supra referido; e a *Portaria do Ministério do Interior n° 13*, de 15.01.1976, fixando os parâmetros para a classificação das águas interiores nacionais, de acordo com as alternativas de consumo, dispondo, além disso, sobre o controle da poluição.

Nos *Estados* também se desenvolveu legislação protetora, nem sempre muito sistematizada. Tantas outras seguiram com o mesmo propósito protetivo, as quais, pela evolução e profusão dos anos 80, entende-se, desnecessária a enumeração.

O que importa é o marco principal e, com certeza, provocador da constitucionalização posterior, ou seja, a edição da Lei n° 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e sobre o Sistema Nacional do Meio Ambiente, gerando-se uma normatividade mais ampla e sistematizada.

Como é natural, com a perspectiva de uma legislação mais específica e não mais esparsa, motivando pessoas e entidades de todas as áreas que, direta ou indiretamente, se sentissem ligados às questões ambientais, a referida lei mostrou-se como um verdadeiro 'divisor de águas'. Notou-se, inclusive, que a partir da sua edição, aumentou a pesquisa em torno do assunto, promovendo-se ampla discussão, inicialmente tímida, mas ensejadora de discussões, palestras,

notícias e publicações dado à importância das questões ambientais que acabaram por fazer nascer uma variada legislação sedimentada em recortes filosóficos e científicos.

Antônio Carlos Wolkmer<sup>87</sup>, com sua visão sobre a crise de legitimidade, da elaboração e da aplicação da justiça, além da abordagem sobre as novas formas de produção do capital e das contradições sociais emergentes no final do século XX, fornece fortes subsídios para a compreensão da evolução normativa ambiental, embora seu conteúdo seja mais filosófico.

Na doutrina, então, é evidente a preocupação com o desenvolvimento da sociedade humana em tempos de modernidade e em épocas de pós-modernidade. Denota-se, claramente, que Estados como o brasileiro, cuja sociedade nem mesmo se adaptou com a modernidade, suas crises, suas verdades questionadas, viu-se diante de um momento imediatamente posterior, veloz, a exigir respostas para suas inquietações e necessidades, fomentando mais a crise atual que, quem sabe, somente serão atendidas com o encontro de novas alternativas, novos paradigmas.

Essa disposição doutrinária encontra suporte em Carlos Gomes de Carvalho, o qual parte do confronto entre o capitalismo e o ambiente natural para apontar, pelo menos, três pontos nefastos, nos quais o capitalismo exasperou a sua concepção de antagonismo do homem frente a natureza:

- a) - na economia, com a doutrina "*...do lucro, do consumismo exagerado, do crescer a todo e qualquer custo, do planejamento a curto e médio prazo em que os bens naturais não são levados em conta, senão como matéria-prima*";
- b) - na política, com a "*instituição da competição e da dominação de uns homens sobre outros, de povos e Estados entre si*";
- c) - na filosofia, com a "*criação do otimismo antropocêntrico, o culto no homem abstrato, como soberano e senhor da natureza (aspecto este que sequer as Religiões Ocidentais desmentem)*".<sup>88</sup>

---

87 Ver WOLKMER, Antônio Carlos. *Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico*. 2 ed. São Paulo : ACADÊMICA. 1995, pp. 13/14, na quais leciona: "Os modelos culturais, normativos, instrumentais que fundamentaram o mundo da vida, a organização social e os critérios de cientificidade tornam-se insatisfatórios e limitados. A crescente descrença em modelos filosóficos e científicos que não oferecem mais diretrizes e normas seguras abre espaço para se repensarem padrões alternativos de fundamentação. Os paradigmas que produziram um "ethos", marcado pelo idealismo individual, pelo racionalismo liberal e pelo formalismo positivista, bem como os que mantiveram a logicidade do discurso filosófico, científico e jurídico têm sua racionalidade questionada e substituída por novos modelos de referência. Esses novos paradigmas estão diretamente vinculados "à crescente complexidade dos conflitos, à heterogeneidade sócioeconômica, à concentração e centralização do capital, à expansão do intervencionismo estatal, à hipertrofia do Executivo, etc. À medida que a sociedade é vista como um sistema necessariamente conflituoso, tenso e em permanente transformação, toda e qualquer análise para a ser considerada válida apenas se for capaz de identificar os fatores de mudanças responsáveis pela contínua inadequação dos modelos culturais tradicionais (...)"

88 CARVALHO, Carlos Gomes de. *Introdução ao Direito Ambiental*. São Paulo : LETRAS & LETRAS. 1991, p. 58.

Liszt Vieira<sup>89</sup>, por sua vez, demonstra suas posições diante do mundo globalizado e para Gilmar Antônio Bedin, a evolução foi da própria da cidadania com o surgimento de vários direitos, dentre os quais, os denominados direitos de "quarta geração", que são concebidos como "direitos sobre o Estado", cujo destinatário é o gênero humano, em forma de regra como "*o direito ao desenvolvimento, ao meio ambiente sadio, à paz e à autodeterminação dos povos*".<sup>90</sup>

Fundamentando em Bobbio, José Alcebiades de Oliveira Júnior, explica essa aceleração do processo de multiplicação dos direitos, e conseqüentemente das leis, nos últimos anos pelo fato de passarem a ser considerados os chamados " (...) *"direitos sociais", dentre os quais cita os direitos da humanidade, como é o caso do meio ambiente e de outros atribuídos a sujeitos diferentes do homem, como os animais, a natureza (...)*"<sup>91</sup> que importaram num aumento da complexidade social. Com a mesma intenção, mas em outro norte, Cristiane Derani, leciona, procura explicar a atualidade, argumentando que:

As relações internacionais, globalizadas inicialmente com os impulsos da colonização, mantêm uma estrutura de relacionamento econômico que, em essência, pouco se alterou. As relações entre os países do norte e do sul, assentam-se na contínua dependência material e financeira, que permanece garantindo uma balança comercial favorável para os países exportadores de bens mais elaborados (capital, trabalho e tecnologia). Se um lado pende favoravelmente, outro, necessariamente, penderá negativamente; ordem e caos são dois lados desta sociedade global.<sup>92</sup>

Assim, o processo de internacionalização da economia, com a preocupação crescente do aumento de produção de uns em detrimento de outros, com o emprego sempre maior de altas tecnologias que impulsionam as produções localizadas, mesmo ao custo da destruição do meio ambiente, resultam no quadro caótico que se observa no início de século, com uma sensível e quem sabe irrecuperável diminuição dos recursos naturais.

89 Cf. VIEIRA, Liszt. *Cidadania e Globalização*. 2 ed. Rio de Janeiro: Record. 1998, p. 37., que leciona: "O esgotamento da modernidade e o advento de uma era pós-moderna se dariam pelo predomínio do transitório sobre o eterno, do contingente, fugidio e efêmero sobre o imutável. Estariam exauridos os conceitos que constituíram os pressupostos das teorias modernas: as noções de progresso, trabalho, produção, gênese, desenvolvimento, finalidade não conseguiriam mais explicar o mundo contemporâneo".

90 BEDIN, Gilmar Antônio. *Estado, Cidadania e Globalização do Mundo: algumas reflexões e possíveis desdobramentos*, in *Relações Internacionais & Globalização*. Coord. de Odete Maria de Oliveira, Ijuí "UNIJUÍ. 1998, p. 124 que afirma: "Vivemos, com o final do século XX, um novo período da caminhada da humanidade. Período de grandes mudanças e, principalmente, de profundas ambigüidades. Temos, por um lado, um período de acentuada angústia existencial e de enormes incertezas quando à solidez das conquistas da modernidade diante da ameaça do retorno à barbárie - presente, por exemplo, em todas as formas de tribalismos e de fundamentalismo - e da iminência da dissolução dos vínculos sociais devido ao apelo extremado ao consumo e aos efeitos devastadores da lógica perversa do capitalismo real de livre mercado, e, por outro, uma ameaça de grandes esperanças de construção de um mundo melhor, centrado em uma ordem mundial justa e solidária - apesar de toda angústia e das enormes perplexidades geradas pelas grandes transformações políticas, econômicas e sociais da atualidade".

91 OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebiades de. *Teoria Jurídica e Novos Direitos*. Rio de Janeiro : LUMEN JURIS. 2000, p. 87.

92 DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo : MAX LIMONAD. 1997, p. 120.

Outro autor, Alex Peloggia, explica as mudanças climáticas pelas ações humanas sobre a superfície terrestre e, é enfático: "*o advento das sociedades industriais humanas tem trazido mudanças análogas àquelas iniciadas nos tempos paleozóicos pela evolução dos metazoários formadores de rochas ou no Paleozóico tardio pelo aparecimento das floras terrestres avançadas*"<sup>93</sup>. Essa observação representa uma informação que importa numa demorada reflexão da sociedade atual. O ser humano de final de século XX e início do século XXI chega a ser comparado, em suas ações na face da terra, com épocas de transformações singulares como as de formação das camadas rochosas e de superfície terrestres, como ressalta o Prof. Milaré, ao afirmar:

Esse quadro, como não poderia deixar de ser, contribui poderosamente para a perda de identidade com a natureza, repercutindo profundamente naquilo que se convencionou chamar de qualidade de vida. E isso, acaba, a final, frustrando e angustiando o homem, que se vê desligado de suas raízes com a natureza, gerando aquilo que Kazuo Watanabe chamou de litigiosidade contida, fenômeno extremamente perigoso para a paz, pois é um ingrediente a mais na "panela de pressão" social, uma vez que, impotentes para reverter tal quadro, as pessoas guardam dentro de si todos os problemas.<sup>94</sup>

O mesmo professor Édis Milaré, já havia constatado em seus estudos sobre o assunto, lecionando que:

A paisagem natural da Terra está cada vez mais ameaçada pelas usinas nucleares, pelo lixo atômico, pelos dejetos orgânicos, pela "chuva ácida", pelas indústrias e pelo lixo químico. Por conta disso, em todo o mundo - e o Brasil não é nenhuma exceção -, o lençol freático se contamina, a água escasseia, a área florestal diminui, o clima sofre profundas alterações, o ar se torna irrespirável, o patrimônio genético se degrada, abreviando os anos que o homem tem para viver sobre o Planeta.<sup>95</sup>

Visualiza-se, assim, a importância das mutações sociais ocorridas ao longo da história e a íntima relação das mesmas com as questões ambientais experimentadas em diferentes momentos, motivando constituintes e constituições na busca dos princípios filosóficos e científicos estruturantes que servissem de freios à degradação ambiental.

93 PELOGGIA, Alex. *O Homem e o Ambiente Geológico*. São Paulo: Xamã. 1998, p. 24.

94 Cf. MILARÉ, Édis, in *Revista do Ministério Público do RGS*, nº 27, 1992, p. 16.

95 MILARÉ, Édis, *Direito do Ambiente ...*, p. 34.

## Capítulo II

### A eclosão dos princípios

#### 2.1. O Estado Democrático de Direito.

Sem a pretensão de um estudo aprofundado sobre a teoria da constituição mas com a finalidade de melhor compreensão do tema, há que ser conceituado o que seja – *Estado de Democrático de Direito* -, suas características e fundamentos, embora a teoria da constituição seja reflexiva deste, na medida em que os Estados assim havidos, na atualidade, tenham como suporte um sistema jurídico-normativo consubstanciado pela pretensão de justiça vertente das suas regras, de modo a constituir-se numa centralização desse sistema que assume características de um - sistema normativo-constitucional. Esse sistema, como explica Canotilho, é “*o conjunto de princípios e argumentos normativos que servem (ou devem servir) para fundamentar o procedimento de aplicação do direito ou para cumprir a pretensão de correção do sistema*”<sup>96</sup>. Assim materializado, o – Estado Democrático de Direito – é *um estado de direito legitimado em termos democráticos com sujeição do poder a princípios e regras jurídicas*<sup>97</sup>. Esse raciocínio explica a preferência em entender como – *Estado Democrático de Direito* - e não – *Estado de Direito Democrático*<sup>98</sup>, confortado pelo moderno constitucionalismo plasmado no Estado Constitucional, que entende ocorrer uma simbiose entre essas duas qualidades do Estado, uma dependente da outra<sup>99</sup>.

A partir desse momento começa a se delinear uma discussão maior delimitada pelo tema que procura questionar a transparência normativa, começando, primeiro, com as normas constitucionais como um todo e depois, especificamente, com as ambientais, num – Estado De-

---

96 CANOTILHO, JJ. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria Constitucional*. 2 ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 1211.

97 Idem, p. 224

98 Ibidem, p. 92, na qual explica que: O Estado Constitucional, para ser um estado com as qualidades identificadas pelo constitucionalismo moderno, deve ser um Estado de direito democrático. Eis aqui as duas grandes qualidades do estado constitucional: Estado de direito e Estado democrático. Estas duas qualidades surgem muitas vezes separadas. Fala-se em Estado de direito, omitindo-se a dimensão democrática, e a alude-se a Estado democrático silenciando a dimensão de Estado de direito. Esta dissociação corresponde, por vezes, à realidade das coisas: existem formas de domínio político onde este domínio não está domesticado em termos de Estado de direito e existem Estados de direito sem qualquer legitimação em termos democráticos. O Estado constitucional democrático de direito procura estabelecer uma conexão interna entre democracia e Estado de direito.

99 Idem, ibidem, p. 225.

mocrático de Direito. Justifica-se porque, neste, uma das características principais, está centrada no fato de existir uma legitimidade do direito, dos direitos fundamentais e do processo de legislação no sistema jurídico calcados no princípio da soberania popular, porque o *“Estado de direito é democrático e só sendo-o é que é Estado de direito; o Estado democrático é estado de direito e só sendo-o é que é democrático. Há, assim, uma democracia de Estado de direito e um estado de direito de democracia”*<sup>100</sup>. Logo, a vontade soberana do povo está disposta nos textos constitucionais e infra-constitucionais de modo a materializar o Estado Democrático de Direito, distribuído em princípios e regras aprovados com absoluta legitimidade política e de poder. Fundamentalmente, ter-se-á, somente assim, *“um governo de homens segundo a lei constitucional, ela própria imperativamente informada pelos princípios jurídicos radicados na consciência jurídico geral”*<sup>101</sup>. A dedução torna-se bem mais simples: no *Estado Democrático de Direito* a transparência é inerente ao processo e sistema estabelecidos<sup>102</sup>, ou seja: *“o Estado Constitucional só é constitucional se for democrático”*<sup>103</sup>.

## 2.2 O sistema de princípios e regras.

O – Estado Constitucional – democrático e de direito, então, como visto até aqui, está sujeito a um conjunto normas (princípios e regras), respaldado pela vontade popular, que se expressa por meio de uma Constituição que é a norma maior, ou seja, de um conjunto de normas jurídicas, plasmadas, a maioria, num documento escrito, que se apresenta, relativamente às outras normas, com justa e devida primazia normativa.

É conveniente lembrar, contudo, que o Direito, compreendido sob o ponto de vista da ciência humana e social que é, submete-se e se norteia ainda pelos postulados de Filosofia das Ciências, dentre os quais, uma necessidade de *princípios constitutivos* para determinação da sua autonomia, isto é, que tenham atingido um grau de desenvolvimento e maturidade suficientes para a existência em si mesmo, dentro de um determinado contexto científico, vertentes e vincula-

---

100 CANOTILHO, JJ. Gomes, ob. cit., p. 224.

101 Idem, p. 224.

102 Idem, ibidem, p. 225.

103 Ver CANOTILHO, na ob. cit., p. 225, comparando-se artigos da Constituição Portuguesa de 1976 e dispositivos contidos na Constituição Federal brasileira de 1988, especialmente nos comentários em relação do art. 2º, da Carta Magna lusitana quando leciona: Daí que “tal como a vertente do estado de direito não pode ser vista senão à luz do princípio democrático, também a vertente do Estado democrático não pode ser entendida senão na perspectiva de Estado de direito. Tal como só existe um estado de direito democrático, também só existe um Estado democrático de direito”, isto é, sujeito a regras jurídicas.

dos a uma ciência-mãe.

Assim, a autonomia ou não do Direito do Ambiente, Ambiental ou Ecológico (não importando a designação), como ramo autônomo da ciência jurídica, surgiu com esse Estado Constitucional, com seus princípios básicos ou fundamentais. Essa “eclosão” de princípios e regras resultou, na realidade, das experiências da própria sociedade, seus problemas emergentes na relação - homem com o “meio ambiente” - e que interessam ao presente trabalho porque fundamentam e dão consistência à posição de quase “lei maior”, fundamental, a esse ramo da árvore do Direito – que pode-se denominar de – Direito Constitucional Ambiental. Assim posta a questão, os conceitos são esclarecedores para a compreensão dos objetivos pretendidos.

Por outro lado, é oportuno esclarecer ou lembrar que os “princípios” – *“são fórmulas nas quais estão contidos os pensamentos diretores do ordenamento, de uma disciplina legal ou de um instituto jurídico”*<sup>104</sup>, se a preferência for uma conceituação mais abrangente. De forma mais específica e direcionada para o Direito, “princípios” são *“enunciações normativas de valor genérico que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico para sua aplicação e integração e para a elaboração de novas normas”*<sup>105</sup>. Logo, o Direito é esse conjunto de “princípios e regras”, em completa e permanente interação.

Assim, entre as ciências afins, um princípio pode não ser exclusivo, cabendo na fundamentação de mais de uma ciência; isto ocorre, sabidamente, quando os princípios são mais gerais e menos específicos. Com esta advertência, interessa destacar, não apenas os princípios fundamentais expressamente formulados nos textos do sistema normativo ambiental, como também os decorrentes do *sistema* de direito positivo em vigor, ou sejam, os *princípios jurídicos positivados*.

Já as “regras”, no sentido geral, estabelecem *“o modo de proceder, a imposição da forma ou da conduta imposta no texto legal”*<sup>106</sup>. Sob o ponto de vista da especificidade, em Direito Constitucional, *“são todos os preceitos destinados ao reconhecimento, garantia ou conformação constitutiva de direitos fundamentais”*<sup>107</sup>. É importante que se diga, ainda, que entre regras e princípios, existem diferenças teórico-doutrinárias importantes para orientar as interpreta-

104 LARENZ, Karl, *Derecho justo – fundamentos de etica juridica* (Direito justo - fundamentos de ética jurídica). Tradução de Luiz Díez-Picazo, Madrid: Civitas, 1985, p. 14

105 REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. São Paulo: Saraiva. 1974, p.339

106 SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. V. IV. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 1.329

107 CANOTILHO, JJ. Gomes, ob. cit., p. 1044.

tações que se façam necessárias nos casos concretos, adotando-se métodos apropriados, o que não é objeto desse trabalho.

Abandonando-se a teoria da metodologia tradicional relativamente às distinções entre normas (regras e princípios), cuja discussão, neste momento, seria desinteressante, prefere-se a posição de Dworkin, Alexy, Bydlinski, Dreier, Wiederin, que entendem a distinção que havia entre *"regras e princípios como distinção entre duas espécies de normas"*<sup>108</sup>, as quais, para que fossem eficazes, necessitavam de procedimentos e processos que lhes dessem operacionalidade prática. Verte, então, disso tudo, que uma Constituição:

(...)é um sistema aberto de normas e princípios que, através de processos judiciais, procedimentos legislativos e administrativos, iniciativas dos cidadãos, passa de uma *law in the books* para uma *law in action*, para uma *living constitution*" (...) pode-se dizer que a individualização de princípio-norma permite que a Constituição possa ser realizada de forma gradativa, segundo circunstâncias factuais e legais. A compreensão principal da Constituição serve de arrimo à concretização metódica quer se trate de um texto constitucional garantístico (ex.: a leitura principal de R. Dworkin - em face da Constituição americana) quer se trate de um texto *constitucional programático* (ex.: *Constituição Portuguesa de 1976, Constituição Brasileira de 1988*)".<sup>109</sup>

Assim, têm-se os princípios jurídicos fundamentais, que são os *"historicamente objetivados e progressivamente introduzidos na consciência jurídica e que encontram uma recepção expressa ou implícita no texto constitucional"*<sup>110</sup>; os princípios políticos constitucionalmente conformadores, que são os *"que explicitam as valorações políticas fundamentais do legislador constituinte constituindo-se no cerne político de uma constituição política"*<sup>111</sup>, os princípios constitucionais impositivos, em que *"subsumem-se todos os princípios que, sobretudo no âmbito*

---

108 Ver CANOTILHO, ob. cit., pp.1037-38, que ensina: "A constituição é uma lei dotada de características especiais. Tem um brilho autónomo expresso através da forma, do procedimento de criação e da posição hierárquica das suas normas. Estes elementos permitem distingui-la de outros actos com valor legislativo presentes na ordem jurídica. Em primeiro lugar, caracteriza-se pela sua posição hierárquico-normativa superior relativamente às outras normas de ordenamento jurídico. Ressalvado algumas particularidades do direito comunitário, a superioridade hierárquico-normativa apresenta expressões: (1) as normas constitucionais constituem uma *lex superior* que recolhe o fundamento de validade em si própria (autoprímazia normativa); (2) as normas da constituição são normas de normas (*normae normarum*) afirmando-se como uma fonte de produção jurídica de outras normas (leis, regulamentos, estatutos); (3) a superioridade normativa das normas constitucionais implica o princípio da conformidade de todos os actos dos poderes públicos com a Constituição". Cf. nota desse autor, após o texto: O discurso do texto tem um "segredo escondido". Esse segredo deve, porém, revelar-se aos que pretendam ir ao fundo das coisas; pretende-se construir o direito constitucional com base numa perspectiva "principalista" (baseado em princípios), perspectiva essa inspirada em Dworkin e Alexy, mas com aberturas para as concepções sistémicas e estruturantes (sentido de Luhmann e de Müller).

109 Idem, ob. cit., p. 1037.

110 Idem, ibidem, p. 1.038

111 Idem, ibidem, p. 1.039

112 Idem, ibidem, p. 1.040

da constituição dirigente, impõe aos órgãos do Estado, sobretudo ao legislador, a realização de fins e a execução de tarefas"<sup>112</sup>, os quais são conhecidos, muitas vezes, como "normas programáticas, definidoras de fins e tarefas"<sup>113</sup>; os princípios-garantia que visam "instituir direta e imediatamente uma garantia para os cidadãos"<sup>114</sup>.

Já as normas-regra, são teoricamente classificadas, no primeiro grupo, em: *organizatórias* que são as *constitucionais de competência* e no segundo, as *materiais*, de cujo grupo interessam as de *direitos fundamentais* que são as que concentram:

(...) os preceitos constitucionais destinados ao reconhecimento, garantia e conformação constitutiva dos direitos fundamentais"; as de garantias institucionais que "se destinam à proteção das instituições públicas e privadas"; as definidoras de fins e tarefas do Estado que são aquelas que, "de uma forma global e abstrata, fixam essencialmente os fins e tarefas prioritárias do Estado"; e, as regras constitucionais impositivas, cuja importância reside no fato de "imporem um dever concreto e permanente, materialmente determinado que, no caso de não ser cumprido, dará origem a uma omissão inconstitucional"<sup>115</sup>.

Pode-se compreender, pelo que acontece na prática e com os dados conceituais colhidos na pesquisa, que o Estado, então, seria o "criador" da ordem jurídica, do sistema normativo estatal, composto de normas de natureza jurídica destinadas à disciplina e à vinculação, desde os aspectos mais primários da sociedade como um todo, dentro do sistema maior social e global. Essa "ordem jurídica estatal" seria materializada na Constituição, nesse conjunto especial, que teria de ter unidade e coerência intrínsecas, sem as quais correria o risco de produzir institutos esparsos, sem nenhuma ou pouca conexão, que outras resultantes não teriam senão a desarticulação, a contraditoriedade, a colisão de interesses e direitos. Pelo menos é essa versão que

113 Ibidem, p. 1.040

114 Ibidem, 1.046

115 Ver - CANOTILHO, JJ. Gomes., ob. cit., pp. 1034 a 1046 quando ensina: "os princípios são normas jurídicas impositivas de uma optimização, compatíveis com vários graus de concretização, consoante os condicionalismos fácticos e jurídicos; as regras são normas que prescrevem imperativamente uma exigência (impõem, permitem ou proibem) que é ou não é cumprida (nos termos de Dworkin: applicable in all-or-nothing fashion); a convivência dos princípios é conflitual (Zagrebelsky), a convivência de regras é antinómica; os princípios coexistem, as regras antinómicas excluem-se. Consequentemente, os princípios, ao constituírem exigências de optimização, permitem o balanceamento de valores e interesses (não obedecem, como as regras, à <<lógica do tudo ou nada>>), consoante o seu peso e a ponderação de outros princípios eventualmente conflituantes; as regras não deixam espaço para qualquer outra solução, pois se uma regra vale (tem validade) deve cumprir-se na exata medida das suas prescrições, nem mais nem menos. Como se verá mais adiante, em caso de conflito entre princípios, estes podem ser objecto de ponderação, de harmonização, pois eles contêm apenas <<exigências>> ou <<standards>> que, em "primeira linha" (prima facie), devem ser realizados; as regras contêm <<fixações normativas>> definitivas, sendo insustentável a validade simultânea de regras contraditórias. Realça-se também que os princípios suscitam problemas de validade e peso (importância, ponderação, valia); as regras colocam apenas questões de validade (se elas não são correctas devem ser alteradas)".

passada pelos meios de comunicação de massa, pela mídia, fortemente empenhada em “transmitir o que interessa” e não o que “é preciso” para, além de informar, formar.

Essa visão é simplória, redutora, unilateral e de todo ultrapassada. Não há como conceber-se o Estado, na atualidade, como o “único” criador de normas, como o “único” responsável pela criação do sistema normativo estatal. Os motivos são evidentes. Um ordenamento jurídico não se apresenta como “um conjunto sistematizado de normas jurídicas”; a participação popular num Estado Democrático de Direito desmente o Estado como “o criador” absoluto das regras jurídicas; e, por fim, essa ótica superficial, é equivocada quando informa da existência um único ordenamento, o estatal.

Um Estado materializa o seu ordenamento jurídico por meio de uma constituição escrita considerada como a ordem jurídica fundamental do mesmo e da sociedade, pressupondo-se a tarefa de concretização e aplicação das normas constitucionais como ponto de partida desse processo que se revitaliza, constantemente, pela troca de informações e necessidades. Essa concepção desconstitui a posição do “Estado-criador e único” das normas constitucionais e, por consequência, da própria Constituição<sup>116</sup>.

Assim, *"a positividade constitucional sugere, desde logo, que a garantia da força normativa da constituição não é tarefa fácil, mas se o direito constitucional é direito positivo, se a constituição vale como lei, então as regras e princípios constitucionais devem obter normatividade regulando jurídica e efetivamente as relações da vida (P Heck), dirigindo as condutas e dando segurança às expectativas de comportamentos (Luhmann)"*<sup>117</sup>. Essa positividade envolve,

---

116 Idem, p. 1.050

117 Idem, ibidem, pp. 1.050-51, que acrescenta: “Existem, é certo, normas-fim, normas-tarefa, normas-programa que impõe uma actividade e dirigem materialmente e concretização constitucional. O sentido destas normas não é, porém, o assinalado pela doutrina tradicional: simples programas, exortações morais, declarações, sentença políticas, aforismos políticos, promessas, apelos ao legislador, programas futuros, juridicamente desprovidos de qualquer vinculatividade. Às normas programáticas é reconhecido hoje um valor jurídico constitucionalmente idêntico aos restantes preceitos da constituição. Não deve, pois falar-se de simples eficácia programática (ou directiva), porque qualquer órgãos do poder político (Crisafulli). Mais do que isso: a eventual medição concretizadora, pela instância legiferante, das normas programáticas, não significa que esse tipo de normas careça de positividade jurídica autónoma, isto é, que a sua normatividade seja apenas gerada pela interpositio do legislador; é a positividade das normas-fim e normas-tarefa (normas programáticas) que justifica a necessidade da intervenção dos órgãos legiferantes. Concretizando melhor, a positividade jurídico-constitucional das normas programáticas significa fundamentalmente: (...) Em virtude da eficácia vinculativa reconhecida às normas programáticas, deve considerar-se ultrapassada a oposição estabelecida por alguma doutrina entre norma jurídica actual e norma programática (aktuelle Rechtsnorm-Programmatz): todas as normas são actuais, isto é, têm força normativa independente do acto de transformação legislativa. Não há, pois, na constituição, simples declarações (sejam oportunas ou inoportunas, felizes ou desafortunadas, precisas ou indeterminadas) a que não se deva dar valor normativo, e só o seu conteúdo concreto poderá determinar em cada caso o alcance em que termos uma norma constitucional é susceptível de “aplicação directa” e em que medida é exequível por si mesmo”.

também, as chamadas “normas programáticas”, cujo valor é discutível pela doutrina clássica que ainda não acordou para a necessidade de compreendê-las dentro do direito constitucional positivo, salvo como meras sinalizações ou direções, negando-lhes aplicabilidade direta, o que acaba por criar, em muitos momentos de decisão, a impossibilidade de realização de um determinado direito porque, segundo alguns operadores jurídicos, somente poderia ser possível essa realização (aplicabilidade direta) com a complementação da positividade sinalizada<sup>118</sup>.

A realidade é que os princípios não permitem ao operador do direito a livre manifestação do que pode ser entendido como “direito” mas a existência de normas limitadas pela objetividade dos mesmos, porque, como assinala Dworkin, “*o direito - e, desde logo, o Direito Constitucional - descobre-se, mas não se o inventa*”<sup>119</sup>. Essa compreensão é de vital importância porque o sistema de princípios e regras, se respeitado, implica na concretização da própria constituição que vai da norma (texto ou enunciado) para a sua concretude, o que é bem diferente da simples interpretação da norma, de modo a objetivar uma verdadeira construção da norma jurídica para a aplicação ao caso concreto. Essa posição, aliás, é confortada com as modernas teorias política e científica da constituição como sistema de princípios e regras<sup>120</sup>.

Logo, as normas são os mecanismos estruturadores das sociedades e a concretização das mesmas é a realização do próprio direito que lhes entende o sentido de existência numa determinada sociedade, como delimitação formal das disposições constitucionais que, por sua vez

---

118 Ver CANOTILHO, ob. cit. pp. 1056-57, que leciona: “A densificação dos princípios constitucionais não resulta apenas da sua articulação com outros princípios ou normas constitucionais de maior densidade de concretização. Longe disso: o processo de concretização constitucional assenta, em larga medida, nas densificações dos princípios e regras constitucionais feitas pelo legislador (concretização legislativa) e pelos órgãos de aplicação do direito, designadamente os tribunais (concretização judicial), a problemas concretos. Qualquer que seja a indeterminabilidade dos princípios jurídicos, isso não significa que eles sejam imprevisíveis. Os princípios não permitem opções livres aos órgãos ou agentes concretizadores de constituição (imprecisibilidade dos princípios); permitem, sim, projecções ou irradiações normativas com um certo grau de discricionariedade (indeterminabilidade), mas sempre limitadas pela juridicidade objectiva dos princípios”.

119 Idem, p. 1057.

120 Idem, ibidem, p. 1188, que apresenta, ainda, a Teoria da Constituição como uma teoria política do direito constitucional e como teoria científica do direito constitucional. Porquê teoria política? Porquê teoria científica? É uma teoria política porque pretende compreender a ordenação constitucional do político, através da análise, discussão e crítica da força normativa, possibilidades e limites do direito constitucional. É uma teoria científica porque procura descrever, explicar e refutar os fundamentos, idéias, postulados, construção, estruturas e métodos (dogmática) do direito constitucional. A teoria da constituição é, porém, mais do que uma teoria política e uma teoria científica do direito constitucional. Aspira ainda ser estatuto teórico da teoria crítica e normativa da constituição. Isto num triplo sentido: (1) como instância crítica das soluções constituintes consagradas nas leis fundamentais e das propostas avançadas para a criação e revisão de uma constituição nos momentos constitucionais; (2) como fonte de descobertas das decisões, princípios, regras e alternativas, acolhidas pelos vários modelos constitucionais; (3) como filtro de racionalização das pré-compreensões do intérprete das normas constitucionais procurando evitar que os seus prejuízos e pré-conceitos jurídicos, filosóficos, ideológicos, religiosos e éticos afectam a racionalidade e razoabilidade indispensáveis à observação da rede de complexidade do estado de direito democrático-constitucional.

estruturam o quadro da organização social. O direito, assim posto, é indispensável para que seja traçado o campo de ação das normas e princípios gerais de uma Constituição que atua como delimitadora de práticas na sociedade, coordenando suas ações ou, pelo menos, garantindo sua legitimidade por intermédio das suas normas que representam, na realidade, os elementos e as situações culturais caracterizadoras dessa mesma sociedade.

Essa visão fornece o entendimento de que uma “norma” não é uma obra terminada, acabada que uma vez posta pode ser aplicada com os resultados esperados, mas dinâmica, que exige um constante e permanente processo de interpretação e contextualização para a sua concretização e a conseqüente concretude do próprio direito. Não está limitada por uma determinada realidade mas integrante da mesma. Com a aplicação de uma norma se pode testar todo um ordenamento jurídico, suas finalidades e ideologias. A norma em seu dinamismo ajusta-se pela correlação de forças que se fazem presentes durante sua concretização.

Essa aplicação da norma (princípio ou regra) é que permite a unificação de uma Constituição com o todo do sistema jurídico podendo ser avaliada a sua “justiça e adequação” em relação ao ordenamento do qual faz parte, sobretudo sob o ponto de vista das garantias e proteção dos direitos individuais e coletivos, principalmente porque as normas de direito não se esgotam nem em seu texto nem no mandamento ali expresso, de vez que são concebidas tendo em vista um determinado estado da realidade social para manter ou modificar situações ou direitos. Sua compreensão está intimamente relacionada com as mudanças que realizou no processo de concretização a lhe emprestarem o verdadeiro sentido, o “*dever-ser*” que se completa com a interpretação, com a compreensão da destinação do que está expresso para atender uma determinada exigência da sociedade. Assim, é flagrante que uma Constituição precisa ser interpretada em suas normas e princípios não apenas com o sentido que as mesmas estão a sinalizar, mas com a vontade deliberada de atualização para que a concretização constitucional seja aperfeiçoada e criativa.

### **2.3. A constitucionalização ambiental no Brasil**

Sem uma discussão maior, mas ainda, sobre os aspectos teóricos do sistema de princípios e regras que formam uma constituição, com os exemplos estrangeiros, tem-se condições de verificar como isso tudo motivou o tratamento das questões ambientais em termos nacionais, mais especificamente, sem o que, ter-se-ia um certo prejuízo na abordagem do objetivo específico que é a questão da transparência das normas ambientais.

Cabe gizar, para recordar, que, pelo vértice teórico, vive-se no Estado Democrático de Direito, eminentemente constitucionalizado, no qual emerge um conjunto de normas jurídicas positivas (regras e princípios) plasmadas num documento escrito (constituição) e que se apresentam relativamente às outras do ordenamento jurídico, com *caráter fundacional e primazia normativa*<sup>121</sup>.

Verifica-se, que é difícil a compreensão desse regramento escrito e muitas vezes com matizes de consuetudinário, como é visto e posto na realidade atual, sem que se faça uma interpretação retroativa das diferentes maneiras como as questões eram tratadas nas organizações políticas e sociais de tempos anteriores cujos valores eram outros. Como explica Canotilho:

(...) entre o "constitucionalismo antigo" e o "constitucionalismo moderno" vão-se desenvolvendo perspectivas políticas, religiosas e jurídico-filosóficas sem o conhecimento das quais não é possível compreender o próprio fenômeno da modernidade constitucional. Mencionemos apenas alguns exemplos. É difícil compreender a idéia moderna de contrato social sem conhecermos o filão da politologia humanista neoristotélica centrado na idéia de bem comum. A progressiva aceitação de "pactos de domínio" entre governantes e governados como forma de limitação do poder ganha força política através de crença religiosa do calvinismo numa comunidade humana dirigida por um poder limitado por leis e radicado no povo.<sup>122</sup>

Por essas razões há que, necessariamente, ser feita uma caminhada histórica pelas constituições brasileiras, anteriores a de 1988, para encontrar, se existiram, referências (princípios e regras) atinentes ao meio ambiente de modo a demonstrar-se quando e como começou a existir esse "constitucionalismo ambiental" vertente, principalmente, na atual Carta Magna.

Na pesquisa efetuada, verifica-se que o regramento ambiental, praticamente não apareceu em nenhuma das constituições brasileiras que antecederam a de 1988. Não foram encontradas preocupações específicas ou genéricas de maior relevância, salvo algumas disposições que, por esforço interpretativo, pode-se identificar como normas que guardaram pequena relação com as questões do meio ambiente. Aliás, expressão que não foi usada em nenhuma das cartas políticas anteriores à vigente constituição.

121 Ver CANOTILHO, J.J. Gomes, ob. cit., p. 1022, que explica: "A constituição é uma lei dotada de características especiais. Tem um brilho autónomo expresso através da forma, do procedimento de criação e da posição hierárquica de suas normas. Estes elementos permitem distingui-la de outros actos com valor legislativo presentes na ordem jurídica. Em primeiro lugar, caracteriza-se pela sua posição hierárquico-normativa superior relativamente às outras normas do ordenamento jurídico. Ressalvando algumas particularidades do direito comunitário, a superioridade hierárquico-normativa apresenta expressões: (1) as normas constitucionais constituem uma *lex superior* que recolhe o fundamento de validade em si própria (*autoprímazia normativa*); (2) as normas da constituição são normas de normas (*normae normarum*) afirmando-se como fonte de produção jurídica de outras normas (leis, regulamentos, estatutos); (3) a superioridade normativa das normas constitucionais implica o princípio da conformidade de todos os actos dos poderes públicos com a Constituição".

122 Idem, p. 47.

A despreocupação com os problemas ligados ao ambiente natural, com o espaço construído ou histórico foram de todo descartadas pelos legisladores constituintes denotando que o homem dos séculos passados, nesse país, não encontrou suficientes razões para advertir ou prevenir os possíveis problemas que pudessem acontecer no espaço em que vivia. Contextualizando, as poucas regras encontradas são reveladoras do avanço legal para a respectiva época.

Na Constituição Imperial<sup>123</sup> de 1824, por exemplo, havia apenas uma referência tímida quando tratava da proibição das indústrias que, à época, fossem contrárias à saúde do humana. Note-se que o mundo, avançava em sua caminhada para a industrialização e uma medida com tal posição, era um enorme avanço, embora envolto na timidez da sua época.

O mesmo se diga da Constituição Republicana<sup>124</sup>, de 1891, que, também de forma tímida e ainda indireta, tratava da competência da União para legislar sobre suas minas e terras o que poderia ensejar a compreensão de que se tratava de uma norma de cunho ambiental.

O processo evoluiu com o advento da Constituição de 1934<sup>125</sup> que, mesmo guardando a mesma timidez, foi um pouco além, de forma a contemplar o que chamava de riquezas do subsolo, mineração, águas, florestas, caça e a exploração da pesca e também se preocupando com as belezas da natureza, a singularidade do patrimônio histórico, artístico e cultural.

A Constituição de 1937<sup>126</sup>, embora não tenha tido vigência, pode ser lembrada como 'documento' porque procurou a demonstrar uma certa preocupação protetiva com os monumentos históricos, artísticos e naturais e teria inovado no que se referia às paisagens naturais.

Nas Constituições de 1946<sup>127</sup> e 1967<sup>128</sup>, a matéria continuou sendo tratava de forma incipiente, repetindo-se o que havia sido feito nas legislações constitucionais anteriores, salvo a localização desses dispositivos no texto.

---

123 BRASIL, *Constituição do Imperial*, Biblioteca do Senado Federal, disponível em <<http://www.recreio.senado.gov.br/4505/ALEPH/-/start/link>> acessado em 30 de maio de 2002, constando-se o que consta do artigo 179, nº. 24.

124 Idem, acessado em 30 de maio de 2002.

125 Idem, ibidem.

126 Idem, ibidem, em cujo documento, pelo que se infere do seu artigo 134, trataria de forma mais ampla as questões ambientais e teria mantido a normatização atinente à questão das competências, só que de forma mais sistêmica e organizada, de molde a separar recursos minerais da flora, fauna e dos recursos hídricos. Como exemplo, nas competências da União, estaria a de legislar sobre minas, águas, florestas, caça, pesca e sua exploração, no artigo 16; subsolo, águas e florestas no artigo 18, o qual também concentrava a proteção das plantas e rebanhos contra moléstias e agentes nocivos.

127 Id., ibidem.

128 Id. ibidem, observando-se o equivalente ao artigo 175 da anterior (1946) foi observado no artigo 172, acrescentando-se o parágrafo único. Foram mantidas as competências da União para legislar sobre as normas gerais de defesa da saúde, sobre subsolo, jazidas, florestas, caça, pesca e águas.

O diferencial ficou por conta da Emenda Constitucional nº. 1, de 1969 à Constituição de 1967, outorgada pela Junta Militar porque, pela primeira vez, no regramento maior, ocorre o emprego do termo “*ecológico*”, o que ressalta do artigo 172, que era mandamental: “*a lei regulará, mediante prévio levantamento ecológico, o aproveitamento agrícola de terras sujeitas à intempéries e calamidades*” e que o “*mau uso da terras impedirá o proprietário de receber incentivos e auxílio do Governo*”.<sup>129</sup>

Resumindo, pode-se afirmar que as Constituições brasileiras e a Emenda Constitucional de 1967, conservaram alguma semelhança no tratamento das questões ambientais como o respeito e proteção do patrimônio histórico, cultural e paisagístico do país, mas não existiu preocupação específica no tocante a essas questões e suas variáveis, preferindo o legislador da época regradar, em separado, os aspectos diretamente ligados ao que se conhecia como “ecologia”, a qual, envolvia basicamente a flora e a fauna, fugindo à normatização de questões indiretas, mas resultantes do mau uso da propriedade como os limites de uso da mesma, a mortalidade infantil e a saúde.

Na realidade, nada trouxeram as Constituições brasileiras anteriores a de 1988, especificamente, sobre a proteção do meio ambiente natural, daí a importância do advento da Lei 6.938/81, porque dela surgiu a orientação protecionista a justificar a adjetivação dada à Constituição vigente de eminentemente “ambientalista”, porquanto a questão ambiental recebeu tratamento particular, diferenciado das demais Cartas, com maior amplitude ao tema. O legislador constituinte ousou ao legislar, especificamente, sobre meio ambiente, no Capítulo VI, do Título VIII, que trata “Da Ordem Social”.

Mas não é somente quanto à especificidade denotada que a Constituição vigente tratou das questões relativas ao meio ambiente. O modo como o legislador constituinte trabalhou tema é de vital importância para a sua compreensão e até para um dimensionamento da preocupação demonstrada. A importância confessada ao ser criado um capítulo específico em meio aos regramentos da “ordem social” atesta que ali está o núcleo das regras ambientais. Daí a necessária transparência para a compreensão da Carta, para que não seja esvaziada a questão ambiental, se não forem considerados outros dispositivos explícitos ou implícitos relativos ao meio ambiente inseridos na Constituição, para que se mantenha eminentemente “ambientalista”, como é o caso do “direito à informação” para se respeitar o direito à vida, à cidadania e outros.

---

129 Id. *Ibidem*.

Além disso, muitas outras disposições estão disseminadas, embora aparentemente escondidas, em meio ao texto, referentes à normas outras, cujos objetos principais também são outros, mas que guardam sensível relação com as questões ambientais e que estariam, conforme José Afonso da Silva, ao citar expressões de Renato Magalhães Jr., em *penumbra constitucional*<sup>130</sup>. Aliás, em relação "as regras implícitas, nada que justifique uma preocupação maior, mas à guisa de informação, far-se-á a devida localização das mesmas, pela importância de tal estudo e posição no texto.

A lembrança das referências implícitas justificam-se, também, porque atinentes, em quase todos os casos, a um determinado setor ou recurso ambiental como no desenvolvimento urbano, inclusive quanto à habitação, ao saneamento básico e transportes, de forma a indicar o norte, a fundamentação constitucional para a regulação dessas matérias que dizem respeito aos grandes poluidores, potencialmente reconhecidos, como no caso dos transportes urbanos que precisam de freios para conter o avanço da poluição nesse setor, além de outros como os que tratam da organização, manutenção e execução da inspeção do trabalho e às condições de exercício de atividade laboral nos garimpos, nas quais podem ser detectados elementos nocivos à saúde do trabalhador e ao meio ambiente; no estabelecimento de competências privativas da União para a legislação envolvendo água, energia, jazidas, minas e outros recursos minerais e metalurgia, atividades nucleares de qualquer natureza, propaganda comercial, para citarem-se algumas.

É, contudo, no artigo 20, da CF, que se encontra a maior gama de referências implícitas ao meio ambiente, especialmente no tocante à definição como bens da União:

- I - ...
- II - ...
- III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias pluviais;
- IV - ...
- V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;
- VI - o mar territorial;
- VII - ...
- VIII - os potenciais de energia hidráulica;
- IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;
- X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos
- XI - ....<sup>131</sup>

130 MAGALHÃES JR, *Direitos e Deveres Ecológicos: Efetividade Constitucional e Subsídios do Direito Norte-Americano*. Tese (Doutorado em Direito - Curso de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP, 1990, p. 126, {s.f.} apud SILVA, José Afonso da, ob. cit., p. 26.

131 BRASIL. *CONSTITUIÇÃO DA República Federativa do Brasil*. FONTOURA, Iara P. e SABATOVSKI, Emilio (Orgs). *CONSTITUIÇÃO FEDERAL & Convenções Internacionais*, 5 ed, Curitiba: Juruá, 2000, pp. 20-21.

Semelhante tratamento constitucional, com identificação de - referências implícitas - são encontradas no artigo 26, I, quando o legislador incluiu entre os bens dos Estados: "*as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito*"<sup>132</sup> ou no artigo 30, VIII, quando estabelece a competência dos Municípios para "*a promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo, de forma adequada*"<sup>133</sup>, combinando-se tais determinações com o estatuído pelas regras do artigo 182, que trata da questão urbana e dos aspectos urbanísticos em que, necessariamente, está incluído o respeito a essas questões, regulamentado que foi pela recente Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).<sup>134</sup>

Outra implicitude consta do inciso IX, desse artigo 30 é quando refere à ação protetora do patrimônio histórico-cultural local de competência municipal<sup>135</sup>, em que pese a legislação e à ação fiscalizadora federal e estadual, com as quais deve ser evitada a colidência.

Um último exemplo de regras constitucionais implícitas no texto nacional pode ser encontrado nos artigos 196 a 200 que tratam da saúde<sup>136</sup>, em cuja seção não há como esconder-se, embora as normas ambientais estejam sob o véu do implícito, que legislar sobre saúde abriga regramento protetivo do ser humano, da sua sanidade física e mental, do seu bem-estar e, por conseqüência, da qualidade de vida vertente do "ambiente ecologicamente equilibrado" e garantido constitucionalmente.

Mas é no artigo 225, que se constitui num capítulo inteiro, específico, que está o ponto nuclear da constitucionalização ambiental brasileira a partir da vigência da Constituição de 1988. Inserida no Título VIII, que trata "Da Ordem Social", a matéria é disciplinada como direito fundamental social que abriga o direito ao "bem-estar" do cidadão nacional, nele compreendida a qualidade de vida. Foge a esse estudo e por esta razão descabe qualquer consideração sobre os aspectos relativos à natureza desse direito. No entanto, o que se afigura importante, são os significados dos enunciados constantes do texto integral do artigo 225, cujo teor, embora conhecido e manuseado diariamente pelos operadores do direito, não se torna inconveniente repeti-lo:

---

132 Idem, p. 44.

133 Ibidem, p. 48.

134 Ver a íntegra no Anexo II.

135 BRASIL. *Constituição da República* ....p. 48.

136 Idem, pp. 144-146.

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.

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoa física ou jurídica, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operam com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.<sup>137</sup>

É palpável o avanço ambiental no processo legiferante nacional. É inegável que o legislador constituinte demonstrou a sua preocupação com as questões ambientais e a lógica remete à dedução de que tais procedimentos foram adotados, impulsionados pelos princípios recepcionados pela Constituição brasileira, princípios-garantia, que, em muitos casos, concentraram matéria eminentemente ambiental. É flagrante a presença de um Estado Democrático de Direito Social que se voltou para o ambiental atendendo os princípios norteadores do trabalho constituinte, legitimados que foram pela maioria da sociedade brasileira.

#### 2.4. Os princípios-garantia ambientais na Constituição Federal de 88

Como se disse, constata-se, pela lógica e pela pesquisa, que o Direito não é somente normas-regras, mas também, normas-princípios, que contribuem significativamente para a

<sup>137</sup> *Idem, ibidem*, pp. 158-160.

solução dos chamados “*casos difíceis ou hard cases*”, como leciona o Prof. Sérgio Cadernatori ao referir-se ao sucessor de Hart, Ronald Dworkin<sup>138</sup>; porque o Direito não se subsume às normas e sim, ao lado dos princípios e das “diretrizes políticas adotadas por um determinado governo”, que objetivam a justiça social e a própria aplicação dos direitos vertentes. As diretrizes e os princípios, portanto, ajudam na interpretação e aplicação das normas para que o fenômeno jurídico se realize na sua integralidade, principalmente quando aceitos, porque já está comprovado que o modelo positivista é incapaz de trabalhar o direito de forma correta, eficaz<sup>139</sup>. E aqui há que se escapar da discussão teórica sobre a validade dos princípios, o que implicaria no radicalismo - de direito ou não direito – uma vez que os princípios não se subsumem às simples qualificações, quando aceitos pela sociedade e pelos tribunais que, com a aceitação, lhes emprestam eficácia, segundo Dworkin<sup>140</sup>.

Pelo que está posto na Carta, positivados os enunciados normativos como “princípios e regras”, seus significados, aprioristicamente, dão a entender que há a presença de, no mínimo, de três tipos de normas (regras): a primeira é encontrada no *caput* do artigo 225, no qual aparece a *norma-princípio*, a *norma-matriz*, reveladora e consagradora do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; a segunda está presente no § 1º, do citado artigo, incluindo-se seus incisos, que estabelecem regramento relativo aos *instrumentos de garantia e de efetividade do direito* enunciado no “*caput*” do artigo, constituindo-se não apenas em normas procedimentais, formais e sim elementos normativos integrantes do princípio constante do *caput* do referido instituto-matriz. Essas normas, chamadas de “*normas-instrumento*”, são regras que dão vida, que sustentam o próprio princípio, além da outorga de direitos e a imposição de deveres com relação a um determinado setor ou recurso ambiental, objetivados, vertentes de um caso concreto, conferindo-se, ao Poder Público, os fundamentos principiológicos e instrumentais para a atuação visando a garantia e efetividade do direito contido que assegura um meio ambiente ecologicamente equilibrado.<sup>141</sup>

Um terceiro tipo de regra está caracterizado nas *determinações particulares*, relativamente aos *objetos e setores* expressos nos §§ 2º a 6º, e, particularmente no 4º, do artigo 225,

---

138 Cf. CADERMATORI, Sérgio. *Estado de Direito e Legitimidade – uma abordagem garantista*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 55.

139 Idem, pp. 55-57.

140 Idem, ibidem, 56.

141 Ver, FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito Ambiental em Evolução*. Curitiba: Juruá, 1998.

revelando-se, mais uma vez, a incidência do princípio contido no *caput* a exigir urgência na adoção de uma postura legislativa de proteção e regulação inerentes para que se evitem prejuízos e danos ao meio ambiente em razão, principalmente, por se constituírem em áreas de importância ecológica.

É evidente e palpável, então, ao lume dessa normatização a “eclosão” de vários princípios, muitos recolhidos nas Conferências Internacionais, cuja importância é das maiores, pela influência que exercem (ou deveriam exercer) na elaboração das normas, na tomada de decisões, na interpretação e integração do direito, ou seja, “*na tarefa de criação, desenvolvimento e execução do direito e de medida para que se realize a justiça e a paz social, como função positiva e, como função negativa, o freio, o ponto de rejeição de valores e normas que contrariem esse direito*”<sup>142</sup>. Tratam-se, em vista desses enunciados, de disposições concentradoras de “*princípios e normas de direitos fundamentais*” que se articulam, que se interligam e se completam o longo do texto constitucional brasileiro, sem a exclusão de outros decorrentes e elementares do Estado Democrático de Direito, como os direitos não positivados, os que são oriundos do “*costume*” e ainda aqueles que possam promanar dos Tratados Internacionais em que o Brasil seja parte<sup>143</sup>.

Sem a pretensão de esgotar a identificação dos princípios norteadores e consagradores dos direitos ao meio ambiente, há que, no mínimo, de se discorrer sobre cada um dos que são facilmente encontrados e que são:

a) – **princípio do direito à vida em ambiente ecologicamente equilibrado.**

Todos os Estados têm a obrigação de evitar riscos ambientais sérios à vida e esse princípio não é

142 LARENZ, Karl, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft* (Método de ensino da jurisprudência), Traduções espanhola e portuguesa, além do original em alemão, 5ª ed, Berlin/Heidelberg/New York, 1985, pp. 458

143 (Cf. CANOTILHO, J. J. G. *ib.*, p. 280 que leciona: “Tal como são um elemento constitutivo do estado de direito, os direitos fundamentais são um elemento básico para a realização do princípio democrático. Mais concretamente: os direitos fundamentais têm uma função democrática dado que o exercício democrático do poder: (1) significa a contribuição de todos os cidadãos (arts. 48º e 109º) para o seu exercício (princípio-direito da igualdade e da participação política); (2) implica participação livre assente em importantes garantias para a liberdade de expressão, são, por ex., direitos constitutivos do próprio princípio democrático); (3) coenvolve a abertura do processo político no sentido da criação de direitos sociais, económicos e culturais, constitutivos de uma democracia económica, social e cultural (art. 2º). Realce-se esta dinâmica dialética entre os direitos fundamentais e o princípio democrático. Ao pressupor a participação igual dos cidadãos, o princípio democrático entrelaça-se com os direitos subjectivos de participação e associação, que se tomam, assim, fundamentos funcionais da democracia. Por sua vez, os direitos fundamentais, como direitos subjectivos de liberdade, criam um espaço pessoal contra o exercício da democracia mediante a exigência de garantias de organização e de processos com transparência democrática (princípio maioritário, publicidade crítica, direito eleitoral). Por fim, como direitos subjectivos a prestações sociais, económicas e culturais, os direitos fundamentais constituem dimensões impositivas para o preenchimento intrínseco, através do legislador democrático desses direitos”.

privilégio da nossa Carta Maior, mas uma vez inserido no texto, passou, como ensina Ivete Senise Ferreira, "a nortear toda a legislação subjacente, e a dar uma nova conotação a todas as leis em vigor, no sentido de favorecer uma interpretação coerente com a orientação político-institucional então inaugurada"<sup>144</sup>. Trata-se de um novo direito fundado na pessoa humana, que impõe a intervenção estatal e dos particulares, no sentido de oportunizar condições de vida adequadas num ambiente saudável, o que foi reconhecido pela Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano de 1972 (Princípio I), ratificado e reafirmado pela Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (Princípio 1) e pela Carta da Terra de 1997 (Princípio 4), ocupando, daí em diante, um espaço nas Constituições mais modernas como na de Portugal, de 1976 e da Espanha, de 1978.

Materializa-se, na verdade, uma extensão do direito à vida, sob os enfoques da própria existência física e saúde e da dignidade desta existência que reclama - qualidade de vida - cujo caráter fundamental é sentido pelos procedimentos inadequados, que foram e ainda são adotados. Desse "princípio do direito à vida ecologicamente equilibrada" vertem direitos e deveres que não estão restritos aos aspectos protetivos mas que vão além, como o dever dos Estados de busca de diretrizes destinadas a assegurar o acesso aos meios de sobrevivência para todos os indivíduos e todos os povos, indiscriminadamente;

b) – o princípio da primazia do interesse público. Constituindo-se o meio ambiente um valor, este deve ser assegurado e protegido para possibilitar o uso, gozo e fruição de todos, o que implica no reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como fruição em comum, solidária e coletiva do mesmo ambiente com todos os seus bens. Assim, a realização individual deste direito fundamental pressupõe a sua realização social. No ordenamento constitucional brasileiro essa disposição principiológica está consagrada nas expressões "*bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida*"<sup>145</sup>, impondo ao Poder Público e à coletividade, como um todo, a responsabilidade por sua proteção -, constantes dos institutos específicos sobre as questões ambientais. Bem examinado o princípio, configura-se, numa extensão do que já existia como o princípio de Direito Administrativo da *indisponibilidade do interesse público*, com quem guarda estreita vinculação. Perfeitamente compreensível, porque o interesse protetivo ambiental, por ser de natureza pública, sobrepõe-se aos direitos individuais

---

144 FERREIRA, Ivete Senise. *Tutela penal do patrimônio cultural*. São Paulo: RT. 1995, p 9

145 BRASIL. *Constituição da República...* p. 158

privados, devendo, no caso de colisão, prevalecer aquela norma que privilegie os interesses da sociedade e do Poder Público.

São questionáveis, assim, os procedimentos que estão sendo adotados entre o Poder Público e empresas poluentes, estatais ou privadas, visando a “composição, a transação” nos moldes praticados. Há que se entender que não é possível o Poder Público - menos ainda aos particulares - transigir em matéria ambiental, em razão da disponibilidade impossível, salvo para compor o dano e não para permitir a prática reiterada das ações poluidoras. A defesa do meio ambiente é um dever de todos, dos que procedem de forma nociva, inclusive do próprio Estado, que existe para prover as necessidades vitais da comunidade, podendo e devendo exigir coativamente de todos, indistintamente, o cumprimento efetivo das tarefas inerentes à proteção do meio ambiente;

c) – o **princípio do controle do poluidor pelo Poder Público**. Esse princípio aparece nas intervenções que se fazem necessárias para a manutenção, preservação e restauração dos recursos ambientais, visando a utilização e disponibilidade permanentes para a sociedade. Traduz-se em procedimentos de órgãos e entidades públicas que por meio do exercício do seu poder de polícia, dessa faculdade inerente à administração pública, podem limitar o exercício dos direitos individuais, assegurando o bem-estar do coletivo. Através desse princípio, abre-se espaço para a composição dos interesses do Poder Público com os agentes poluidores, podendo surgir ajustamentos de conduta que impliquem no cessar das atividades consideradas nocivas, enfatizando-se a características pedagógicas de toda a política ambiental, na qual o trabalho deve ser mais educativo do que repressivo. A Constituição Federal assevera, expressamente, no artigo 225, § 1º, V, ser incumbência do Poder Público *"controlar a produção, a comercialização e emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente"*<sup>146</sup>.

d) – o **princípio da consideração ambiental nas políticas de desenvolvimento**. Pela importância das questões ambientais é curial e elementar que em qualquer ação ou decisão de parte do Poder Público ou dos interesses privados esteja, em primeiro lugar, a discussão e eliminação dos impactos negativos sobre o meio ambiente. Esse princípio está consagrado desde a década de 60, nos Estados Unidos, quando surgiu a necessidade do *Estudo de Impacto Ambiental*

---

146 Idem, p. 158.

que é o processo, através do qual, se busca a prevenção contra a poluição e outras agressões ao mundo natural, promovendo-se avaliações antecipadas sobre os efeitos da ação do homem sobre o meio em que vive, embora não conste, expressamente, do texto constitucional, o princípio *status* constitucional, mas que assim o é para ser compreendido, pela disposição contida no artigo 5º, § 2º da CF<sup>147</sup>, quando referendado, como o foi, e constante da Declaração do Rio de Janeiro;

e) – o **princípio da participação comunitária**. Esse princípio da participação comunitária, que não é exclusividade do Direito Ambiental, expressando-se como matiz democrático do Estado de Direito, enfatiza a promoção de atos interativos entre o Estado e a sociedade, por meio da participação dos diferentes grupos sociais para, em cooperação, agirem eficazmente na formulação e na execução das políticas ambientais. A consagração do mesmo está nos princípios fundamentais e no regime adotados pela Constituição e, a exemplo do anterior, no Princípio 10, da Declaração do Rio de 1992 que trata da tutela do meio ambiente com a participação comunitária, além do artigo 225, *caput*, da CF, quando impõe ao Poder Público e à *coletividade* “o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações”<sup>148</sup>.

Desse princípio emerge o direito à informação e ao acesso à mesma para que o cidadão e a coletividade tenham as condições necessárias de atuação no meio social, viabilizando desejos e aspirações ou idéias, na tomada de decisões que lhes possam interessar, de vez que o Poder Público não detém o monopólio da gestão e do chamado poder de polícia nas questões ambientais. A participação comunitária é de vital importância para assegurar-se, além do exercício pleno da cidadania, os mecanismos necessários para a preservação dos direitos ao meio ambiente saudável;

f) – o **princípio do poluidor-pagador**. Sem a necessidade de discutir-se economia e internalização de custos, mas com a intenção de esclarecer, ainda que superficialmente, este princípio - como escreveu Prieur – imputa ao poluidor o “*custo social da poluição por ele gerada, engendrando um mecanismo de responsabilidade por dano ecológico abrangente dos efeitos da poluição não somente sobre bens e pessoas, mas sobre toda a natureza. Em termos econômicos, é a internacionalização dos custos externos*”<sup>149</sup>. Constata-se que o legislador brasileiro foi além de Prieur ao consignar sanções penais e administrativas para o poluidor.

---

147 Idem, *ibidem*, p. 24.

148 Id. *ibidem*, p. 158.

149 MILARÉ, Édis, *ob. cit.*, p. 100. Ver, também, a posição de Michel Prieur, *Droit de L'environnement* (Direito do Ambiente), 3 ed, Paris: Dalloz, 1996..

Durante o processo produtivo, além do produto a ser comercializado, são produzidas 'externalidades negativas'. São chamadas externalidades porque, embora resultantes da produção, são recebidas pela coletividade, ao contrário do lucro, que é percebido pelo produtor privado. Daí a expressão "privatização de lucros e socialização de perdas", quando identificadas as externalidades negativas. Com a aplicação do princípio do poluidor-pagador, procura-se corrigir este custo adicionado à sociedade, impondo-se sua internalização. Por isto, este princípio é também conhecido como o princípio da responsabilidade.<sup>150</sup>

Entende-se, então, que o objetivo do princípio não é tolerar a poluição mediante o pagamento de um preço, nem estabelecer parâmetros para a compensação de danos causados, mas sim, a prevenção dos danos ambientais. O processo implica no fato de que alguém que polui terá de pagar os danos, recuperar o ambiente mas longe da idéia do *pagando – pode poluir*. Aliás, a *Declaração do Rio*, de 1992, inscreveu a matéria no Princípio 16, estabelecendo que "*as autoridades nacionais deveriam procurar fomentar a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em conta o critério de que o que contamina deveria, em princípio, arcar com os custos da contaminação, tendo devidamente em conta o interesse público e sem distorcer o comércio nem inversões internacionais*".<sup>151</sup>

Afora a legislação infra-constitucional acolhendo o princípio do "poluidor-pagador", estabelecendo, como finalidade, "*a imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados*" (Lei nº 6.938/81)<sup>152</sup>, considerou-se, na Constituição Federal 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*"<sup>153</sup>.

g) – o princípio da prevenção e/ou precaução. Preferindo-se uso das duas expressões de forma individual, adotando as explicações de Édis Milaré<sup>154</sup> no respeito às diferenças entre os termos se esclarecido o significado de cada um, entende-se a – prevenção – como mais amplo, sem que haja a necessidade de existir um determinado evento danoso que sequer se sabe se ocorrerá, ao passo que a - precaução - pressupõe existência do dano, sem a certeza cientí-

150 DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: MAX LIMONAD, 1997, p. 158.

151 BRASIL. *Biblioteca do Senado Federal*. Brasília. Disponível em < <http://www.recreio.senado.gov.br/4505/ALEPH/-/start/link>>, acessado em 10 de junho de 2002.

152 Ver a íntegra no Anexo II.

153 BRASIL. Constituição da República ...p. 158.

154 MILARÉ, Édis., na Ob. cit., p. 102, explica que - Prevenção é substantivo do verbo prevenir, e significa ato ou efeito de antecipar-se, chegar antes; induz uma conotação de generalidade, simples antecipação no tempo, é verdade, mas com intuito conhecido. Precaução é substantivo do verbo precaver-se (do Latim prae = antes e cavere = tomar cuidado), e sugere cuidados antecipados, cautela para que uma atitude ou ação não venha a resultar em efeitos indesejáveis, diferentemente do sentido de "prevenção" que o vocabulário forense sugere.

fica, adotando-se todas as cautelas até que haja uma explicação idônea sobre o evento potencialmente danoso, o que é diferente.

Afora essas explicações e razões para a adoção dos dois termos, tratam-se de princípios que são esteios, cernes do Direito Ambiental, porque objetivam as atuações preventivas, as medidas assecuratórias que buscam evitar o surgimento de ações contra o meio ambiente além da adoção de outras que visem a redução ou eliminação das ações existentes que estejam ou possam causar malefícios à qualidade de vida.

No Brasil esse princípio está evidenciado em instrumentos infra-constitucionais e incorporado ao Direito Ambiental como resultante da "ECO 92", acordada que foi na "Conferência sobre Mudanças do Clima", onde se estabeleceu que "*a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas efetivas visando a evitar a degradação do meio ambiente*", ratificada pelo Congresso Nacional via Decreto Legislativo 1, de 3 de fevereiro de 1994<sup>155</sup>.

Na Constituição Federal, o *estudo de impacto ambiental*, previsto no artigo 225, § 1º, IV, bem como a preocupação em "*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*", presente no mesmo artigo, ao inciso V, são contemplações típicas da prevenção e da precaução com o meio ambiente<sup>156</sup>;

h) – o **princípio da função sócio-ambiental da propriedade**. Diferentemente do que se tem com a velha concepção do Código Civil, individualista e privatista, a propriedade, atualmente, é direito fundamental desde que atenda ao bem-estar social. Essa nova visão importa no fato de que a propriedade tenda para o seu sentido social, como fator de progresso do homem, de desenvolvimento e de bem-estar de todos". O novo Código Civil, inclusive, ao contemplar a propriedade, vai além, esclarecendo que ela deve exercer a *função ambiental*, cujo direito "*deve ser exercitado 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*"<sup>157</sup>.

155 BRASIL. *Biblioteca do Senado Federal*. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/4505/ALEPH/-/start/link>>, acessado em 10 de junho de 2002.

156 BRASIL. *Constituição da República* ...p. 158.

157 BRASIL, *Novo Código Civil Brasileiro*, ob. cit., p. 181, comparando os artigos do Código Civil de 1916 e as novas disposições atinentes ao tema nos artigos 1.228 a 1.230 e parágrafo único. Ver, também, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01).

Nota-se, então, que a propriedade, sem deixar de ser privada, foi socializada, implicando na obrigação-dever de oferecer à coletividade uma real e maior utilidade, dentro do princípio maior, segundo o qual, o social orienta o individual. Com isso, a função social da propriedade, que envolve as duas situações, urbana e rural, se evidencia quando cumpridas as exigências dos artigos 182, § 2º e 186, da Constituição<sup>158</sup>, em cujos institutos estão consagrados, além de outros requisitos, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente, materializando-se o princípio de forma indireta, porque sem o respeito ao princípio, inexistente o direito de propriedade, podendo esse ser limitado quanto ao seu exercício ou decretada a sua perda;

i) – o **princípio do direito ao desenvolvimento sustentável**. O princípio em questão, com suas raízes no Direito Natural e no Direito Positivo, assegura que todo o ser humano tem o direito de desenvolver-se e realizar-se, quer no âmbito individual quer no social, bem como o direito de garantir às gerações futuras, as mesmas condições, concentrando posicionamentos importantes, talvez mais do que os anteriores, diante da flagrante reciprocidade entre o direito e dever para servir como freio, como amortecedor, do antagonismo criado entre o desenvolvimento, a busca do lucro à qualquer preço e a preservação da qualidade de vida no Planeta.

Fruto da desenfreada corrida desenvolvimentista da “era industrial”, cujos desastres ecológicos foram e são indimensionáveis, porquanto não são conhecidos os números e a extensão dos danos, entende-se que esse princípio busca a compreensão de *desenvolvimento*, transcendendo o de simples crescimento econômico, para indicar o vetor alternativo entre “desenvolvimento harmonizado” e “crescimento econômico sustentável”.

Essa nova realidade está expressa, mesmo que parcialmente, na Resolução nº 44/228, de 22 de dezembro de 1989, da Assembléia Geral das Nações Unidas, quando da convocação de países e instituições para a *Conferência sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento*, parte integrante da pauta da ECO 92 tendo “o desenvolvimento sustentável” sido adotado pela *Declaração do Rio* e na *Agenda 21*, devendo ser procurado e respeitado pelos países signatários.

Na ocasião foi definido o “desenvolvimento sustentável” como *“aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”*, significando, também, *“as atividades econômicas que visem*

---

158 BRASIL. *Constituição da República ...* pp. 136-138. Ver, também, Lei nº 10.406/02, no § 1º, do art. 1228 e o *Estatuto da Cidade*, constantes do Anexo II..

*melhorar a qualidade de vida humana dentro dos limites da capacidade de suporte dos ecossistemas*<sup>159</sup>.

Esse compromisso está expresso na Constituição Federal de 1988 e, por consequência, nenhuma novidade trouxe aos brasileiros que se mostraram, na constituinte, preocupados com o momento atual e com o futuro, ao ficar estabelecido pelo princípio que *"todos têm o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado", para "as presentes e gerações futuras"*<sup>160</sup>, sobressaindo-se o direito-dever.

A própria Conferência de Estocolmo trabalhou com o problema e, na Agenda 21, surgiu a indispensabilidade de um novo tipo de desenvolvimento, com "padrões de consumo sustentáveis", sem o que não se atenderia sequer a erradicação da miséria ou as condições mínimas de vida para esta e para as gerações futuras, restando consagrado tal posicionamento no Princípio 8, da Declaração do Rio<sup>161</sup>.

Identificamos os princípios e regras, há outros que apresentam vertentes desses "princípios-matrizes", como por exemplo: o princípio da publicidade para a segurança da própria ordem jurídica; do pleno acesso à justiça ao judiciário, dentre outros que, se vistos em permanente interação, em permanente correlação, auxiliam na compreensão da absoluta falta de transparência das normas ambientais, na organização econômico-social, subordinando o poder econômico ao poder democrático, sem esquecer as regras, que se apresentam como de máxima importância pela função que as mesmas possuem, como as de garantias institucionais em que se concentram ou pelo menos devem se concentrar, todas as normas dos direitos fundamentais, quer sejam de reconhecimento, garantia ou constituição desses direitos. São exemplos: as que se destinam à proteção das instituições (públicas ou privadas), às formas de vida e de organização da sociedade, de reconhecimento da família como instituição, do ensino, da saúde, da qualidade de vida, dentre outras, indispensáveis à própria proteção dos direitos dos cidadãos.

Essa identificação se justifica pelo posterior enfrentamento da questão da transpa-

---

159 BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Brasília. Agenda 21. Coordenação de Publicações, 1995; *Cuidando do Planeta Terra* (uma estratégia para o futuro da vida), São Paulo : Editores: UICN - União Internacional para a Conservação da Natureza, PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, e WWF - Fundo Mundial para a Natureza, Governo do Estado de São Paulo - eco-92, 1992; Ver, também: Derechos Humanos, Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente (Conferências do Seminário de Brasília de 1992). Antônio Augusto Cançado Trindade (Org.), 2 ed, San José : HDH, 1995.

160 BRASIL. *Constituição da República* ..., p. 158.

161 BRASIL. *Biblioteca do Senado Federal*. Disponível em <<http://www.recreio.senado.gov.br/4505/ALEPH/-/start/link>>, acessado em 10 de junho de 2002.

rência normativa, além do que, a interação de princípios e regras, de diferentes tipos e características, ilumina a compreensão de uma Constituição que, com seu conjunto de princípios e regras, vale como lei maior, positivada no Direito Constitucional brasileiro. Válidas, mais do nunca, as expressões: a *constituição como norma*<sup>162</sup> e a *força normativa da constituição*<sup>163</sup>.

## 2.5. O Sistema Nacional do Meio Ambiente

Convém assinalar que, antes mesmo da constitucionalização como restou demonstrado, as questões ambientais, em razão da lei 6938/81, que já se disse, representou o verdadeiro 'divisor de águas', pensou na implementação de políticas, na criação de um 'sistema nacional' para o setor. Contudo, não há como se falar sobre o 'sistema nacional do meio ambiente' sem, algumas posições acerca da 'política ambiental' adotada pelo Brasil da qual, o sistema é resultante e vice-versa.

Assim, pela historicidade, verifica-se que nos últimos cinco séculos, o homem, principalmente o europeu, plantou o seu completo domínio sobre o globo terrestre. As conquistas que se sucederam marcaram esse domínio sobre mares, visando uma expansão flagrante dos limites geográficos até então conhecidos, com os novos descobrimentos e com suas invenções que propiciaram um desenvolvimento tal que o homem passou a usar a máquina para atender suas necessidades e atingir um grau desse desenvolvimento que não era possível de ser imaginado. Promoveu, então, uma grande 'revolução industrial' avançando na ciência e na tecnologia.

Distanciado de princípios humanistas voltou-se para o progresso econômico a qualquer custo. Como resultante desse processo, aumentou a concentração populacional nas grandes cidades e começou o êxodo rural. Crescer e crescer, economicamente, era a tônica dominante, em cujo crescimento se concentrava a própria essência do homem daquela época. Nesse procedimento, contudo, há valores que não podem ser dispensados como os que envolvem a interação harmônica do homem com a natureza, com os recursos naturais. Crescer, sim, mas num processo tal que a exploração permitisse a renovação e os resíduos produzidos com esse crescimento tivessem tratamento adequado, sob pena de falência do sistema diante da finitude dos recursos oferecidos pela natureza.

---

162 Ver ENTERRIA, Eduardo Garcia de Enterría, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional* (A Constituição como norma e o Tribunal Constitucional), Madrid: Editorial Civitas, 1981

163 HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição* (Die Normative Kraft der Verfassung). Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre : Sérgio Fabris, 1991, pp. 9-31.

Acontecimentos como os de Hiroshima e Nagasaki, a crise do petróleo e vários desastres ecológicos derrubaram os mitos e mostraram a finitude de recursos naturais ensinando que os procedimentos adotados não eram os mais adequados para um desenvolvimento econômico que convivesse com o natural. Nesse quadro surgiram e ainda surgem antinomias como: crescimento econômico ou poluição generalizada; sistema capitalista com aceleração da produção ou privilégio do social; consumo desenfreado dos recursos naturais e energéticos com despreocupação com os resíduos, como se tudo fosse descartável ou respeito ao ser humano num compromisso intergeracional. Essas oposições deram azo ao surgimento de inúmeros movimentos ambientalistas iniciando-se o processo de defesa do meio ambiente.

Após a metade do século XX, esses movimentos se dão conta que há uma necessidade premente de harmonizar crescimento econômico com proteção ambiental fazendo emergir os primórdios do desenvolvimento sustentável. Cria-se uma zona de colisão permanente. De um lado os empresários que não aceitam as restrições ou qualquer tipo de limitação às atividades que, segundo entendimento unânime, estariam afrontando os princípios atinentes à liberdade, principalmente de 'iniciativa'; de outro, a desconfiança dos movimentos de proteção ambiental em relação à classe empresarial porque seus projetos atentam contra os recursos naturais e ecossistemas.

Aprovam-se e são editadas as leis protetivas, mas com elas uma enorme distância entre o pensamento do legislador e a prática. Modifica-se a polarização antes de Ocidente e Oriente para o Norte e o Sul, ou seja, entre ricos e pobres, na qual os ricos exigem uma legislação de proteção ambiental nos seus respectivos territórios e nos países em geral, enquanto os pobres são submetidos ao domínio das elites econômicas que sustentam seus lucros na ação predatória dos recursos da natureza. Essa posição enfraquece os movimentos internos dos países que pretendem uma legislação defensiva atuante, criando-se um marketing poderoso no sentido de confundir os ambientalistas com partidários de ideologias de esquerda.

Na década de 70, proliferam-se encontros mundiais envolvendo o tema e o Brasil, em Estocolmo, 1972, enfrenta os ricos do norte e defende os pobres do sul, embora, paradoxalmente, tenha apoiado e sustentado como ainda sustentava o desenvolvimento a qualquer preço. Internamente o país convivia com os primeiros grandes ensaios legislativos que teriam começado na década de 20, incipientes, aumentados com a edição do Código Florestal, cujas regras ainda eram inconsistentes, fracas, a ensejar interpretações outras que não as de proteção efetiva.

Mais à guisa de justificação para a sociedade da época, criou-se a *Secretaria Especial do Meio Ambiente* - SEMA, logo após a Conferência que, como consequência, enseja a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente, em 1973. O Brasil, diga-se de passagem, liderava os questionamentos sobre a postura dos países ricos e procurava manter esse desenvolvimento mesmo que isso implicasse no uso predatório de recursos naturais, propugnando pela aceitação do processo porque, do contrário, haveria o retardamento da industrialização dos países subdesenvolvidos, diante das exigências de controle ambiental, porque isso faria que os ricos continuassem sempre ricos e os pobres permanecessem sempre e irremediavelmente pobres. A criação da SEMA, então, foi mais uma atitude neutralizadora das pressões do momento.

Idêntico objetivo foi buscado com a aprovação, em 1974, do II *Plano Nacional de Desenvolvimento*, que seria executado no período de 1975 à 1979, o qual acabou por mudar a estratégia do desenvolvimento 'a qualquer preço', até então existente e semeou os primórdios de uma efetiva política nacional para o setor. Credite-se a esse 'plano, que acabou vigorando de no período de 1980 a 1985, a criação do SISNAMA.

Aliás, nesses anos 80, no Rio de Janeiro e em São Paulo editam-se leis importantes e são criadas entidades com o poder de controle da poluição da água e do ar, mais notadamente. Emergem os primeiros grandes conflitos porque essas instituições acabam por determinar a interdição de fábricas e serviços poluentes, que resultam no uso do 'Decreto-lei', comum naquela época, para proibir Estados e Municípios de usarem o poder de interditar indústrias ou serviços, reservando-se essa competência para o Sr. Presidente da República. Mutilam-se os instrumentos defensivos da polícia ambiental da época.

Outra saída não tiveram os legisladores da época, senão a edição de leis específicas para determinar a *Política Nacional do Meio Ambiente*, seus fins, mecanismos de formulação e aplicação, editando a Lei Federal 6.938, de 31 de agosto de 1981, cujas normas estaduais já vigentes eram incorporadas, instituindo-se o Sistema Nacional do Meio Ambiente, integrado pela União, Estados e Municípios, com atribuição aos Estados da responsabilidade maior na execução das ações protetoras do meio ambiente. Esse foi o grande marco na história evolutivo-normativa do Direito Ambiental brasileiro, informador e formador de posicionamentos para a posterior integração no ordenamento constitucional.

Alguns Estados, os mais industrializados, adotaram leis protetivas próprias e outros preferiram a posição superada abraçada pelo Brasil em Estocolmo, optando pelo crescimento econômico sem qualquer tipo de restrição, mesmo que, politicamente, afirmassem o contrário.

Tal posicionamento ficou refletido no êxodo industrial das empresas estabelecidas nos Estados mais industrializados para os Estados, limítrofes ou não, que eram menos exigentes no controle da poluição.

Para evitar essas dissonâncias, cria-se, como já foi dito, a SEMA – Secretaria do Meio Ambiente, com ela o SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente, transferindo ao CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente, o poder regulador e fiscalizador do cumprimento das normas ambientais.

Embora tais procedimentos, a Política Ambiental não atingia o caráter nacional, e o CONAMA, como órgão superior do SISNAMA encarregado, inclusive do licenciamento de empreendimentos causadores de grande impacto ambiental, não conseguiu impor a obrigatoriedade de submissão ao prévio estudo de impacto ambiental, o que lamentavelmente ainda ocorre.

A razão dessa dificuldade, ainda presente hoje, se mostra de forma simples para a compreensão do senso comum: qualquer planejamento ambiental, isolado de um planejamento econômico e social, se mostrará irreal. As questões do meio ambiente são difusas, por essência, devendo os procedimentos englobar a totalidade dos recursos naturais composto pelas águas doces, salobras e salinas, superficiais ou subterrâneas; a atmosfera, o solo, o subsolo e as riquezas que encerram, bem como a fauna e a flora e as relações das mesmas entre si, além da possível e inafastável interação com o homem. Fora desse posicionamento não há como prosperar qualquer tipo de planejamento ou regramento pelo simples fato de que é impossível planejar-se o uso de qualquer desses recursos sob a ótica, apenas, do econômico-social, como também não seria possível somente a adoção de um planejamento defensivo.

A política nacional do meio ambiente se mostrou, então, ineficiente, como ainda hoje acontece, creditando-se à falta de definições políticas efetivas por parte dos partidos políticos e dos governantes, de um modo em geral tal ineficiência. Contudo, fruto de uma concepção *sui generis*, porque elaborada e sancionada em pleno período de autoritarismo político-administrativo, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente superou todos os desafios da sua época revelando-se num excelente instrumento legal a servir de orientação e balizamento para as intervenções nas questões ambientais, públicas ou privadas, situando-se como instituto pioneiro em relação a outros países que, a partir de sua vigência, somado a outros diplomas que se seguiram, oportunizou excelentes resultados ambientais, além da influência decisiva na definição de políticas e na estruturação de Sistemas de Gestão Ambiental.

A Lei 6.938/81, estabeleceu os parâmetros para uma Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), finalidades e mecanismos de formulação e aplicação como a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, constituindo o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e instituindo o Cadastro de Defesa Ambiental.

Traçou-se, então, o objetivo maior: na expressividade do *caput* do artigo 2º, da citada Lei nº 6.839/81, conforme consta, *verbis*: "*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 socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade humana, atendidos os seguintes princípios. (...)*"<sup>164</sup> Assim a Política Nacional de Meio Ambiente nascia, de forma estável e consagrada pela sociedade como um todo, cujos princípios acenavam e ainda acenam para uma verdadeira oração à natureza e às condutas humanas, conforme o que se pode inferir do seu texto.

O Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, composto pelo conjunto de órgãos e instituições dos diversos níveis do poder Público encarregados da proteção ambiental e da elaboração e implementação das políticas ambientais, é um verdadeiro processador genético da *informação* para dirigir as ações ambientais e alcançar os objetivos traçados ou a serem planejados.

Amparado nas disposições da Lei nº 6.939/81, especialmente no seu artigo 6º, a estrutura do SISNAMA se descentraliza em procedimentos político-administrativos embora não sejam dados absolutos porque, no momento em que se redige o presente trabalho, podem ocorrer alterações ministeriais que, sem sombra de dúvidas, não se pode prever.

O Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA é, de direito e de fato, uma estrutura político-administrativa oficial, governamental, embora a abertura para a participação de instituições não-governamentais, via canais competentes e constituído, assim, pelos órgãos e entidades da União, dos Estado, do Distrito Federal, do Municípios e pelas Fundações instituídas pelo Poder Público, cuja responsabilidade maior é a proteção e melhoria da qualidade ambiental, mediante a seguinte estrutura formal, seguida da informação sobre a estrutura real:

---

<sup>164</sup> Todas as leis envolvendo as questões ambientais estão referidas no Anexo II, ao final deste trabalho, cuja relação está atualizada até 24 de julho de 2002, conforme listagem pesquisada e disponível em <<http://www.jusnavigando.com.br/legis>>, acesso em 24 de julho de 2002. No próprio site podem ser conferidas as íntegras dos respectivos documentos.

### I - *Órgão Superior: o Conselho do Governo*

A lei, *formalmente*, instituiu um Conselho de Governo mas este, na realidade, nunca chegou a ser constituído. Essa função é ocupada, na prática, pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente, conhecido como - CONAMA.

### II - *Órgão Consultivo e Deliberativo: o CONAMA*

É o órgão supremo de todo o Sistema, encarregado das funções consultivas e deliberativas, sob a presidência do Ministro do Meio Ambiente e composto por conselheiros, titulares e suplentes, cuja escolha e designação está expressa na lei, obedecendo critérios geopolíticos (representatividade dos Estados da Federação e do Distrito Federal), critérios institucionais (representatividade de Ministérios e outros) e critérios socio-políticos (representatividade da sociedade civil organizada). A prática revela uma certa timidez nas suas atuações.

### III - *Órgão Central: o Ministério do Meio Ambiente*

Tratando-se do órgão central do Sistema, ao Ministério do Meio Ambiente estão afetas incumbências como planejar, coordenar, supervisionar e controlar a Política Nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente. O Ministro ocupante do cargo tem a responsabilidade de, também, presidir o CONAMA.

### IV - *Órgão executor: o IBAMA*

A finalidade do IBAMA é a de um órgão executor que, no sistema é uma entidade autárquica, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a responsabilidade de executar, como órgão federal, a política de preservação, conservação e uso sustentável dos recursos naturais renováveis, excluídos os não renováveis que, em parte, estão atribuídos ao Ministério das Minas e Energia, além de aparecer como 'suporte' da Secretaria Executiva do CONAMA, responsável maior pelo cumprimento das suas deliberações.

### V - *Órgãos setoriais*

São todos aqueles entes integrantes da Administração Federal direta e indireta, além das fundações instituídas pelo Poder Público, cujas atividades estejam associadas às de proteção da qualidade ambiental ou àquelas de disciplina para o uso de recursos ambientais. São integrantes natos e estáveis do Sistema, ou seja, mesmo que aconteçam alterações estruturais, de nomenclatura e de organogramas.

### VI - *Órgãos seccionais*

Todos os órgãos ou entidades, constituídos na forma da lei e por ela incumbidas de preservar o meio ambiente, nos âmbitos estaduais, e de assegurar e melhorar a qualidade am-

biental, atuando como controladores e fiscalizares das ações potencial ou efetivamente lesivas aos recursos naturais e à qualidade do meio. Justificam-se pela expressiva extensão territorial brasileira, considerada a complexidade da gestão ambiental, levando-se em conta, ainda, a impossibilidade concreta de os órgãos federais se desincumbirem cabalmente da gestão ambiental, preferindo-se os órgãos seccionais estaduais como 'braços-esteio' do SISNAMA, aproveitada a concepção federativa.

#### VII - *Órgãos locais*

Todos os órgãos ou entidades municipais, cuja incumbência legal é a de exercer gestão ambiental efetiva, limitada ao território respectivo e dentro da devida e delegada competência, como os preceitos legais asseguram. Na prática, são raros os municípios que possuem condições técnicas e de pessoal para as funções e atribuições inerentes.

Em resumo, constituem o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA -, os seguintes Órgãos, com a estruturação e denominação seguintes:

I – ÓRGÃO SUPERIOR: o Conselho de Governo.

II – ÓRGÃO CONSULTIVO E DELIBERATIVO: o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

III – ÓRGÃO CENTRAL: Ministério do Meio Ambiente.

IV – ÓRGÃO EXECUTOR: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.

V – ÓRGÃOS SETORIAIS – os órgãos ou entidades da Administração Federal direta ou indireta, bem como as Fundações instituídas pelo Poder Público, desde que as atividades finalísticas estejam associadas às de proteção da qualidade ambiental ou à disciplina da utilização dos recursos naturais.

VI – ÓRGÃOS SECCIONAIS: os órgãos ou entidades estaduais que tenham a responsabilidade de execução dos programas, projetos e os que tenham por finalidade, o controle e fiscalização de atividades capazes de provocar degradação ambiental.

VII – ÓRGÃOS LOCAIS: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades que possam provocar danos ambientais, limitadas aos respectivos territórios.

Agregue-se ao elenco acima exposto, um número considerável de órgãos e entidades federais que atuam ou atuaram na área de recursos naturais, que não fazem parte direta dessa estrutura e estão ligados a outros organismos federais como no:

- Ministério da Agricultura, o Departamento nacional de Meteorologia (DNMET);
- Ministério das Minas e Energia: o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica, o Departamento Nacional da Produção Mineral, o Conselho Nacional de Petróleo (abrangendo a antiga Comissão do Plano do Carvão Nacional) e a Companhia de Pesquisas de Recursos Minerais (CPRM);
- Ministério da Saúde: a Divisão Nacional de Engenharia Sanitária e a Fundação Especial de Saúde Pública (FSESP);
- Ministério da Marinha: a Diretoria de Portos e Costas;
- Ministério da Aeronáutica: a Diretoria de Eletrônica e Proteção ao Voo;
- Ministério do Interior: o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), o Banco Nacional de Habitação - BNH (extinto), a Superintendências de Desenvolvimento Regional - SUDAM, SUDENE, SUDECO e SUDESUL e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU;
- Ministério do Planejamento e Coordenação Geral: a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;
- Ministério dos Transportes: o Departamento Nacional de Portos e Vias navegáveis - DNPVN, o Conselho Nacional de Pesquisas e o Instituto de Pesquisas Espaciais - INPE<sup>165</sup>.

Na realidade, essa estrutura toda que objetivou e objetiva a distribuição de atribuições e competências para os diferentes órgãos ou entidades encarregadas da tutela administrativa no plano ambiental, informando dados interessantes que não têm sido objeto da 'transparência' recomendável, como:

- o SISNAMA é uma "*ficção jurídica*", apenas um "*instituto jurídico legal*", sem personalidade própria ou qualquer outra identificação, tendo sua existência condicionada à dos demais órgãos que o integram, que estejam em funcionamento;
- o SISNAMA não tem poder deliberativo, cingindo-se a um órgão essencialmente de informação numa via de duas mãos, ou seja, a informação circula da Federação aos Estados, do Estado aos Municípios, dos Municípios ao Estado e de volta à Federação, completando-se o ciclo de forma a garantir organização e objetividade com o que poderão ser atingidos os planos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA);

---

<sup>165</sup> Ver MILARÉ, Édís, *Direito do Ambiente* ..., o qual esclarece com maiores detalhes a estrutura formal comparada com os resultados práticos.

- nos Estados, por sua vez, podem ser instituídos *Sistemas Estaduais de Meio Ambiente* (SISEMAs), próprios, o mesmo podendo acontecer com os municípios que poderão criar, nos seus limites geográficos, de forma progressiva, os seus *Sistemas Municipais de Meio Ambiente* (SISMUMAs) visando a implantação e o gerenciamento dos respectivos planos e programas relativos ao meio ambiente e ao desenvolvimento urbano;
- assim, o SISNAMA, funciona como órgão receptor e transmissor de informações, centrando-se aí a sua função tutelar ambiental, representando uma fonte permanente de auxílio à atuação dos demais órgãos encarregados, por exemplo, do
  - poder de polícia administrativa ambiental, como é o IBAMA ou, então, de provedor dos elementos necessários para a atuação dos órgãos seccionais e locais, aos quais estejam definidas determinadas práticas de atos tutelares, inerentes à gestão ambiental.

Essa ‘transparência’ reclamada guarda certa relevância na medida em que se comparam as finalidades do CONAMA que, por exemplo, concentra nos seus objetivos e finalidades, o assessoramento, o estudo, a proposição ao Conselho de Governo, para as diretrizes e políticas governamentais sobre o meio ambiente e os recursos naturais, cuja competência é a da edição de normas e padrões compatíveis como a necessidade de existência e manutenção de um ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade vida, atendendo o mandamento expresso constitucionalmente, conforme o definido no art. 8º, da Lei da PNMA (Política Nacional do Meio Ambiente). O princípio da ‘participação’ fica mutilado pela falta de informação à sociedade civil como um todo, prejudicando, principalmente, os que estão mais distantes dos órgãos e entidades que planejam, decidem ou fiscalizam

Dado à falta de transparência das normas ambientais, quer no plano constitucional ou infraconstitucional, torna-se sensível a inércia dos órgãos competentes que, sem justa e devida publicização, contribui para a ‘exclusão da sociedade’ nas decisões, inclusive por seus entes representativos, tanto em todos os níveis (federal, estadual e municipal). O exemplo mais palpável é encontrado no fato de, em níveis estaduais, de um modo geral, nos quais as várias entidades existentes ou que estão sendo planejadas estarem dissociadas da efetiva conscientização de suas importâncias para a defesa ambiental, até mesmo de conscientização da flagrante finitude dos re-

ursos naturais e da importância de uma política nacional efetiva, atuante, em todos os Segmentos da Federação para que se solidifique o devido e justo respeito à natureza.

Sobre o quê está sendo feito, como a criação de ‘colegiados’, por exemplo, com competência legislativa e fiscalizadora nos Estados e Municípios, a exemplo do CONAMA, nota-se o surgimento de meros atos de ‘inclusão’ de textos (princípios e regras) nas Constituições respectivas e no Estatuto da Cidade, acenando para a composição dos órgãos colegiados de meio ambiente, os quais, na maior das vezes, ficam expressos apenas no ‘papel’ e em raras unidades federativas onde a preocupação é maior com a edição dos seus próprios Códigos de Defesa do Meio Ambiente, que, acabam se revelando em ‘atos políticos’ sem eficácia e efetividade, mutilados que são pela colisão com os interesses econômicos predominantes.

O que resta patente são os esforços da sociedade para a criação de entidades privadas de proteção ao meio ambiente, de Organizações Não-Governamentais (ONGs), de associações, sem poder deliberativo, limitadas aos procedimentos de pressão para a tomada de medidas emergenciais por parte dos órgãos públicos.

Descumpre-se a Constituição pela fuga ao ‘dever-ser’, porque o texto da Carta Magna contempla o respeito aos princípios da prevenção e da precaução, por exemplo, dentre outros. Aliás, especificamente, pela ordem, relativa ao meio ambiente ou aos recursos ambientais, pode-se encontrar, inertes, disposições como as elencadas abaixo, forte na forma como está sendo implantado o ‘sistema nacional’, tais como:

- do art. 5º, *caput* e inciso LXXIII (princípios fundamentais impositivos, de garantia e regras de garantia institucionais);
- do art. 7º, *caput* e inciso XXII (princípios fundamentais impositivos, de garantia e regras impositivas);
- do art. 20, inciso II (declaração dos bens);
- o art. 23, (competência e proteção);
- do art. 24, incisos VI, VII e VIII (competência para legislar);
- do art. 91, § 1º, inciso III, (atribuições do CDN);
- do art. 129, inciso III (regras jurídico-organizatórias, de competência e de procedimento);
- do art. 170, *caput* e incisos VI (princípios impositivos);
- do art. 173, *caput* e § 5º (responsabilidade da empresa);
- do art. 174, *caput* e § 3º, (proibição, limite);
- do art. 186, *caput* e inciso II (função social imposição);
- do art. 200, *caput* e inciso VIII (regras de garantia constitucional, de competência, de procedimento e determinadora de fins e tarefas do Estado);
- do art. 216, *caput* e inciso V (disposição de bens, declaração);

- do art. 220, *caput* e § 3º, (competência para legislar );
- do art. 225 (matriz), § 1º, incisos I, II, III, IV, V, VI, VII (garantia de efetividade); §§ 2º, 3º, 4º, 5º e 6º (princípio fundamental, impositivo, definidor da organização econômico-social, garantia, mesclado com regras jurídico-organizatórias de competência, de procedimento, de direitos fundamentais, de garantias institucionais, impositivas, e determinadoras de fins e tarefas do Estado);
- do art. 231, *caput* e § 1º (terra dos índios imposição);

Num segundo grupo ou modo de referência, a implícita, não declarada a um setor ou recurso ambiental, podem ser encontradas as que abaixo se relacionam, como:

- do art. 1º, *caput* e incisos II, III, e IV (princípio político conformador, definidor da forma do Estado e fundamental impositivo);
- do art. 3º, *caput* e incisos I, II, III e IV (princípios fundamentais e de garantia);
- do art. 4º, *caput* e incisos II, IX e Parágrafo único (princípios fundamentais impositivos e de garantia);
- do art. 5º, *caput* e incisos I, II, XXII, XXIV, XXXII, XXXIII, XXXV, LVLIX, LXIX, LXX, LXXI, LXXVII e §§ 1º e 2º (princípios fundamentais impositivos, de garantia e regras de garantia institucionais);
- do art. 6º (princípio fundamental impositivo, de garantia e regra determinadora de fins e tarefas do Estado);
- do art. 7º, *caput* e incisos, XXIII, XXVIII, XXXII (princípios fundamentais impositivos, de garantia e regras impositivas);
- do art. 8º, *caput* e inciso III (regras de garantias institucionais);
- do art. 20, *caput* e incisos III, V, VI, VIII, IX, X (bens declaração);
- do art. 21, *caput* e incisos XIX, XX, XXIII, XXIV, XXV (competência);
- do art. 22, *caput* e incisos IV, XII, XXVI (competência);
- do art. 23, *caput* e inciso II (competência);
- do art. 24, *caput* e inciso VII (competência legislativa concorrente);
- do art. 26, *caput* e inciso I (bens);
- do art. 30, *caput* e incisos VIII e IX (competência);
- do art. 129, I, II, IV, V, VI (regras jurídico-organizatórias, de competência e de procedimento);
- do art. 136 - (regra jurídico-organizatória de competência e determinadora de fins e tarefas do Estado);
- do art. 170, *caput* e incisos V e parágrafo único (princípios impositivos);
- dos arts. 196 a 199 (princípios fundamentais, impositivos e regras de garantias institucionais);
- do art. 200, *caput* e incisos I, II, III, IV, V, VI, VII (regras de garantia constitucional, de competência, de procedimento e determinadora de fins e tarefas do Estado) <sup>166</sup>.

166 Ver SILVA, José Afonso da, *ob. cit.*, pp. 27-29.

O mesmo acontece em relação aos Estados e aos municípios que possuem seus conjuntos de leis, alguns até mesmo com Código Estaduais do Meio Ambiente e outros com leis ordinárias de proteção, valendo-se das competências que a Constituição federal reconheceu aos mesmos, o que também ocorre com as Leis Orgânicas dos Municípios, as quais mostram-se, em muitos casos, como excelentes documentos sob o ponto de vista do processo legislativo, formulação e conteúdo, mas quase sem aplicação prática pela inexistência de uma efetiva transparência do regramento em relação aos destinatários, ativos e passivos, como se não existissem instrumentos capazes de oportunizar a execução de uma Política Nacional ou até mesmo de legitimação do Sistema Nacional do Meio Ambiente.

## **2.6. Os Instrumentos protetivos da Política Nacional do Meio Ambiente**

As questões ambientais, pela importância que concentram, estão promovendo a edificação de uma nova ordem social e política. Quando se busca pelos instrumentos postos à disposição das autoridades e sociedade, que devem ser usados para a eficácia e efetividade das normas, da Política Nacional, da legitimação do Sistema implantado, o Direito está presente e reconhece o meio ambiente como objeto de conhecimento, não como uma coisa estática, mas algo vivo, dinâmico, que se renova permanentemente, como a própria vida. Constata-se, então, que os recursos naturais devem e podem ser protegidos.

Como se observou, a preservação do meio ambiente passa pela implementação efetiva de ações que objetivem coibir a devastação dos bens naturais. É claro que a questão é, também e fundamentalmente, de educação, mas envolve os princípios da democracia instalada, como o único caminho político com capacidade de possibilitar o exercício da cidadania e de construir uma sociedade melhor para todos, com os instrumentos que fora e que poderão ser colocados à disposição da sociedade, factíveis, sob pena de meras divagações, sonhos e utopias.

Esses instrumentos devem representar o resultado e a importância da participação política da sociedade, das lutas enfrentadas na busca de meios de defesa da própria cidadania que também se justifica e materializa no direito ao ambiente ecologicamente equilibrado. Aparentado, com instrumentos legitimadores dos seus direitos, os indivíduos têm condições de exercer a cidadania na busca da democratização do Estado e da sociedade. É através desse exercício que os fins da coletividade serão atingidos, e seus direitos ampliados e efetivados.

A experiência tem demonstrado, contudo, que na esfera das questões ambientais, o exercício individual da cidadania, fundamental, não tem sido suficiente e, não raro, apresenta-

se até certo ponto, inócuo, em que pese os instrumentos utilizados. A resposta está evidente: na composição desse tipo de conflito surge no polo passivo, quase sempre, um poder bem mais reconhecido e forte que o simples indivíduo, plasmado nas empresas, nos grupos econômicos, latifundiários, multinacionais e, inclusive, embora paradoxal, o próprio Estado.

Essa disparidade de forças é uma constante não restando outra alternativa ao indivíduo comum para enfrentar os grandes “grupos”, com interesses antagônicos aos seus e aos da sociedade, senão recorrer à formas associativas de organização política, para poder defender seus projetos e lutar por seus direitos que, principalmente, nas questões ambientais, não se tratam de ‘direitos individuais’ mas sempre coletivos e até difusos. Somente assim, unidos também em grupos, os indivíduos poderão atuar efetivamente pela satisfação de suas demandas, enfrentando adversários extremamente poderosos e influentes.

Somem-se às associações criadas pela sociedade para enfrentamento desses poderosos, as organizações não-governamentais que vêm demonstrando a possibilidade de obtenção de bons resultados com uma atuação séria e permanente. Em certas unidades da Federação, alguns segmentos do Poder Público estão engajados nessa luta como é o caso da UFSC (Universidade Federal de Santa Catarina), através do EMAJ, que atua com uma proposta de prestação de assistência jurídica às associações civis ambientalistas, formulada pelo jusambientalista José Rubens Morato Leite, assegurando o uso dos instrumentos de defesa, cuja consciência de existência, para muitos brasileiros, é quase nula.

Tanto isso é verdade que os problemas ambientais estão confinados, na maior parte desse país, à visão estreita de administradores e operadores do Direito, muitos dos quais comprometidos com grupos econômicos que teimam, como já se afirmou nesse trabalho, em afirmar que as questões ambientais são submissas ao direito econômico, dado a importância da economia para o desenvolvimento da sociedade, sem que haja a compreensão da natural transdisciplinariedade na qual o homem é envolvido na sua multidimensionalidade.

Felizmente, partindo-se do pressuposto de que só haverá equilíbrio no desequilíbrio, que só se alcança a paz, na consciência da guerra ou que só se alcança a vida, com a exata idéia da morte ou porque ela existe, as regras jurídicas, o Direito, os instrumentos existem como ‘elementos de integração’ e nunca de opressão da sociedade. Há, contudo, que serem preservados os direitos fundamentais. Por isso, o garantismo nasce como a grande bandeira que busca a defesa do Estado Democrático assegurando que a luta pelo direito é um dever do interessado, não importando tal assertiva na cultura do litígio preconizada pelos que defendem o sistema

jurídico que multiplique as lides para aumentar seus lucros<sup>5</sup>. Surge, então, o Direito como instrumento irrenunciável para a pacificação e para a gestão das relações entre o sistema social e os ambientais naturais, com a conseqüente leitura jurídica da validade e não somente da eficácia, porque, na realidade, o sistema jurídico é produto e causa do ecocídio.

Essa constatação, contextualizada, leva a uma situação interessante, apontando um grande paradoxo, porque, de um lado acentua-se a preocupação legal com os recursos naturais, ao mesmo tempo em que, de outro, a estrutura governamental - os programas e metas administrativas dos diferentes Governos ou até a sua omissão no cumprimento efetivo da legislação - foram, e são, os maiores responsáveis pelo acelerado saque contra a Natureza.

Mas os instrumentos existem e estão materializados nas mais diferentes legislações brasileiras que, ao longo do tempo, trataram e tratam da proteção dos recursos naturais, as quais se mostraram crescentemente restritivas do direito privado, subordinando-o ao direito público - visto como o interesse social se sobrepondo ao particular. Ocorre que, ao mesmo tempo em que editaram-se esses instrumentos, 'interesses outros', quase nada fizeram e pouco fazem de concreto para a defesa da sociedade nas questões ambientais que implicam, necessariamente, na invasão do privado pelos interesses coletivos. Mas há um avanço significativo, senão na sua execução, mas seguramente como um progresso numa nova visão filosófica de um novo Direito - o Ambiental.

Colocada a situação nos seus aspectos genéricos, há condições, então, de uma nova incursão pela história, para apanhar-se no campo das diversas legislações existentes e aplicáveis à defesa dos recursos naturais, no pleno exercício dos direitos protetivos ambientais.

Assim, em 1921, o Dec. nº 4.421, de 28 de dezembro, que criou o Serviço Florestal do Brasil, com o objetivo de conservação e aproveitamento das florestas, deu uma dimensão mais ampla aos recursos florestais, como de interesse público, destoando um tanto do Código Civil de 1916, que encarava as árvores, as águas, a caça e a pesca, basicamente sob uma ótica dos interesses privados, cuja preocupação vinha de tempos anteriores.

Em 1934, além da Constituição Federal, a legislação brasileira concebeu dois outros diplomas da mais alta importância para as questões ambientais: o Decreto nº 24.643, de 10 de junho, que aprovou o Código de Águas e o primeiro Código Florestal, promulgado pelo Dec. nº 23.793, de 23 de janeiro. Esse primeiro Código florestal foi substituído pelo atual, de 1965, criado pela Lei 4.771, de 15 de setembro, que teve os artigos 2º e 19 alterados pela Lei nº 7.511,

de 7 de julho de 1986, também alterados posteriormente pela Lei nº 7.803, de 15 de setembro de 1989. Na parte das Contravenções, o Código Florestal estabelece que:

Artigo 26 - Constituem contravenções penais, puníveis com três meses a um ano de prisão simples ou multa de um a cem vezes o salário mínimo mensal do lugar e da data da infração ou ambas as penas cumulativamente;

- a) destruir ou danificar a floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência das normas estabelecidas ou previstas em lei;
- b) cortar árvores em florestas de preservação permanente, sem permissão da autoridade competente;
- c) penetrar em florestas de preservação permanente conduzindo armas, substâncias ou instrumentos próprios para caça proibida ou para exploração de produtos ou subprodutos florestais, sem estar munido de licença da autoridade competente;
- d) causar danos aos Parques Nacionais, Estaduais ou Municípios, bem como às Reservas Biológicas;
- e) fazer fogo, por qualquer modo, em florestas e demais formas de vegetação, sem tomar as precauções adequadas;
- f) fabricar, vender, transportar ou soltar balões que possam provocar incêndios nas florestas e demais formas de vegetação;
- g) impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas e demais formas de vegetações;
- h) receber madeira, lenha, carvão e outros produtos procedentes de florestas, sem exigir a exibição de licença do vendedor, outorgada pela autoridade competente e sem munir-se da via que deverá acompanhar o produto, até o final beneficiamento;
- i) transportar ou guardar madeiras, lenha, carvão e outros produtos procedentes de florestas, sem licença válida para todo o tempo da viagem ou do armazenamento, outorgada pela autoridade competente;
- j) deixar de restituir à autoridade licenças extintas pelo decurso do prazo ou pela entrega ao consumidor dos produtos procedentes de florestas;
- l) empregar, como combustível, produtos florestais ou hulha, sem uso de dispositivos que impeçam de fagulhas, suscetíveis de provocar incêndios nas florestas;
- m) soltar animais ou não tomar precauções necessárias, para que o animal de sua propriedade não penetre em florestas sujeitas a regime especial;
- n) matar, lesar ou maltratar, por qualquer modo ou meio, plantas de ornamentação de logradouros públicos ou em propriedade privada alheia ou árvore imune de corte;
- o) extrair de florestas de domínio público ou consideradas de preservação permanente, sem prévia autorização: pedra, areia, cal ou qualquer espécie de minerais <sup>167</sup>.

Embora o atual Código Florestal representasse um avanço em relação ao anterior, algumas de suas formulações, como é óbvio, restaram totalmente defasadas com severas críticas<sup>168</sup> que, pelos objetivos do trabalho, são deixadas de lado, dado que o importante está no fato da existência da disposição legal, do instrumento informadores dos procedimentos colocados à disposição da sociedade.

167 BRASIL. *Biblioteca do Senado Federal*, disponível em < <http://www.recreio.senado.gov.br.4505/ALEPH/-/start/;onk> > acessado em 30 de março de 2002..

168 CASTRO, João Campello de Castro. In: CONFERÊNCIA DE BELO HORIZONTE. 16 de outubro de 1980. Belo Horizonte. "*Tendências do Direito Florestal*", apud CARVALHO, na ob. cit., p. 108

Nesse conjunto de preocupações com os instrumentos de defesa da natureza, podem ser citados, além dos que o foram, para resumir a questão e que estão em plena vigência:

- a Lei nº 4.118, de 27 de setembro de 1962, que criou a Comissão Nacional de Energia Nuclear disciplinando a fiscalização da pesquisa, da lavra, do beneficiamento e da utilização dos minérios nucleares; e, mais anteriormente, o Dec.-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, que organiza a Proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional;
- o Estatuto da Terra, Lei 4.505, de 30 de novembro de 1964;
- a Lei de Caça, Lei 5.197, de 3 de janeiro de 1967;
- o Código de Pesca, Decreto-lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967;
- o que trata do Conselho Nacional de Controle da Poluição. Dec.-lei n.º 303, de 28 de fevereiro de 1967;
- o Código de Mineração, Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, modificado pelo Decreto-lei 318, de 14 de março de 1967;
- da Política Nacional de Saneamento, Lei 5.318, de 26 de setembro de 1967, combinada com o Decreto-lei 949, de 13 de outubro de 1969;
- a Lei de Proteção do Solo, Lei 6.225, de 14 de julho de 1975, complementada pelo Decreto 76.470, de 16 de outubro de 1975, que criou o Programa Nacional de Conservação dos Solos;
- a Lei sobre o Controle do Meio Ambiente provocada por atividades industriais, Dec.-lei n.º 1.413 de 14 de agosto de 1975, regulamentado pelo Decreto n.º 76.389 de 3 de outubro de 1975.<sup>169</sup>

Poder-se-ia descer à totalidade das leis existentes sobre a matéria, mas a importância significativa como – instrumentos legais – efetivos, preferindo-se, contudo, a listagem das mesmas no Anexo II, a partir de 1981, ano que serve de divisor de águas para a legislação ambiental brasileira com o advento da Lei nº 6.938 que ainda se viu auxiliada por outros instrumentos como em 25 de julho de 1985, com a edição da lei dos chamados "interesses difusos", ou seja, a Lei nº 7.347, que disciplina a ação civil pública, a qual pode ser aplicada para a responsabilização por danos causados ao meio-ambiente, dentre outras funções.

É para este momento que se voltam o olhar teórico e as inquietações da sociedade. Em flagrante dicotomia com os procedimentos adotados em certas unidades federativas, não apenas a Lei 6.938/81, mas suas próprias leis estaduais ou em níveis municipais, para as leis orgânicas, que podem e alguns são, legislações e instrumentos jurídicos perfeitos, que indicam os caminhos que devem ser seguidos para a implementação e manutenção de uma eficiente política ambiental, atendidos os pressupostos e exigências de cada região.

Infelizmente, na prática, tornam-se de quase nenhuma eficácia. Transparece uma falta a 'vontade política' para que isso se modifique. Com a própria Lei 6.938/81 isso também acontece, como na inobservância do artigo 9º, no qual estão concentrados e expressos doze instrumentos para a execução da Política Nacional do Meio Ambiente:

---

169 BRASIL. *Biblioteca do Senado Federal*. Disponível em <<http://www.recreio.senado.gov.br.4505/ALEPH/-/start/link>, acessado em 30 de março de 2002.

- 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 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;
- 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;
- 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.<sup>168</sup>

Dado aos limites deste trabalho, inibem-se maiores questionamentos, sendo oportuno ressaltar, contudo, a importância dos instrumentos elencados nos incisos III, IV e IX, em relação à *avaliação de impactos ambientais* (com destaque para os componentes: EIA/RIMA), o *licenciamento ambiental e as infrações e sanções administrativas*. Importância essa que é negada pelos interesses e forças dominantes, envolvidos com o processo econômico vigente. Raras são as unidades da Federação ou os municípios em que são exigidos os estudos de impacto ambiental, com relatório circunstanciado e com participação popular.

Aliás, a população sequer recebe as informações necessárias para a formação de uma opinião. A mídia, com algumas exceções em centros maiores, raramente produz notícias sobre a edificação nessa ou naquela área, sobre a aplicação desse ou daquele produto em determinada região, salvo quando o dano é visível.

## 2.7. A questão dos interesses frente ao ético-normativo

Demonstrados os instrumentos legais emerge o questionamento, até certo ponto simples ou vulgar, sobre as razões da inércia dos mesmos na maior das vezes. Qualquer tentativa de explicação se defronta com o jogo dos 'interesses' envolvidos, sugerindo uma pesquisa sobre esse assunto.

---

170 BRASIL. *Biblioteca do Senado Federal*. Disponível em < <http://www.recreio.senado.gov.br.4505/ALEPH/-/start/link>>. Acessado em 30 de março de 2002. Ver, Anexo II.

Pela definição clássica de Henri Capitant, o interesse é “*um avantage ‘ordre pecuniaire ou moral’*” ou, traduzindo: “*uma vantagem de ordem pecuniária ou moral*”<sup>171</sup>. Tal conceito é absolutamente válido tanto para os interesses no mundo fático como para os interesses no mundo jurídico porque o interesse interliga uma pessoa a um bem de vida, em virtude de um determinado valor que esse bem possa representar para aquela pessoa. Não há como esconder que qualquer pessoa, sempre, procura, busca, uma situação de vantagem, que faz exsurgir um interesse na posse ou fruição de uma determinada coisa ou situação. Essa constatação está presente, inclusive, no interesse processual quando um determinado processo se revela útil e necessário para a obtenção de certa posição de vantagem, muitas vezes inalcançável de outro modo que não o de legitimar-se o ‘interesse’ que está em jogo.

O interesse aparece como a fórmula mágica para o encontro de um determinado fim ou outro, muito bem sintetizado pelo senso comum brasileiro que, inclusive, adotou, popularmente, a tradicional “lei de Gerson” que sinaliza para o fato incontestável nesse país: a necessidade de levar vantagem em tudo. Claro que a abordagem acadêmica não deve descer ao terreno meramente popular, mas o fato-realidade é alimentador para os posicionamentos teóricos. Daí conseguir-se, com maior propriedade, encontrar a diferença entre interesse – *latu sensu* – e o interesse jurídico, na medida em que a valoração para o pensamento popular é deixada ao livre arbítrio dos sujeitos ao passo que o interesse jurídico, por definição, tem seu conteúdo valorativo constituído na própria norma<sup>172</sup>.

Na medida em que se faz uma pequena reflexão sobre o assunto, nota-se que interesses permeiam a vida das pessoas, fazendo parte das suas próprias existências na importância das suas respectivas utilidades, brotando, espontaneamente, da realidade, imanentes à própria vida, como “focos de vantagem” que se instalam independentemente de qualquer valoração ético-normativa.

Aliás, Miguel Reale, bem apanhou esse pluralismo do mundo fático e em sua teoria tridimensional da nomogênese jurídica, o demonstra ao observar que o fato, “*(...) que condiciona o aparecimento de uma norma jurídica particular, nunca é um acontecimento isolado, mas um conjunto de circunstâncias (...)*”<sup>173</sup>. E o seu posicionamento é justificado quando alude, adiante, “*(...) que os direitos se situam no plano ético-normativo; resultam, como aduz Gervais,*

172 MANCUSO, Rodolfo de Camargo, ob. cit. p. 19

173 Idem, p. 19

de uma escolha feita pela autoridade social, “en fonction d’un jugement de valeur qui discrimine”(…)”<sup>174</sup> ou, traduzindo, “em função de um julgamento de valor que discrimina (...)”[a tradução é do autor]- Assim situados, esses interesses se apresentam numa gama extremamente variada porque fazem parte do plano “existência-utilidade”, impondo-se um exame que obedeça uma certa ordenação, pelo fato de se desenvolverem nos limites psíquicos de cada pessoa, impossibilitando a oposição e o confronto em relação a outros interesses que poderiam estar no mesmo nível.

As pessoas, de um modo geral, portadoras de determinado interesse, apenas “querem”, “desejam” ou simplesmente “aspiram”, sem possuírem o poder de ‘exigência’ da satisfação de tais anseios que acabam se caracterizando pela fragilidade econômica ou social de que são constituídos. A importância dos mesmos não ultrapassa os limites do campo psicológico da pessoa, cingindo-se à esfera do pensamento. Como este não tem limites, logo, as pessoas podem ter toda a sorte de interesses íntimos mas, aparentemente, insignificantes para o mundo jurídico.

Essa ‘aparente’ insignificância encontra ressonância doutrinária na medida que o simples ‘interesse’ não está pacificado como tão insignificante assim. Há posições que entendem os interesses como resultantes do “tipo” de sistema jurídico adotado num determinado país (justiça unitária ou dúplice), modificando-se até conceitos como, por exemplo alerta Augustin Gordillo que entende o ‘interesse simples’ como o “*mero interesse que cabe a todo cidadão de que a lei seja cumprida*”<sup>175</sup>. Outras vezes, a conceituação toma por critério a “indeterminação dos sujeitos”, por influência da evolução do Direito e da concepção de “tutela jurisdicional”. Osvaldo Aranha Bandeira de Mello, num outro exemplo, considera “simples” certos interesses, justificando-se “*porque são de utilidade indeterminada dos componentes da sociedade*”<sup>176</sup>.

Evidente, então, que o interesse de que a lei seja cumprida não é “simples”; ao contrário, ele é relevantíssimo, chegando a ser reforçado por tutela específica, seja em nível de contencioso objetivo, seja em nível de justiça ordinária (ação popular), sem falar no direito de petição e representação. Até mesmo a “indeterminação dos sujeitos” não mais é motivo para a negativa de tutela, visto que essa é justamente uma das características dos interesses difusos, cuja proteção é reclamada, hoje, em quase todas as legislações internas dos mais diferentes países.

---

174 GORDILLO, Agustin. *Principios gerais de direito público*. São Paulo: RT, 1977, p. 192

175 MELLO, Osvaldo Aranha Bandeira de. *Principios gerais de direito administrativo*. V. 1, Rio de Janeiro: FORENSE, 1969, p. 203

176 COUPET, Louis. *L'action en justice des personnes morales de droit privé* (A ação na justiça das pessoas morais de direito privado). 1974. [S.f.]. Tese. Doutorado em Direito. Curso de Pós-Graduação da Faculdades de Direito e Ciências Políticas de Aix-en-Marseille, França, p. 241.

Embora ‘apartados’ dos conceitos jurídicos, formam um enorme repositório do que há de mais típico e arraigado no pensamento médio das coletividades do qual se vale o legislador, o intérprete, para inovar uma ordem jurídica ou julgar em acordo com o fato-realidade, ouvindo o sentimento médio da coletividade, para que determinada postura legal ou decisória não se ponha em contradição com valores informadores dos interesses simples dessa comunidade, porque são autênticos “fatos geradores” dos direitos para épocas futuras.

Constata-se, que ‘interesse’ é uma palavra plurívoca, que terminologicamente está presente em mais de um ramo do conhecimento podendo esse termo ser usado sob o enfoque econômico, com o significado de ‘lucro’, ‘renda’, ‘ganho’, ‘benefício pecuniário’, ou, mais especificamente, ‘juro’, como remuneração do capital. Pode o “interesse”, também, significar a intenção de realizar certo negócio ou operação financeira em uma perspectiva provável de vantagem material. E esse interesse material, então, é transportado e considerado pelo Direito como elemento necessário à formação do interesse processual (art. 3º, do CPC).

Mais além, o ‘interesse’, pode também, apresentar-se sob certas conotações que tangenciam o “social” e o “jurídico”. Não raro usam-se expressões como ‘interesse social’, ‘público’, ‘geral’, com o núcleo comum de se referirem aos interesses metaindividuais, que transcendem o indivíduo isoladamente considerado. Sem uma observação mais atenta, muitas vezes se apresentam como verdadeiros sinônimos.

Observem-se, por exemplo, pela ordem, os interesses “social”, “geral” e “público”, a começar com Buarque de Holanda Ferreira<sup>177</sup>, para quem, a palavra “social” se anexa aos mais diversos nomes de modo a demonstrar diferentes nuances de significação. Revela-se o ‘social’ como aquilo que interessa à sociedade ou é relativo a esta daí as expressões: ‘assistência social’, ‘barreira social’, ‘ciências sociais’, ‘entrada social’, ‘razão social’, ‘capital social’, ou até mesmo como significação de ‘sociedade civil’, em sentido mais amplo, como um todo social, isto é, como um contingente populacional organizado como nação, como uma universalidade de bens e pessoas com objetivos estabelecidos por seus integrantes. Daí o entendimento de que os termos – ‘*interesse social*’, podem ser usados com o sentido, tanto do interesse exclusivo de uma pessoa jurídica como alocação indicadora de interesses individuais, que são exercidos coletivamente, como também o ‘social’ pode não corresponder, necessariamente, ao “bem comum”, podendo até contrariá-lo.

---

177 FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda, *Novo Dicionário Aurélio*, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975, p. 1315

Essas posições são de extrema importância para o tema desse trabalho, na medida em que forem examinadas certas condutas que, segundo seus sujeitos, implicam em atuação segundo o ‘interesse social’, como no caso de uma indústria que polui o ar com a emissão de seus gases auferindo ganhos de capital e gerando empregos para uma coletividade, de um lado e, de outro, num sentido mais amplo, ocasionando o conseqüente dano ecológico causado pela intoxicação da população que respira esse ar poluído, de forma a contrariar outro ‘interesse social’, dado à necessidade de proteção do ar para a manutenção da qualidade de vida da população<sup>178</sup>.

O ‘interesse social’, com o sentido amplo, então, sugere uma consulta à maioria da sociedade civil porque reflexivo para esta sociedade que deve se manifestar sobre suas implicações no que entende por ‘bem comum’ dado que o interesse social equívale ao *exercício coletivo de interesses coletivos*. Compreende-se melhor a tutela judicial dos interesses sociais, incluídos nas várias funções do Ministério Público (CF, art.127, *caput*), co-legitimado ativo para a ação civil pública e a defesa dos interesses metaindividuais pelo que se infere da expressividade das Leis 8.078/90, no artigo 82, I; Lei 7.347/85, no artigo 5º; e na Lei 8.625/93, no art. 25, IV.

O mesmo acontece com as expressões ‘interesse geral’, que guardam em si sentidos outros da forma como são utilizadas. Não raro, as soluções somente são encontradas na lei, doutrina e na jurisprudência, para as quais o interesse ‘geral’ se aproxima, e muito, do interesse ‘social’, no sentido lato, até por uma questão de intuição porque o ‘geral’ é antagônico ao ‘individual’ e vice-versa<sup>179</sup>.

Assim compreendidos, os interesses podem ser visualizados numa ‘escala crescente de coletivização’, agrupados e ordenados pelo critério de sua atribuição a um número mais ou menos de titulares. Nessa visão, tem-se uma caminhada que começa com os interesses ‘individuais’, passa pelos interesses ‘sociais’; segue até os interesses ‘coletivos’; e, no passo seguinte encontra o interesse ‘geral’ ou ‘público’. Contudo, esse caminho revela que há, ainda, certos in-

---

178 MANCUSO, Rodolfo de Camargo, *ob. cit.*, p. 25, que, inclusive leciona: “O fato de um interesse ser exercido por via individual ou coletiva não altera sua essência. A natureza de um interesse advém da finalidade à qual ele está afetado, e não da forma escolhida para o seu exercício. Assim, a finalidade comercial pode ser perseguida por uma pessoa física ou jurídica; o interesse, aí, sempre individual, “egoístico”, porque a finalidade a finalidade perseguida é apenas uma situação de vantagem para a pessoa física ou jurídica, sem nenhuma preocupação metaindividual. Se é verdade que “de toute union se dégage une réalité nouvelle”, não é menos verdade que a mera soma ou justaposição de interesses individuais não pode bastar para “converter” a natureza ou essência desses interesses. Por outras palavras, nada impede que se chame “social” ao interesse perseguido por uma empresa, desde que se tenha presente que por tal expressão se quer significar o exercício coletivo de interesses individuais. Quer dizer: é o indivíduo fazendo, em grupo, o que poderia fazer por si mesmo”.

179 *Idem*, pp. 26-27.

teresses cujas características não permitem, exatamente, sua assimilação a essas espécies como é o caso dos interesses ‘difusos’.

Esses interesses apresentam uma coletivização ainda mais abrangente do que o interesse geral ou público, porque, enquanto estes servem de base para certos valores pacificamente aceitos, como a segurança pública, por exemplo, os interesses difusos, ao contrário, permitem toda sorte de posicionamentos como a questão da qualidade de vida. Daí concluir-se que o interesse geral ou público está relacionado primordialmente ao *cidadão*, ao *Estado*, ao *Direito*, enquanto os interesses difusos se relacionam ao *homem*, à *nação*, ao *justo*.

A relevância disso tudo verte do fato de que os interesses difusos, conquanto não configurem direitos subjetivos propriamente ditos, encontram-se projetados *explícita* ou *implícita* nos textos constitucionais, ainda que despojados de sanção explícita, mas tutelados pelo Estado, por sua *relevância social*, impregnados do ‘justo’, ‘equitativo’, ‘inerente à condição humana’, integrantes do patrimônio da pessoa em forma inalienável e imprescindível.

Essas considerações são sustentadas pela concepção de que o universo jurídico não é apenas formado por direitos, mas de uma ‘dosagem ética’ a ser considerada e a merecer tutela. Aliás, J. C. Barbosa Moreira, alerta que “*inexiste princípio a priori segundo o qual toda a situação jurídica subjetiva que se candidate à tutela estatal por meio do processo deva obrigatoriamente exibir carta da cidadania entre os direitos, no sentido rigoroso da palavra*”<sup>180</sup>.

Essa constatação não é nova porque, desde há muito, na concepção aristotélico-tomista, por exemplo, pensou-se num “direito natural”, que seria apanágio de cada ser humano, do só fato de nascer com vida. O direito seria assim um *posterius*, uma carga normativa, que não poderia excluir a ‘ética’ anterior. Perquerindo a história, no século XVI, por exemplo, tem-se um homem vivendo num estado natural, onde existiam direitos<sup>181</sup>. Em Jean Jacques Rousseau<sup>182</sup> re-toma-se essa idéia, no contrato social, segundo o qual o indivíduo aliena parte de sua liberdade para a formação da vontade geral, cuja expressividade é a lei.

Modernamente, as liberdades públicas aparecem como direitos naturais, devendo-se, porém, dar razão à parte da doutrina que insiste na necessidade de que tais liberdades sejam reconhecidas pelo Direito Positivo de modo a torná-las eficazes. Hoje, tais liberdades começam a

180 MOREIRA, J. C. Barbosa. *A ação popular do Direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados interesses difusos*, in Temas de Direito Processual. São Paulo : Saraiva, 1977, p. 114; RePro 28, São Paulo : RT, out./dez./1982, [S.p.].

181 Cf. COLLARD, C. A. *Libertés publiques* (Liberdades Públicas). Paris : Dalloz, 1982, p. 17, apud MANCUSO, ob. cit., p. 100.

182 ROUSSEAU, Jean-Jacques, *O Contrato Social* e outros escritos, São Paulo : Cultrix, 1999, pp. 21 a 135.

tomar *forma positiva*, exteriorizando-se como “créditos” dos cidadão frente ao Estado, surgindo o ‘poder de exigir’, exercitável de forma individual ou coletiva.

Ora, se essas liberdades públicas são ‘direitos do homem que o Estado, através de sua consagração, transferiu do direito natural ao direito positivo’, encontra-se aí o traço comum com os interesses difusos, porque, estes promanam, também, de uma concepção naturalista, na medida em que, basicamente, situam-se em torno da noção de “qualidade de vida”; noção esta que é, ontologicamente, ligada ao *homem*, enquanto ser humano pelo fato de que alguém que, *tendo nascido*, passa a ser titular de certos interesses relacionados com sua *existência digna*.

A diferença reside, apenas, no fato de que as liberdades públicas dependem, para sua plena efetividade e eficácia, de um direito que as viabilize, o que não é imprescindível para os interesses difusos que devem ser tutelados por si mesmo, em razão da sua relevância social. Daí a compreensão de que um interesse difuso, à força de ser continuamente demonstrado e exercitado no seio da comunidade, ganhe foros de uma liberdade pública, constitucionalizada, expressa ou implicitamente.

Explicitados os instrumentos e a gama de interesses envolvidos, surge um dos grandes problemas relacionados com a outorga de legitimação ao Ministério Público para agir no tocante aos interesses difusos. As críticas são veementes, alinháveis, basicamente na constatação de que: a) o Ministério Público é uma instituição naturalmente voltada à persecução de delitos tradicionais, comuns, mostrando pouca vocação persecutória quando se trata de delitos de natureza econômica ou coletiva; b) o Ministério Público estrutural e funcionalmente está demasiadamente conexo ou subjacente à estrutura do poder do Estado, para que dele se possa esperar a necessária autonomia e combatividade desejáveis quando se tratar de tutela aos interesses supra-individuais; e, c) ao Ministério Público falta aparelhamento e infraestrutura indispensáveis à tutela desses interesses flagrantemente especiais.

Como se tudo isso não bastasse, parece que a solução de se atribuir em via *exclusiva* ao Ministério Público a tutela dos interesses difusos não é das melhores e nem das mais desejadas. Os motivos são vários, a começar pelo fato de que esse procedimento afasta a participação *espontânea* da coletividade nos assuntos e anseios que lhe são mais afetos, porquanto a via *obrigatória* e exclusiva de defesa desses interesses através de certos órgãos públicos, quer seja o MP, quer sejam as “agências” adrede instituídas, não têm resolvido e quando conseguem alguma coisa o fazem com certo distanciamento do que realmente havia sido buscado.

Nota-se, por outro lado, que esses ‘representantes’ da coletividade esquecem ou não se dão conta que esses interesses são, justamente, aqueles que até pouco tempo estavam marginalizados ou mesmo ignorados e a tutela jurisdicional, para ser eficaz, depende de que eles possam emergir e se exteriorizar o que somente seria encontrado na comunicação direta desses interesses desde suas bases de origem até o Judiciário. Essa comunicação seria a transparência para dar lugar ao conhecimento, à informação, à formação, à educação, aos procedimentos, previstos em lei, mas nem mesmo buscados pelo próprio Ministério Público, na maior das vezes. O problema estaria na Lei.

Aliás, o legislativo brasileiro é useiro e vezeiro em fugir à feitura cuidadosa das leis como é o caso, do projeto de lei nº 3.034/84, dispondo sobre as ações de responsabilidade por danos, causados ao meio ambiente, ou a valores artísticos, estéticos, históricos, turísticos e paisagísticos, que legitimava as associações que, a critério do juiz, fossem dotadas de “representatividade adequada” – ou sejam, aquelas que tivessem seis meses de existência mínima; que estivessem sob a proteção do Ministério Público; e que, fundamentalmente, pudessem propor a ação privada subsidiária da pública, bem assim a ação civil ressarcitória dos danos àqueles interesses, agindo essas associações concorrentemente com União, os Estados e os Municípios.

Esse projeto acabou se convertendo na Lei 7.347/85 que alterou o prazo de existência das associações para um ano mas não mencionou a “representatividade adequada”, nem a *defining function* do juiz. Felizmente o legislador constituinte procurou corrigir a situação empregando uma solução simples, mas ao que parece, a mais adequada à espécie, ou seja, os interesses difusos, pela própria natureza, conduzem e pedem uma legitimação também difusa. Essa é encontrada e deve ser reconhecida, em sede *disjuntiva e concorrente* aos cidadãos, individualmente ou agrupados em associações, além daquelas pessoas e entes ou órgãos públicos interessados em razão da matéria, como é o caso do Ministério Público.

A Carta Magna sinaliza para que todos esses sujeitos conjuguem seus esforços no sentido de levar ao Judiciário, com a maior celeridade e transparência possíveis, esses interesses difusos que até agora vagavam, acéfalos e ignorados, pelas sóbrias regiões do ‘limbo jurídico’, ao estabelecer no artigo 129, § 1º, da CF de 1988: “*A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei*”. O que falta é a publicização desse instituto e dessa possibilidade. Em relação aos ‘terceiros’ basta que cumpram os requisitos necessários como a capacidade para agir, ampliando-se as disposições contidas na mencionada Lei nº 7.347/85.

Os instrumentos existem ressaltando a falta de transparência. O Judiciário, por exemplo, com a constitucionalização dos direitos, inclusive no tocante aos 'interesses difusos', é, convocado para o desempenho de um novo papel. Contudo, surgem questionamentos inarredáveis como a de se saber se a ciência processual conta com a mesma proporção de instrumentos e institutos aptos a dotar o Judiciário dos meios para a outorga da tutela adequada aos interesses difusos. É preciso que os procedimentos sejam adequados, céleres, informais, com reelaboração dos conceitos atuais, principalmente no que tange ao processo, repensando, quem sabe o *due process of law*, de modo a *adaptá-lo* às novas situações coletivas emergentes dessa nova sociedade concebida nesse Estado Democrático de Direito Social no qual gravitam interesses de toda a sorte, movidos por grupos necessariamente antagônicos e reivindicadores, pena de não serem encontradas soluções menos pacíficas, com prejuízos para a paz social e à revitalização e credibilidade do Direito e das funções jurisdicionais.

É preciso ter consciência das provocações diárias que levam à reflexão no sentido de serem buscados os meios, além das disposições expressas, para a implementação segura e pacífica da implementação de 'políticas' como as do meio ambiente.

## Capítulo III

### A política nacional do meio ambiente

#### 3.1. Constatções provocadoras

Viu-se que a preocupação com o meio ambiente não é recente, embora a sua difusão o seja, em grande parte devido à facilidade e velocidade das comunicações. Não raro são encontrados os escritos de pensadores<sup>193</sup> que, na 'Antigüidade', a demonstraram, mesmo que de forma não sistematizada e sem as classificações, divisões e conceituações da atualidade. Superficialmente, porque não é objeto do tema a discussão desses escritos ou dos vários momentos históricos motivadores, importa é a existência de dados reveladores dos estudos sobre o que se poderia chamar de "ciência do habitat", que, na realidade, representam as primeiras constatações 'provocadoras' do que hoje se verifica, em nível global.

Assim, os problemas ambientais, ecológicos, com as constantes mutações provocadas pela ação humana, já eram conhecidos dos romanos, por exemplo. Para ilustrar, válida é a lembrança acerca dos aquedutos que abasteciam Roma de água potável, construídos por volta de 400 ou 500 a C. Essas construções foram feitas porque a água do Tibre tornou-se imprópria para o consumo do ser humano, principalmente na satisfação das necessidades domésticas.

Gize-se que, não foram apenas os romanos que agiram de forma desastrosa com o meio ambiente. Outras civilizações o fizeram, comprovadas por pesquisas arqueológicas, conforme se constata do trabalho de W. Olson, da Universidade Cornell, que, embasado na sua experiência, terminou por afirmar que "*embora a queda final de uma civilização possa ser atribuída a uma guerra crítica, a sociedade pode já ter-se enfraquecido com práticas ecológicas que forçaram desmoronamentos, secas e inundações e fome em seus habitantes*"<sup>194</sup>. Não há, portanto, salvo melhor juízo e mais aprofundada pesquisa, como indicar um só período da história, da antigüidade à medieval, nas quais inexisteram agressões ao meio ambiente, recrudescidas com a era da civilização industrial que representou a sinonímia mais agressiva e desmedida à natureza.

---

193 DAJOZ, Roger, *Ecologia Geral*, 3 ed., Petrópolis : VOZES, p. 21, que inclusive demonstra outros registros de cidades como Sardis, capital da Lídia, em torno de 600 a . C. quando havia o trabalho de extração de ouro em seus vales e a ligação dessa atividade com terremotos, secas, inundações e outras situações decorrentes da má exploração da terra.

194 OLSON, Gerald W., *apud* DAJOZ, Roger, ob. cit., p. 21.

Em Malthus, na obra *An essay on the principle of population* (Uma composição sobre o princípio da população), em [1798 ou 1872]<sup>195</sup>, centrada no estudo da população da época, surgem as primeiras idéias e estudos relativos à multiplicação em progressão geométrica dos indivíduos em flagrante descompasso com a quantidade de alimentos disponibilizada pelo meio em que viviam, os quais aumentavam, apenas, em progressão aritmética, influenciando estudiosos como Charles Darwin<sup>196</sup>.

Seguiram-se, como já houve referência nos aspectos históricos iniciais, - Haeckel, Möbius, Forel, Murray e Hjort<sup>197</sup>, que privilegiaram as questões ambientais, tidas e havidas, à época, como 'ecológicas', com estudos direcionados para a agricultura e as florestas em razão dos problemas constatados nessas áreas. Eugene Warming, um dinamarquês, que trabalhou com a ecologia vegetal, resultado de estudos feitos no Brasil, (Lagoa Santa (MG)), inspirando a obra - "*Fitogeografia em base Fisiológica*" de Schimper<sup>198</sup>; Elton e o seu "*Animal Ecology*" (Ecologia Animal)<sup>199</sup>, em circulação no ano de 1927, foram os grandes destaques.

Esses estudos e suas respectivas obras motivaram a fundação de sociedades científicas<sup>200</sup> como a *British Ecological Society* (Sociedade Ecológica Britânica), em 1913, e a *Ecological Society of América* (Sociedade Ecológica da América), em 1916, além da imprensa especializada, na época, que tendo sido determinantes para o avanço do processo desencadeado para estudar as questões ambientais, que já se aventuravam em nascer como uma nova ciência. Aliás, em Elton está sentenciado: "*o nascimento da ecologia moderna situa-se em torno da década de 1930*"<sup>201</sup>, o que se infere, inclusive, dá etimologia da palavra.

Esses trabalhos e procedimentos acabaram provocando uma "*investigação das relações totais do animal tanto com seu ambiente orgânico como inorgânico*"<sup>202</sup>; o estudo da rela-

195 Realmente não há uma precisão sobre datas porque a Dent de Londres, responsável pela 7ª edição da obra de Malthus, informa que o ano foi 1872, conforme se infere de GOLDBLATT, D., ob. cit. Já CARVALHO, Carlos Gomes de, informa ser a data correta a do ano de 1798.

196 DARWIN, Charles, *On the Origin of Species* (A origem das espécies), [1859 e 1881], apud CARVALHO, Carlos Gomes de, ob. cit., p. 31.

197 DAJOZ, Roger, ob. cit., p. 21, referindo-se às publicações, pela ordem, de: HAECKEL, biólogo alemão que em 1866 publicou *Generelle Morphologie der Osganismen* (Morfologia Geral dos Organismos) que acabou sendo o responsável pela definição do termo - ecologia; MÖBIUS, em 1877, responsável pelo termo - biocnese para designar grupamentos de seres vivos em determinadas situações e meio (ver Glossário); FOREL, suíço, responsável pela publicação de estudos sobre a limnologia (estudos das águas doces e seus organismos; MURRAY e HJORT que lançaram as bases científicas da oceanografia, em 1912.

198 CARVALHO, Carlos Gomes de, ob. cit., pp. 31-32.

199 DAJOZ, Roger, ob. cit., p. 20.

200 Idem, p. 21.

201 Idem, p. 21.

202 CARVALHO, Carlos Gomes de. Ob. cit., p. 32.

ção entre o ambiente, os animais, os vegetais, reveladores das primeiras noções de processos como o de "cadeia alimentar"; na sociologia, a pesquisa sobre o que chamaram de "Ecologia Humana"<sup>203</sup>, surgindo, enfim, a idéia e o um primeiro conceito de "ecossistema" como denominação dada para "*todas as interações do meio físico com espécie que nele vive*"<sup>204</sup> e as diferentes formas de interação, nas mais variadas fases.

Kenneth Boulding<sup>205</sup> chegou a comparar e descrever o globo terrestre como uma grande "aeronave" que, à semelhança das demais astronaves, nada mais seria do que uma imensa nave que estaria viajando no espaço, como forma singular de despertar a consciência para os problemas ambientais como os que surgem no ar, no solo, na água. Era uma primeira visão do que ocorreria depois, porque, na atualidade, a terra, (essa nave) enfim, está loteada e o que nela existe é finito, esgotável, implicando que se tenha a idéia da possível saturação porque os ecossistemas não são reconstituídos, automaticamente, e sim, produto de milhões de anos, num processo que independe da evolução normal daquilo que se conhece. A destruição dos mesmos pode decretar o desaparecimento até da própria espécie humana, havendo a necessidade de uma melhor interação do homem com o meio-ambiente nos planos sanitário, de estratégia econômica, de turismo, de preservação do patrimônio público e histórico, por representar uma questão até de segurança nacional para qualquer país.

Essa constatação não é nova, então, mas preocupante, porque a vida planetária está em jogo. Desde os idos de 1950, quando surgiram as primeiras denúncias de poluição industrial, acentuadamente dos detergentes em rios e lagos, eclodiram movimentos ambientalistas, fomentados por entidades representativas dos mais diferentes segmentos, o que se expandiu nas décadas de 60 e 70, nas quais emergiram obras científicas que expressavam uma sensível preocupação com as questões ambientais. Para citar e lembrar, no final da década de 60, lá por volta do ano de 1968, particularmente, os estudantes demonstraram sua força e sua preocupação na Europa e nos Estados Unidos provocando mudanças de políticas em razão de reivindicações e denúncias relacionados com atos praticados contra a natureza, aproveitando-se de movimentos como o hippie.

Na década de 70, uma consciência que se poderia chamar de "consciência planetária" tomou conta de vários pontos do mundo materializando-se através de inúmeros eventos e o

---

203 Idem, p. 32.

204 Idem, ibidem, pp. 32-33.

205 Cf. descrição em CARVALHO, Carlos Gomes de, ob. cit. p. 34.

tema central foi a ecologia, o meio ambiente. Numa promoção do Conselho da Europa, por exemplo, realizou-se em 1970, o "Ano da Conservação da Natureza na Europa". Outro, mais propriamente na Inglaterra, no qual criaram-se as bases de um primeiro organismo público protetivo ambiental, o Departamento Nacional do Meio Ambiente, resultando do "Livro Branco sobre Proteção Ambiental"<sup>206</sup>, evento significativo para o setor. Entrementes, nos EUA sancionou-se um instituto jurídico absolutamente inovador para a época: o *National Environmental Policy Act* (Ato da Política Nacional de Desenvolvimento) que criou o primeiro organismo protetivo nas Américas: o "Conselho sobre a Qualidade Ambiental" que acabou por motivar, no ano de 71, a institucionalização do "Dia da Terra"<sup>207</sup>.

Resultante desses eventos de conscientização, na Europa, a França foi a pioneira em dar uma resposta mais efetiva a essas questões, criando o Ministério para a Proteção da Natureza e do Meio Ambiente, secundada pela Suécia, Canadá, Japão e outros também criaram seus ministérios ou, no mínimo, criaram departamentos nos ministérios existentes.

Sensibilizados com a repercussão mundial, vários organismos integrados por diferentes países começaram a se movimentar e, por meio de reuniões governamentais, fruto de iniciativas bilaterais em muitos casos ou de entidades como a ONU, se proliferaram conferências sobre o tema como as de Paris, em 1968, de Londres, em 1970, de Nova York, Praga e Genebra, em 1971, culminando com a mais importante delas, a Conferência das Nações Unidas (ONU) sobre o Meio Ambiente, efetivada em Estocolmo entre os dias 5 a 16 de junho de 1972, da qual emergiram vinte e seis pontos norteadores do entendimento político-jurídico e social, que se iniciava, em relação ao meio ambiente, provocando uma certa co-responsabilidade mundial no aspecto protetivo, além da criação de organizações especializadas como o Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUMA), com sede em Nairobi.

Segmentos populares e acadêmicos se engajaram no questionamento ambiental e especialmente nos EUA e Europa nasceram várias associações e grupos, os quais, usando a mídia própria ou de terceiros, faziam suas manifestações contra as crescentes agressões e abusos da sociedade industrial, repudiando a proliferação das instalações nucleares e a corrida armamentista. Esses atos acabaram por desvirtuar os movimentos que foram entendidos por muitos como – meramente pacifistas. Contudo, alguns conseguiram se impor como foi o caso do Clube de Ro-

---

206 Idem, pp. 35-36.

207 Ibidem, pp. 35-36.

ma, conhecido como o "colégio invisível" que, em abril de 1968, reunido em Roma com a presença de 30 pessoas das mais diversas formações intelectuais e representando 10 países, cujos objetivos eram "*promover e entendimento dos componentes variados, mas interdependentes - econômicos, políticos, naturais e sociais - que formam o sistema global em que vivemos; chamar a atenção dos que são responsáveis por decisões de alto alcance, e do público do mundo inteiro, para aquele novo modo de entender, e assim, promover novas iniciativas e planos de ação*"<sup>208</sup>. As conclusões foram tão significativas que ensejaram a publicação em 1972, sob a coordenação do Prof. Dennis L. Meadows, da obra "*The Limits to Growth*" (Limites de Crescimento), pelo MIT - *Massachusetts Institute of Technology*, ao qual o Clube de Roma acabou se associando<sup>209</sup>.

Saliente-se que, justamente nas publicações teóricas da época é que se encontra o retrato do nascimento da necessidade de uma consciência protetiva ambiental provocando comunidades inteiras para esse procedimento. Vários são os exemplos, dentre os quais valem ser lembrados, o do filósofo inglês Bertrand Russel<sup>210</sup>, que publicou em 1961, com o título original - "*Has Man a Future?*" (O Homem Tem Futuro?), no qual o autor refere-se à ameaça de destruição que desde aquela época pairava sobre a humanidade, causada, não pelo perigo físico ou biológico, mas pelo próprio homem em seu desvio civilizatório; o estudo da bióloga norte-americana Rachel Carson<sup>211</sup>, "*Silent Spring*" (Primavera Silenciosa), com descrições até certo ponto dramáticas sobre o efeito destrutivo dos inseticidas sobre a fauna alada; e, em 1964, um alerta de Jean Dorst, ornitólogo e professor no Museu Nacional de História Natural da França - "*Avant que Nature Meure, pour une écologie politique*" (Antes que a Natureza Morra - por uma ecologia política)<sup>212</sup>, abordando a questão ambiental sobre um prisma simultaneamente científico e político.

Pouca coisa foi levada à sério. Até mesmo os desastres ecológicos não frearam o desenvolvimento implantado com o objetivo maior do lucro. O que espanta e, ao mesmo tempo preocupa, é a falta de sensibilidade do ser humano para certos gritos de socorro da própria natureza diante desses desastres. Foram poucos os que se deram conta desses "elementos provocadores" da consciência para o "repensar", para uma mudança, uma efetiva tomada de posição frente ao previsível nas mais diferentes épocas: a destruição das espécies.

208 Idem, *ibidem*, p. 37.

209 Cf. CARVALHO, Carlos Gomes de, *ob. cit.* p. 37.

210 Idem, p. 37.

211 Cf. CARVALHO, Carlos Gomes de, *ob. cit.*, p. 37, essa obra foi publicada no Brasil, em 1964, pela Melhoramentos.

212 Idem, p. 37, dando ciência da publicação da obra, no Brasil, pela Edard Blücher, em 1973.

Esse 'repensar' provoca a reflexão sobre os milênios que se sucederam até os nossos dias, nos quais, a Terra e especialmente o homem, conviveram e convivem com os processos mais variados de mudanças e de transformações contínuos, sem a isso se tenha dado a devida e justa importância. A Revolução Industrial, por exemplo, iniciada em fins do século XVII e intensificada no século XVIII, foi responsável pelo mais forte desses processos que antes era natural, racional. Parece que o homem não detectou um aumento populacional, uma urbanização da humanidade, aquém do crescimento das áreas agrícolas e pastoris, a determinar, como consequência, a diminuição das áreas livres, ocupadas antes pela própria natureza.

Não é de crer-se que essa despreocupação com tais eventos é pela falsa noção de suportabilidade e à capacidade regenerativa inegável da biosfera, conforme atestam grandes descobertas científicas e tecnológicas. Mas daí inferir-se a possibilidade do encontro de meios que possibilitem a infinitude dos recursos naturais é, no mínimo, uma visão, além de equivocada, destituída de fundamentos científicos. Uma coisa é melhorar o aproveitamento dos recursos naturais, e, isso é possível. Outra, é compreender que os avanços tecnológicos podem oportunizar a imediata renovação da natureza diante de atividades predatórias constantes. Isso, pelo menos até agora, é impossível. A vida deve obedecer o seu ciclo.

Contudo, o homem, em que pese sua evolução, continua agindo como um emérito predador, voltando-se contra a natureza sem saber como e onde frear. O resultado das ações humanas está na contribuição para a extinção, de forma imediata, de várias espécies e mediata, pelas alterações provocadas na natureza, da própria vida, em grandes áreas, com o crescimento da desertificação, por exemplo.

Com sua ânsia de progresso, de vantagens econômicas, o homem semeia a poluição residual que é um fatores diretamente predatórios e o maior responsável pelo processo extintivo das espécies, inclusive a humana porque atinge, indiscriminadamente, a água e o solo, resultado do uso de pesticidas, detergentes domésticos, sem o mínimo de cuidado ou informação sobre a série de efeitos colaterais, comprometendo essa e as gerações futuras, porque está sendo inibida, por exemplo, a fotossíntese nos oceanos, em razão do envenenamento das diatomáceas das plantas submersas.

Um estudo do Prof. Arnold Schecter, pesquisando sobre outras substâncias químicas, revela ter sido uma *"grande surpresa a constatação de que toda a população possui níveis inesperadamente altos de toxinas e que as dioxinas secretadas no leite materno durante um ano de amamentação atingiram um nível superior ao aceito pelos órgãos de saúde norte-ame-*

*ricanos para uma vida inteira*<sup>213</sup>. Esse envenenamento é constante e segue seu curso silencioso carregando produtos químicos das plantações para os rios e lagos, e destes para a plataforma marítima, onde os peixes desovam. O Brasil tem exemplos mais recentes dessas práticas com os constantes derramamentos de óleo na costa litorânea.

Num e outro, contaminam o plancto - o diminuto organismo alimentar consumido pelos pequenos peixes; estes, por sua vez, são os alimentos naturais dos peixes maiores. Assim, forma-se uma cadeia crescente de excessivos aumentos de carga tóxica, já que cada peixe devora sempre grande número de peixes menores, necessários ao seu sustento. Além disso, conforme se observou em recentes pesquisas científicas, existe a possibilidade de que este pesticida possa causar a esterilidade nos peixes<sup>214</sup>.

Aliás, os recursos hídricos, são locais nos quais as inquietações são graves pela falta de informação, de educação, o que determina uma crescente poluição, provocada, na maior das vezes, além daquelas, até por uma certa dose de irresponsabilidade e falta de fiscalização. Rios, lagos, lagoas, baías e o mar são 'depósitos' das descargas poluidoras, deliberadas ou acidentais, a sugerir que, realmente, não há preocupação com a criação de uma consciência da finitude desses recursos.

O professor Georg Bergstrom, da Universidade de Michigan, alerta para o problema da falta de água que, em pouco tempo, resultará num dos mais dramáticos a ser enfrentados. Seus cálculos sobre o consumo de água são espantosos<sup>215</sup>, mas o desperdício aumenta num descompasso assustador. Constata-se, em consequência, que não são apenas as águas da superfície que estão ameaçadas, irreversivelmente, mas os lençóis freáticos.

O oceanólogo Jacques Cousteau, já chamava a atenção para um aspecto importante:

O mar transformou-se em esgoto universal, onde todas as poluições terminam e se ocultam, à medida em que as chuvas lavam o ar e os continentes. Petroleiros simplesmente largam os seus resíduos na água. Lagos e rios, eliminando secções inteiras da biosfera. A camada superior de todos os oceanos está coletando chumbo, mercúrio e cádmio em grandes quantidades, causando mortandades de peixes e vitimando seres humanos por contaminação.<sup>216</sup>

213 PERLEY, Warren. *Notícia*. [Washington] UPI - United Press International. 02 de dezembro de 1988, [S.f.].

214 CARVALHO, Carlos Gomes de. *Ob. cit.*, p. 40.

215 Segundo Bergstrom, "cada pedaço de pão de um sanduíche requer 140 litros de água para ser produzido. Cada indivíduo consome, em média 200 litros de água por dia, apenas em uso pessoal. Em diversos países da Europa Ocidental, essa cifra chega a 600 litros e nos Estados Unidos pode alcançar o absurdo de 2.400 litros de água por pessoa/dia. Tudo isso, sem incluir no cálculo as atividades industriais e agrícolas. Com elas o número chega a 80.000 litros por habitante/dia, nos Estados Unidos. Onde vai se encontrar tanta água utilizável, se a população continua crescendo e as reservas de água estão cada vez mais envenenadas?" *Apud*, SILVA, E. E. Lins da. Cientista diz que o mundo precisa economizar água. *Diário de São Paulo*, 11 de novembro de 1975, [S.f.].

216 BIGARELLA, Iris J.. *Catástrofe Ecológica*, in *Cadernos da ADEA - Associação de Defesa e Educação Ambiental*. Curitiba: ADEA, 1978, p. 31.

Provocado por todos esses acontecimentos Paul Overhage sinaliza para um “re-pensar” afirmando:

Reconhece-se cada vez mais que cada violação do equilíbrio ecológico, como diz Cook, provoca grandes desvantagens, como incômodos físicos e riscos de saúde. Ela atinge realmente o fundamento da cultura e da civilização humana. Poderia levar até à 'destruição da civilização moderna'. Este perigo, que ameaça o futuro da humanidade, já começa ser reconhecido.<sup>217</sup>

Há, então, um conjunto de fatores, de atitudes, de processos que se interrelacionam e comprometem o equilíbrio ambiental com sérias implicações para a vida de todas as espécies. A economia, o desenvolvimento industrial e o crescimento demográfico, sem critérios e ajustes ao meio, de há muito, em escala mundial, estão pondo em perigo o equilíbrio ecológico.

No Brasil, embora uma das mais ricas biotas do mundo, os problemas não são diferentes. Basta pensar um pouco em alguns dos problemas cruciais brasileiros para se chegar a essa constatação, como por exemplo: a seca no nordeste, que encontra a sua raiz nos desmatamentos que se processaram desde o descobrimento; as matas do nordeste do Espírito Santo, do sul da Bahia, do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; do médio-norte goiano, Minas Gerais e as florestas de São Paulo, proliferando-se o processo destrutivo para todo o sul do país, em falar no que fizeram com muitos dos ambientes aquáticos, destruídos pela ação humana, com a modificação dos cursos de água ou pela drenagem das áreas pantanosas para o trabalho extrativista mineral, no qual são utilizados, em escala alarmante e com fiscalização acanhada, elementos químicos, sabidamente nocivos, especialmente e mais intensamente na garimpagem de ouro. Dentre esses elementos destaca-se o metil-mercúrio a partir de início da década de 70 provocou uma poluição fora de controle ou seu substituto, mais terrível, conhecido como o cianeto de potássio, cuja dosagem letal é maior, mutilando-se o ecossistema ao longo dos anos. Inexistem argumentos de ordem econômica para justificar as ações cometidas<sup>218</sup>.

---

217 OVERHAGE, Paul. *A Tragédia da Poluição*. Rio de Janeiro: Vozes, 1971, pp. 17-18.

218 Cf. CARVALHO, Carlos Gomes de, ob. cit., p. 50, esclarece que: "O mercúrio, utilizado amalgamado ao ouro para através da destilação separar o ouro fino, é um dos mais terríveis elementos tóxicos. Conhecida como a "Síndrome de Minamata", a toxidez do metilmercúrio penetra com extrema facilidade às membranas biológicas, inclusive a que protege o cérebro, sendo especialmente destrutivo para a célula nervosa, e, se comparado aos outros compostos inorgânicos, a duração de sua vida no corpo humano é extremamente alta. Além disso, os sais mercuriais são absorvidos pela cadeia zoológica marinha, contaminando algas, plancton, moluscos, os peixes e seus alimentos, enfim, contaminando numa carga tóxica cumulativa, os que dele se alimentam. As conseqüências são extremamente desastrosas para o ambiente e para o ser humano. O mercúrio se agrega no fundo dos rios e lagos e aí permanece por centenas de anos, e no corpo humano ele se acumula gradativamente e procura uma escala de lesões que vão desde perturbações visuais, de audição e de formação, retardamento mental e até a morte, além de produzir efeito genético teratogênico."

O homem, com sua sede e voracidade econômicas, parece esquecer ou finge esquecer que muitos pássaros têm como alimentação básica os roedores e insetos e na ausência desses, afugentados pelos desmatamentos, terminam atacando as lavouras, destruindo colheitas, colheitas, uns e outros. Como atitude imediata, motivado pela forte mídia das grandes empresas, o homem introduz ou aumenta a utilização dos pesticidas, dos produtos químicos, incrementando a toxidade ambiental, sem que se questione, por exemplo, a possibilidade dos insetos-praga, criarem anticorpos pelo cruzamento seletivo, constituindo linhagens cada vez mais resistentes aos agentes tóxicos. Há constatações nesse sentido<sup>219</sup>.

A espécie humana faz vista grossa, por exemplo, para o tetraprotilbenzeno, usado nos detergentes cujas moléculas não biodegradáveis, isto é, que não podem ser rompidas pelas bactérias das águas fluviais, formando camadas de espuma sobre a superfície dos rios, principalmente nas grandes cidades, impedindo a oxigenação das águas e determinando a morte de toda matéria viva.

Assim, o futuro ainda é mais incerto. Todos os dias, pesquisadores do mundo inteiro descobrem novos produtos e formas de contaminação ambiental como a da atmosfera. Dois cientistas, Arnold Schecter, professor de medicina preventiva da Universidade de Nova York, e Jhon Ryan, do Ministério da Saúde do Canadá, ao cabo de uma larga pesquisa entre 1983 e 1988, encontraram pessoas que foram examinadas nos Estados Unidos e no Canadá, com toxinas em seus organismos. Essas substâncias pertenciam três categorias: os *difenilpoliclorados* (PCBs) utilizados na fabricação de lubrificantes, isolantes e dissipadores de calor em equipamentos elétricos; os *dibenzofuranos policlorados* (ou *Furanos*), assemelhados aos primeiros e concentrados nos 'conservantes' de madeira, no papel, misturado ao cloro e liberados na atmosfera via queima do lixo ou de certos resíduos industriais; e, as *dibenzodioxinas policloradas* (os dioxinas), detectadas nos herbicidas e nos desfolhantes<sup>220</sup>.

---

219 Cf. CARVALHO, José Carlos de. *A Natureza pede Socorro*, (...) no Peru há cerca de uns vinte anos quando se pôde observar, pela primeira vez laboratorialmente, o fenômeno. Visando a aumentar as safras de algodão, milhares de toneladas de inseticidas foram pulverizadas de avião sobre as plantações. Os insetos foram dizimados e o resultado foi altamente satisfatório. Mas o fato, só notado bem mais tarde, foi que os insetos-praga desenvolveram uma acentuada resistência ao inseticida, o que não ocorreu com os predadores e parasitas que deles se alimentavam e que, como consequência, ao fazê-lo morriam. O resultado foi que houve uma tremenda "explosão demográfica" de insetos-praga, (...).

220 Idem, p. 51-52, segundo o qual, John Ryan informava da inexistência de dados suficientes para determinar em que níveis as três substâncias químicas causam doença no ser humano, mas destaca que não há dúvida de que todos ao norte-americanos estavam contaminados. Quanto aos danos causados, em testes de laboratório com animais, ficou demonstrado que eles podem provocar uma profusão de problemas graves, tais como: síndrome de imunodeficiência, câncer, mal formações congênitas, lesão hepática, abortamento espontâneos, alterações no metabolismo de gorduras e delibitação neurológica.

Contudo, na falta de informação, de transparência nessas questões, deu-se a entender que apenas os cientistas, pesquisadores e estudiosos começaram a compreender os 'recados', as provocações da natureza para essas ações do homem, motivando, por exemplo, em novembro de 1987, um encontro com a presença de vinte e oito representantes de dez países, reunidos durante um Congresso Internacional sobre o Meio Ambiente, no Vaticano, os quais acabaram concluindo que a contaminação química era mais grave para a humanidade que o uso nuclear. Aliás, Carlos Chagas Filho, presidente, á época, da Academia Pontificia de Ciências (do Vaticano), chegou a ser enfático: "*o risco da contaminação física da atmosfera é comparável à ameaça de Guerra nuclear, e esta é mais fácil de se evitar do que a destruição ambiental*"<sup>221</sup>.

Outra sinalização provocadora é a da poluição química encontrada na chamada camada de ozônio provocando o aquecimento do Planeta, o "efeito estufa" e outras conseqüências em cadeia que acaba atingindo toda a biota. Há 15 anos, em setembro de 1987, trinta e um países assinaram o Tratado de Montreal e se comprometeram a reduzir, consideravelmente, a emissão de CFCs<sup>222</sup>. Houve redução por parte de alguns mas outros continuam com o processo poluidor como é o caso da indústria norte-americana, escudados nas orientações da casa Branca.

O quadro é um sério desafio, provocador, dando conta de que com a entrada do homem na História, de uma forma muito singular e pouco percebida, ao contrário dos demais seres, constitui-se como produtor, ávido por lucro, e, por conseqüência, usa, aproveita e transforma a natureza para atingir seus objetivos, não importando o preço, mesmo que esse seja o da própria vida, sob as mais diferentes denominações de produção, como a econômica: a capitalista, a neoliberal, a socialista, apresentando-se como mais cruel a primeira.

Daí ser inquestionável que, sob a égide do capitalismo, conheceu-se um avanço tecnológico e uma urbanização do planeta sem precedentes, gerando benefícios, mas também, e isso é evidente, que em meio a esses, vieram pesados e sérios transtornos de forma a comprometer o lado bom dos fatos. Observa-se que, se de um lado, parte da população mundial foi beneficiada com um significativo aumento do nível de vida, especialmente nas áreas da saúde, da cultura, da habitação, por outro, não há como negar houve um crescimento desordenado, sem um mínimo de planejamento, com ocupações sem qualquer fiscalização, dando azo à degradação, com ações como: os despejos inorgânicos (lixos, plásticos, remédios e outros), de forma a provo-

---

221 Editorial. Cientistas se assustam com a poluição química. Jornal do Brasil. São Paulo: JB, 06.10.1987.

222 Ver glossário.

car a contaminação do solo, da atmosfera e das águas, sem contar com outras formas de poluição como os resultantes dos ruídos, do visual, da paisagem das cidades, enquanto que, no meio rural, acentuou-se o avanço da desertificação, da erosão, da diminuição das nascentes, dos rios e tantos outros procedimentos. Tudo isso em nome do "desenvolvimento" e de uma "qualidade de vida" absurdamente equivocada, acirrando uma disputa dos "desenvolvidos" contra os sub-desenvolvidos, os miseráveis<sup>223</sup>.

Esse domínio econômico é sentido, na mesma proporção, no campo sócio-cultural, com a completa submissão dos países do terceiro mundo ao modelo de crescimento e de consumo dos países desenvolvidos. Raini Kothari, a respeito, afirma: *isto significa que os segmentos mais ricos, seja dos países 'desenvolvidos', seja dos 'em desenvolvimento', continuam a permitir-se estilos de vida que resultam na perpetuação da iniquidade global, destruindo os recursos mundiais e perturbando o sadio equilíbrio da natureza'*<sup>224</sup>. Há um modelo econômico e esse modelo precisa ser respeitado, segundo os "mais fortes".

É evidente, por conseguinte, uma dupla agressão: uma primeira com relação ao consumismo, incentivando o consumo e ao desperdício com o uso indiscriminado dos descartáveis, ao lixo excessivo, e outra, a segunda, criando o subconsumo, no qual se proliferam as condições miseráveis de vida com a dissipação dos poucos recursos ainda disponíveis, de forma descontrolada e sem vigilância alguma. Abre-se a ferida da questão ambiental mediante a instalação de um modelo de crescimento econômico sustentado sobre as desigualdades sociais em muitos países, como o que se instalou no Brasil, em que pese os ditames constitucionais.

Aliás, se bem examinada a questão há que se entender e ressaltar que a atuação do ser humano, como agente de produção e transformação no Planeta, apresenta caracteres novos, o que o diferencia dos demais tipos de agentes, plasmados na forma de agir para atuar numa "natureza transformada", que, enfim, é sempre o fim colimado.

---

223 SACHS, Ignacy, *Ecodesenvolvimento - Crescer sem Destruir*, São Paulo : Vértice, 1986, pp. 137-38, que esclarece, ainda: "O quadro atual é sombrio, se o considerarmos em termos de desigualdade de acesso aos recursos. Um punhado de países ricos concentra ainda o grosso da atividade econômica, usando a maioria dos recursos explorados no planeta. Ao mesmo tempo, é responsável pela maior parte da destruição do ambiente, embora também exista a poluição da pobreza e pela pobreza. Quanto maior e mais rico o país, maior é o impacto internacional das suas estratégias de desenvolvimento (ou mau desenvolvimento) interno, seja em termos do respectivo quinhão nos recursos mundiais, ou do uso - direto ou indireto - dos recursos internacionais comuns, proclamados pelas Nações Unidas como herança comum da humanidade, Raini Kothari escreve que a principal causa das extensas áreas de subdesenvolvimento e iniquidade poderá ser encontrada na estruturação global das relações homens-recursos, em que uma minoria de países, na busca de um parasitário e pródigo estilo de vida, tem se apoderado da grande massa de recursos mundiais.

224 Idem, p. 138.

Engels, 1991, na *Dialética da Natureza*<sup>225</sup>, já alertava para o problema de ser a atividade essencial dos homens, matizada de uma certa animalidade, cujo fundamento material estaria centrado na mesma, como forma de sobrevivência em razão de ser - forma da “produção de seus meios de existência”. Ocorre que essa produção, que essas atividades exercidas pelo homem implicam em ações transformadoras da natureza, modificando-a e criando as novas condições de sobrevivência. Trata-se de um enfrentamento permanente porque ao mesmo tempo que sofre a ação poderosa da natureza, o ser humano age sobre ela, aproveitando-lhe todas as possibilidades, ou pelo menos as imediatas, tirando-lhes as vantagens, suprimindo-lhe os obstáculos, adequando-a às finalidades eleitas ou necessárias. Em suma, humanizando-a, ou seja, dando o “toque humano”, não no sentido que muitos poderiam apanhar, mas no sentido de atuar como o grande “predador”, o “seu senhor absoluto”, o “humano” que tudo pode, degradando-a, quase sempre.

Para ilustrar essas ações e seus resultados, examinem-se, por exemplo, os chamados “depósitos tecnogênicos construídos”, ou sejam, aqueles depósitos que são o resultado do transporte e deposição de materiais, mediante a ação direta do homem, e que acabam, sempre, ficando no mesmo local em que foram criados. Tais depósitos, geralmente, podem ser classificados em função do material que os compõem que, segundo os técnicos da área, como Alex Peloggia, podem ser:

(...) depósitos “espólicos”, que são os aterros compactados, os tecnologicamente controlados, as “obras de terra” ou da engenharia, e ainda, mais raramente, os depósitos em “bota-fora”, quer dizer, os que simplesmente são jogados fora; depósitos “úrbicos”, quase sempre lançados no sistema do “bota-fora” para o aterramento de baixadas, de fundos de vale ou para cobrirem aquela porções côncavas do relevo, os “anfiteatros” morfológicos das cabeceiras de drenagem, sem esquecer que podem ser representados pelos aterros de material inerte; depósitos de material “dragado”, ou sejam, os depósitos de desassoreamento de canais das drenagens principais, bem como os tanques de decantação de resíduos dos minerais finos; depósitos “gárbicos”, que são os tecnologicamente controlados, na forma de aterros sanitários, conhecidos, simplesmente, como “lixões”.<sup>226</sup>

Neste tópico, no qual estão sendo colacionados alguns “elementos provocadores” que, aliás, são constatados pelo senso comum, denota-se a exigência de uma tomada de posição para a criação de um “sistema”, particularmente, em relação aos “aterros sanitários”, porque, segundo Fanning & Fanning:

225 PELOGGIA, Aléx, *O homem e o Ambiente Geológico*. São Paulo : Xamã. 1998, p. 24.

226 Idem, p. 131.

(...) os “solos criados pelo homem” que provavelmente causarão os maiores problemas no futuro são aqueles em que detritos orgânicos são soterrados. Depósitos nos quais materiais de lixo (material “gárbico”) são enterrados podem dar lugar: a) a subsistências das superfícies dos terrenos; b) os riscos de explosões em função da geração de metano e outros gases naturais sob condições anaeróbicas; c) à contaminação das águas subterrâneas com substâncias químicas.<sup>227</sup>

Do ponto de vista dessa pesquisa, no entanto, interessam, particularmente as situações de risco relacionadas às instabilizações desses depósitos. Nesse sentido, Wolle, ensina:

(...) a estabilidade dos assim chamados ‘aterros sanitários’ é tipicamente uma questão geotécnica, com dificuldades e complexidades especiais (não é possível, por exemplo, modelar tais aterros ou seus materiais constituintes através dos ensaios convencionais em laboratório, como é praxe na maioria dos problemas que envolvem a Mecânica dos Solos).<sup>228</sup>

Depreende-se que o homem, então, necessita de um sistema, que lhe possibilite, num contexto mais amplo, possibilidades de aplicação de conhecimentos geológicos, inclusive, para enfrentar a questão da precária ocupação urbana, hoje adstrita, tão-somente, aos procedimentos políticos ou lucrativos. As formas de intervenção urbanas que geram os “bairros subnormais”, representados pelas favelas e assentamentos espontâneos nas periferias das metrópoles, não são avaliadas, estudadas e sempre que possível, proibidas, salvo se feitas com estudos técnicos inerentes e responsáveis. Sobre o assunto, Pellegrini, com propriedade, sinaliza que deveriam ser adotadas ações como:

1 – As de caráter preventivo e puramente repressor, impedindo com proibições e surgimento e expansão dos bairros subnormais, porque com “*este tipo de ação obtém, não raro, resultados inversamente proporcionais à (...) migração selvagem causada pelo desequilíbrio entre cidade e campo. A eficácia da intervenção é, pelo contrário, diretamente proporcional ao grau de controle político-militar que as autoridades possam ter sobre a situação*”, criando-se um certo “congelamento” de áreas de risco;

2 - a transformação gradual dessas áreas através da instalação de serviços públicos, implicando numa questão de “vontade política” para a implantação de projetos de “urbanização de favelas” com a infra-estrutura necessária como saneamento, circulação, iluminação, etc., o que, geralmente, fica na promessa política; (...)

Esta política está sujeita a várias e graves dificuldades se a renda individual dos habitantes se mantiver muito baixa, seja porque estes não podem contribuir de alguma modo no custo dos serviços públicos, seja porque a própria realização de tais serviços é, em regras, muito mais onerosa em um contexto de pobreza, de escassa instrução e mesmo de violência. Ao contrário, se uma intervenção

---

227 FANNING, D. J. & FANNING, M.C.B. *Soil: morphology, genesis and classification*. New York: John Wiley & Sons. 1898, *apud* PELOGGIA, Alex., ob. cit., p. 133.

228 WOLLE, C. M. & Silva, L.C. R. NEGRO, A et al. eds. *Solos da Cidade de São Paulo*. São Paulo : Taludes ABMS - ABEF, 1992, *apud* PELOGGIA, Alex., ob. cit., 133-134.

deste tipo se realiza paralelamente a uma expansão geral da economia urbana e a uma indiscutível melhoria nas condições econômicas médias da população do bairro subnormal, os resultados podem ser particularmente positivos”.

3 – a substituição do “bairro subnormal” por bairros totalmente diversos, porque “o radicalismo desta solução que, por sinal, apresenta dificuldades econômicas maciças, não deve obscurecer a gravidade dos problemas conexos a uma assim drástica modificação dos ambientes de vida e a destruição e recomposição, muitas vezes aleatórios, de agregados sociais inteiros”.<sup>229</sup>

Diante dessas ‘provocações’ as intervenções do homem devem estar associadas aos conhecimentos de pessoal técnico ou empenhado no processo com “planos preventivos de defesa civil”, com as avaliações de risco de caráter emergencial ou cautelar; com pessoal técnico usando os procedimentos mais atualizados ou, no mínimo, os tradicionais para essas avaliações de risco, além das investigações do subsolo, com o fito de definir projetos de fundações e tudo o mais que se fizer necessário. O sistema provocado deve conter suas peculiaridades e possibilidades de aplicação. A desconsideração de tais condicionamentos mostra falta de visão quanto à possibilidade das técnicas propiciarem resultados efetivos. Em outras palavras, todos os procedimentos técnicos elencados devem ser analisados, questionados, caso-a-caso, em seus próprios pressupostos, para que sirvam de norte à origem de uma “impossibilidade” de solução efetiva às situações de risco associados à precária ocupação urbana, com a conseqüente “necessidade” da ‘convivência com o risco’. Aqui, novamente Pellegrinni é importante na medida que:

Uma proposta mais radical para os bairros subnormais se dá quando, numa visão global dos problemas sociais, econômicos e políticos, se enfrentam as causas de sua origem e se intervêm para modificá-los. Trata-se de realizar uma política de desenvolvimento econômico, social e territorial equilibrada (...). Trata-se de limitar e equilibrar tendências de concentração territorial e de má distribuição social de renda(...).<sup>230</sup>

### Concluindo que

A maioria dos especialistas no assunto concorda que se não for modificada a distribuição de renda (...) se não for modificado o processo de migração do campo para a cidade, continuará o crescimento desordenado e a proliferação de habitações subnormais; mas o que ninguém discute em profundidade é se este desequilíbrio destrutivo e os conseqüente movimentos da população são efetivamente alteráveis no interior do sistema econômico vigente.<sup>231</sup>

---

229 PELLEGRINNI, G. C. Bom Juá: *um estudo de geografia urbana (periferias urbanas no terceiro mundo)*. Salvador: Associação dos Moradores do Bom Juá em 1982, *apud* PELOGGIA, Alex, ob. cit., pp. 214-215.

230 *Idem*, p. 216.

231 *Idem*, *ibidem*, p. 216.

Não é pretensão, nesse trabalho, questionar a posição de Friedrich Engels<sup>232</sup> que em 1872 já antevia os problemas habitacionais e ou qualquer outra questão social em razão da forma de produção adotada, embora, é claro, sua visão fosse mais ideológica do que a que se pretende dar ao tema, até porque, nem mesmo as sociedades não-capitalistas, conseguiram resolver os desastres, perigos e riscos ambientais enfrentados. Não se trata mais de um problema dessa ou daquela facção e sim do homem atual, da sociedade desse século que está sendo provocada, constantemente, e se debruça num marasmo inexplicável, deixando as coisas acontecerem e se sucederem sem que providências eficazes sejam adotadas. Basta observar, por exemplo, que, nos dias atuais se desnatura, cada vez mais, a separação histórica entre a cidade e o campo, entre o urbano e o rural, com o superpovoamento dos centros urbanos, principalmente nas cidades de médio e grande portes, numa relação direta com a diminuição da população economicamente ativa no campo, plasmando-se o êxodo rural para as alternativas econômicas de sobrevivência nas grandes cidades. Cria-se outra forma de provocação: a pressão para o estabelecimento das ocupações urbanas e peri-urbanas precárias a gerar os conseqüentes problemas resultantes da forma dessas ocupações, forçadas.

Por outro lado, parece que ninguém percebe outras provocações relativas às questões ambientais com o estabelecimento, por exemplo, dos complexos agro-industriais, surgidos a partir da década de 80, de forma desordenada, em busca tão-somente do lucro. Empurrou-se a produção agrária para uma articulação com o setor industrial, numa forma de subordinação sem precedentes, para dar lugar à instalação das indústrias de processamento dessa produção que alimentam as cadeias produtivas em nível internacional. Os objetivos de combate à fome, à miséria e ao desemprego, de desconcentração demográfica das grandes cidades não são atingidos e o capitalismo descuidado com os problemas ambientais cresce como um sistema mundial economicamente articulado, controlador, no qual o progresso economicamente apreciável supera qualquer outra justificação para as agressões ao meio ambiente.

Essas formas de provocação á natureza não estão sendo discutidas com o meio social e nem mesmo compreendidas pelos agentes gestores das cidades. Demonstra-se inexistir possibilidade de previsibilidade temporal e circunstancial dos assentamentos urbanos, como que negando os muitos mecanismos de causa e efeito, que, por meio do processo provocador, fornecem as sinalizações básicas para o enfretamento preventivo e corretivo desses problemas.

---

232 Ver PELOGGIA, Alex, ob. cit., p. 216.

Qual o sentido que tem o próprio “campo tecnológico” se não forem levadas em conta as relações entre os homens que, em última análise, no atual estágio civilizatório, determinam as relações destes com a natureza?

A relação do homem com a natureza não vai bem, medindo-se a mesma pela forma alienada da atividade produtiva, mostrando a natureza antropológica fora do homem a qual concentra as marcas dessa alienação, sempre mais e mais acentuada, numa demonstração visível do descontentamento, da falta de harmonia com o crescimento, da degradação ambiental que ameaça a existência da própria humanidade.

Curiosamente, essa “natureza” entrou para a história com a aparição do homem (o homem é o único ser que faz história, que existe historicamente). E aí, ao contrário do restante das espécies animais, não conseguiu estabelecer uma relação plena pela preocupação da dominação. Daí a razão conclusiva de que as bases da relação homem-natureza começaram e se perpetuaram, ao longo do tempo, sobre bases equivocadas. A transformação da natureza é um fato necessário e inevitável, porém não sobre as premissas da destruição.

A produção econômica mundial, globalizada, a ocupação de terras e dos espaços urbanos precisam de políticas sensíveis e voltadas para as questões ambientais, pelas implicações sócio-econômicas e pelo tipo desenvolvido na atualidade. É evidente, então, que o agravamento da crise ambiental determina o surgimento, em escala mundial, de uma nova consciência filosófica que possa reinterpretar, restaurar ou até mesmo recomençar, urgentemente, a relação entre o homem e a natureza, na qual desapareçam os antagonismos, as separações, os distanciamentos e seja criada uma realidade nova, totalizante, dinâmica, de mudança de procedimentos.

É difícil, mas será necessária a consciência, no homem, de que – ele – é a própria natureza com uma consciência de si mesmo. Quem sabe, assim, o homem reencontre seu próprio destino. Não bastam acordos, conferências, leis, instrumentos, porque a natureza, a vida como um todo, estão acenando para inúmeras constatações provocadoras dessa nova consciência, exigindo até a constitucionalização do processo produtivo nos mais diferentes Estados, como forma de, quem sabe, mudarem os procedimentos estancando-se as atividades econômicas nocivas ao meio ambiente, para uma efetiva qualidade de vida planetária.

### **3.2. O modelo econômico constitucional brasileiro**

Não há, ainda, uma unanimidade de compreensão em relação ao modelo de Estado que está implantado em termos brasileiros. Fala-se em ‘neo-liberalismo’, outros mais pessi-

mistas referem ao retorno ao 'liberalismo' com a "mão invisível do mercado" atuando com uma liberdade de fazer inveja e outros, uma minoria, que entendem o modelo do 'Estado Social' como instalado em nosso país, o que parece ser mais consistente.

A justificativa verte da crescente constitucionalização de direitos (princípios e regras) que procuram implementar uma verdadeira justiça social emergente, por exemplo, dos princípios fundamentais da Constituição, de direitos-garantia como o 'dever da informação', da equivalência e outros que já foram colacionados.

Essa interferência acentuada do Estado se revela na atividade econômica fazendo emergir uma nova conceituação de "livre iniciativa", por exemplo, sugerindo-se que a mesma seja compreendida como "liberdade de empreendimento" e não abusividade nos atos destinados à consecução dos objetivos da produção, do progresso, do lucro.

Vários são os ramos do direito, além da Constituição, que estão, no processo de otimização, de dinâmica reflexa, promovendo uma constante e devida adequação às normas (regras e princípios) constitucionais. Veja-se, por exemplo, o Direito Civil, com o advento do novo Código (Lei 10.406/02). A interferência do Estado se faz sentir não mais como empreendedor, como responsável pela oferta de produtos e serviços, mas como – regulador – das atividades econômicas. Tudo em nome da defesa dos direitos coletivos, do bem comum, dos novos direitos.

Essa constatação implica numa nova compreensão do que se teve, até aqui, como Direito Econômico. Há a necessidade de uma releitura. Não deve ser visto mais como um direito destinado à solução das lides, quase permanentes, entre os gestores econômicos, a sociedade e o Estado, como desaguadouro dessas controvérsias, atuando, na maior das vezes, como mediador, julgador, temporizador. E isso tudo era muito natural e ainda o é para os que teimam em não vislumbrar a evolução do processo. A economia tem de entender que, no Estado Social, é plenamente garantido ao agente econômico a iniciativa empreendedora, regulada pelos mecanismos do Estado, cuja finalidade maior é a pacificação nos diversos segmentos de atuação e seja implementado, efetivamente, o bem-estar social, coisa que o Direito Econômico não conseguiu, o mesmo acontecendo com outros institutos infra-constitucionais.

Estão totalmente ultrapassados os confrontos entre empresários e consumidores, entre patrões e empregados, entre agentes econômicos e coletividade. A constitucionalização crescente dos novos direitos, em nível mundial, acena para uma rehumanização, para uma maior valorização de princípios como os da dignidade humana, do exercício pleno da cidadania.

O modelo econômico implantado no Brasil, felizmente em flagrante mutação, voltou-se para o “lucro”, à qualquer preço, esquecendo-se de delimitar seu campo de atuação com respeito aos demais componentes sociais, ao definir orientações unicamente de mercado, compreendendo o homem como objeto de fazer dinheiro, quer como trabalhador ou como consumidor, inibindo a concretização do direito impresso na norma, inclusive e principalmente a constitucional, criando ‘arranjos e procedimentos’, às vezes escusos, para negar a vigência do inegável: a prevalência dos direitos sociais transindividuais, do bem comum, do ser humano, da vida corporificados no Estado Social. Apegado ao ideal de crescimento, afastou-se do mundo real, do mundo da vida.

Algumas decisões monocráticas, inclusive de Tribunais Superiores, sustentam que esse tipo de crescimento no Estado Social está freando o desenvolvimento, como nos feitos que envolvem a discussão maior sobre o ‘desenvolvimento sustentável’. Ledo engano, porque, ao contrário, a nova e moderna ordem social afasta qualquer amarra, realizando-se no progresso, no movimento, na dinâmica, irresignando-se com bloqueios inadequados para o presente, totalmente superados pela evolução de conceitos como o de cidadania, de dignidade humana.

Insiste-se, na existência de uma relação harmônica entre o homem, o sistema produtivo e os poucos recursos naturais que ainda subsistem, forte no Direito Econômico. Mas não há como não se admitir a necessidade de serem regulamentadas as relações econômicas, de forma a incentivar um novo processo produtivo, porque o Estado precisa atuar com seu poder regulador para pacificar as relações que trabalham obrigatoriamente com a expansão (lucro, desenvolvimento da produção), visando uma constante adequação às mutações normais de uma sociedade livre.

Com esses objetivos estruturais, o direito deve ser concebido com seus matizes modernos, com os novos paradigmas empenhados com a paz social sem esquecer de fornecer as condições necessárias para o desenvolvimento, mantendo o sistema produtivo, mas regulando-o, necessariamente, com institutos de implementação desse novo modelo de desenvolvimento.

Aliás, é Cristiane Derani, com forte argumentação de defesa do Direito Econômico, como único responsável pelo desenvolvimento e progresso das suas áreas de atuação é quem lembra a lição de Assman, ao tentar justificá-lo: *“Deve ser observado como um novo tipo de direito que serve de instrumental à efetivação de programas de ação política”*<sup>233</sup>.

---

233 Cf. DERANI, Cristiane, *Direito Ambiental Econômico*, São Paulo : Maxlimonad, 1997, p. 67.

Compreenda-se, então, que mesmo sendo aceitos seus argumentos sobre a necessidade de respeito ao Direito Econômico, esse não deve se sobrepor aos direitos fundamentais sociais plasmados nas políticas de legitimação do poder estatal, vertentes do seio social. A ciência econômica, como um todo, deve curvar-se ao social, não suportando exatidões matemáticas ou excesso de legalismo.

Aliás, as questões ambientais passam e se sustentam no processo econômico, mas a reciprocidade é inevitável, além de perfeitamente identificável. O sistema produtivo e econômico, ao trabalhar seus objetivos, atua na coordenação da atividade de mercado, com a concorrência, com a prestação de serviços, com todos os segmentos de desenvolvimento, o que implica, necessariamente, no enfrentamento permanente dos problemas relacionados com o reaproveitamento do lixo, com as exigências de equipamento industrial para uma produção limpa, com um melhor e mais responsável aproveitamento dos recursos naturais e com os limites que deveriam ser impostos para evitar o esgotamento, inibindo-se, ao máximo, a interferência nas políticas ambientais, cujas ingerências, na maior das vezes, se relacionam com o que pode ou não ser executado, de forma a assegurar o lucro, mesmo que o sacrifício seja a vida.

Ocorre que o bem da vida é mais importante que o lucro porque, sem aquela, de nada adiantará este. Bastariam macros-planejamentos que harmonizassem os interesses das partes envolvidas, privadas e coletivas, evitando-se que a realização de um fosse a negação do outro, de modo a imprimir uma nova direção ao processo produtivo, no qual a finalidade mais importante fosse a riqueza social, com melhor qualidade de vida e, por consequência, a presença de um lucro, um crescimento harmônico, sem qualquer prejuízo social.

Assim vistos, o econômico e o ambiental têm as mesmas preocupações, sob o ponto de vista teórico. O distanciamento é resultado das práticas adotadas e das diferenças nas interpretações de conceitos que não admitem ambigüidades, porque tanto um quanto o outro estão legitimados pela sociedade, na ordem econômica constitucional, que é o regramento maior do Estado Democrático Social com o qual estamos convivendo desde o advento da Constituição de 1988. A estrutura normativa é a mesma. Estão sob a égide dos mesmos fundamentos e princípios (CF artigo 170 *caput*) que asseguram direitos e acenam para o poder regulador do Estado, perseguindo a existência digna para todos e a realização da justiça social.

O direito ambiental, ao seu turno, sustentado pela busca de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, possível de fruição por toda a sociedade porque se trata de bem de uso comum do povo (CF artigo 225, *caput*), tem como um dos fundamentos, assegurar uma efe-

tiva qualidade de vida para esta e para as gerações futuras, oportunizando que o homem possa desenvolver suas potencialidades como indivíduo, como cidadão, como ser integrante e fundamental de uma sociedade. O problema é a interpretação, a hermenêutica, geralmente impregnadas de 'interesses' que negam a interpretação sistêmica, constitucionalizada, que não aceitam que a interpretação é hierárquica, ou seja, com a filtragem constitucional. Essa compreensão exige que se conviva com um sistema integrado das próprias normas (regras e princípios) da Constituição interagindo com o total do sistema para se aferir da supremacia dos princípios gerais sobre os princípios específicos e destes em relação às demais regras.

Já o modelo econômico, instalado no Brasil, entendeu que as questões ambientais são meras expressões que apenas 'denunciam' a necessidade de uma melhor qualidade de vida<sup>234</sup>. Daí que a colisão desses direitos é inevitável e não pode ser 'disfarçada'. De um lado o 'sistema econômico' busca, através da 'livre iniciativa', a consecução dos seus objetivos: o desenvolvimento, o lucro, que oportunizaria uma 'melhor qualidade de vida' com as possibilidades de aquisição de bens materiais suficientes para o entendimento da existência de uma vida melhor, mais luxuosa e confortável, respaldado na expressividade do artigo 170 da CF (consumismo); de outro, o sistema protetivo ambiental, preocupado com uma 'qualidade de vida' diferente, voltado para a harmonia do homem com a natureza, na qual não sejam esgotados os recursos naturais em nome dessa 'livre iniciativa', porque essa 'liberdade' deve ser entendida como 'livre empreendimento' de modo a assegurar condições mínimas de acesso da população à água, ao ar, às matas, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como compromisso pessoal de cada cidadão e, acima de tudo, intergeracional.<sup>235</sup> Essas constatações são reveladoras de que o modelo econômico implementado, entende a 'qualidade de vida' como 'coincidente' com a qualidade de vida almejada nas normas de direito ambiental, o que não deixa de ser um equívoco, pelas limitações dessa posicionamento.

---

234 Cf. DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo : Maxlimonad, 1977, p. 77, que acrescenta: "A inserção de tal expressão no direito ambiental brasileiro acaba por denunciar a busca por um aspecto qualitativo, depois das decepções resultantes da adoção de um sentido unicamente quantitativo para designar qualidade de vida, traduzida que era apenas por conquistar materiais. O alargamento dos sentido da expressão qualidade de vida, além de acrescentar está necessária perspectiva de bem-estar relativo à saúde física e psíquica, referindo-se inclusive ao direito do homem fruir de um ar puro e de uma bela paisagem, vincula o fato de que o meio ambiente não diz respeito à natureza isolada, estática, porém integrada a vida do homem social nos aspectos relacionados à produção, ao trabalho como também no concernente ao seu lazer".

235 Cf. LÔBO, Paulo Luiz Netto, *Direito Contratual e Constituição*, disponível em < <http://www.Jusnavigandi.com.br/Doutrina> >, acessado em 25 de maio de 2002. que apensar de centrar-se na questão dos contratos sob a égide da Constituição de 1988, mostra uma nova interpretação legal com os olhos do Estado Social e lembra a confusão que geralmente é feita na atividade econômica que insiste em alicerçar-se na 'livre iniciativa' para fazer o que bem entende, mesmo que essa atividade contrarie disposições constitucionais.

É muito mais que um conjunto de bens e comodidades materiais. Também não tem a pretensão do ideal da volta a natureza, a reagir de forma indiscriminada e irracional com os avanços tecnológicos e industriais, o que seria um retrocesso. Além da melhoria do nível de vida material e do bem-estar físico e espiritual, que não podem ser negados a uma sociedade livre, existe a necessidade maior, diferente daquela expressada por Aristóteles - "bem viver" - , encontrada na "Política", mais alargada, porque além do dinheiro, das conquistas materiais, implica no direito de respirar ar puro, beber água despoluída, comer alimentos livres de qualquer contaminação tóxica, de conviver com o desenvolvimento sustentável. Entenda-se, então, a ética aristotélica e seu "bem viver" como a possibilidade efetiva do cidadão desenvolver suas potencialidades.

O jurídico não pode se apartar da realidade porque as exigências dos fatos denunciam as condições de realização da norma. Apanhando a verdade do fato há como buscar soluções para as necessidades básicas de fome, moradia, saúde e meio ambiente sem o divórcio entre as normas de incremento do desenvolvimento, eminentemente econômicas e aquelas que clamam por medidas socialmente justas – voltadas à realização de uma justa distribuição de riquezas e de uma efetiva proteção ambiental com a implantação do desenvolvimento sustentável, desconstituindo-se aquela idéia de que ocorra uma obstrução nos processos econômicos e tecnológicos, porque a compatibilidade dos processos é uma realidade que também deve ser apanhada.

Assim, "qualidade de vida", implica em valores de dignidade e bem-estar vertentes da Conferência de Estocolmo de 1973, ou seja, *“as condições de vida adequadas em um meio de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar e com a solene obrigação de proteger e melhorar o meio para as gerações presentes e futuras”*<sup>236</sup>.

Procurando compreender o que seja essa 'qualidade de vida' pode-se inferir que seriam aquelas condições mínimas que podem ser encontradas no meio físico como um estado de potabilidade das águas, uma despoluição da atmosfera e um mínimo de estética como a beleza da paisagem, a tranqüilidade do entorno, o equilíbrio natural, regrido-se o acesso aos recursos naturais, de modo a adequá-los ao desenvolvimento desta sociedade, comprometida não apenas com o momento presente, mas também, e principalmente, com o futuro, para garantir a necessária estabilidade de ser, às gerações que se seguirem, prevendo-se formas de obtenção dos meios que atendam às necessidades básicas - alimentação, habitação, saúde, educação e preservação dos recursos naturais.

<sup>236</sup> BRASIL. *Biblioteca do Senado Federal*, disponível em < <http://www.recreio.senado.gov.br/4505/ALEPH/-/start/link> >, acessado em 13 de junho de 2002.

Lamentavelmente, isso não acontece em nível brasileiro. Vive-se um processo de busca de um sistema que preencha requisitos de determinados interesses, numa constante e desordenada mutação, que mais confunde do que atende às necessidades sociais, quer seja do ponto de vista do mercado, quer seja do ponto de vista da sociedade. Implantado o Estado Social constatam-se práticas envelhecidas, modeladas há mais ou menos três séculos. Com suas leis próprias, essa 'economia de mercado' insiste, indisfarçadamente, em procedimentos que não deram certo, próprios daqueles que procuram submeter o Estado aos interesses individuais, sem outras regulações. Resumindo: essa 'economia de mercado' exige a manutenção das estruturas política e econômica sobre as quais se funda, colidindo com os princípios e regras constitucionais vigentes.

Preocupada com o lucro, a 'economia de mercado' instalada, ignora a institucionalização e constrói suas próprias formas de sustentação, mesmo que essas impliquem na destruição de uns e outros, como por exemplo, a união de empresas e empresários para a eliminação da concorrência, a mostrar que o poder 'regulador' do Estado Social está sendo insuficiente, parecendo ilusória, porque cede sempre que os grandes monopólios ou oligopólios exigem, pela ameaça de diminuição de empresas, investimentos e conseqüentes empreendimentos.

Nesse processo a 'economia de mercado' tem compreendido o meio ambiente, como elemento integrante do processo econômico, como seu submisso, equivocadamente, como sendo o sítio, a casa de campo, enfim, os locais que são apropriados para o lazer ou para as externalidades da produção, tornando-se depósito dos subprodutos indesejáveis no macroprocesso produtivo. Descarta-se a proteção dos recursos para as gerações futuras sob o pretexto de desconhecimento das preferências das mesmas, otimizando-se as possibilidades de uso da natureza. Cria-se a 'economia ambiental' preocupada com a internalização das externalidades ambientais, visando o "uso racional dos recursos naturais", sem que isso represente custo. Ao contrário, deve ser repassado, de modo a compor o preço final para não abalar o lucro. Evidente o conflito entre 'economia de mercado' e 'economia ambiental'<sup>237</sup>.

---

237 DERANI, Crstiane, ob. cit., p. 116 que explica: "Este conflito é, antes, uma construção semântica, e sua divulgação deve-se a uma concepção "negligente dos macroeconomistas devido à limitação do seu objeto de conhecimento". É necessário situar-se de que economia se trata, sob pena de uma generalização que transforma assertivas em instrumentos de retórica sem qualquer precisão. Deve-se remarcar que a origem da palavra economia, o objetivo original da prática econômica, refere-se justamente à manutenção da existência (manutenção das bases da vida - *Lebensgrundlagen*"). Assumir economia e ecologia como complexa interação, impõe a imediata relativização da teoria dos preços e traz como conseqüência, um leque de atuações jurídicas e políticas, visando a compor o desenvolvimento econômico com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado".

Vive-se a época dos primeiros passos da produção industrial que usava e abusava dos recursos que fossem adequados ao desenvolvimento buscado. O aço, o carvão, o ferro, os alimentos representavam condições decisivas para o desenvolvimento, para o surgimento de cidades, pouco importando a diminuição desses recursos. O valor ambiental tinha o valor proporcional ao resultado obtido na produção, integrado num determinado produto e somente como integrante deste era medido, valorado, e, ainda o é, em certas economias como a brasileira, na qual, o recurso natural aparece com valor significativo no resultado, no produto final, no desenvolvimento de uma determinada atividade econômica que, afinal de contas, para a economia, representa o progresso social.

Nega-se, com tais procedimentos, que a produção social é uma produção natural, pois o homem, em qualquer formação social, tem as relações de produção e reprodução social mediadas pela natureza que é a base de qualquer transformação. Mas a 'economia de mercado' não está preocupada com as modificações causadas no ambiente pelas ações econômicas, nem as conseqüentes repercussões no sistema econômico. Os bens naturais estão à disposição como bens produzíveis, passíveis de utilização e os efeitos se reduzem no processo simples de uma alocação como qualquer outra. Transparece haver o entendimento de que tudo é infinito, inesgotável, daí sustentar-se o uso para desenvolvimento de uma determinada produção.<sup>238</sup>

Dá-se um tratamento inadequado, inclusive às normas, negando-se o interrelacionamento dos artigos 170 e 225 da Constituição Federal, reflexo de uma interpretação ultrapassada, calcada numa conduta hermenêutica que também negava a supremacia absoluta dos princípios e regras constitucionais, privilegiando os interesses individuais. Dá-se prioridade ao discurso ideológico ao mesmo tempo em que o sistema brasileiro deixa de lado a concretização constitucional. A 'economia de mercado' continua objetivando o lucro e o desenvolvimento econômico, sem medir a amplitude do processo, com todas as suas relações sociais e fatores ligados à atividade econômica, para o encontro do ponto de ajuste, de equilíbrio necessário para a apropriação dos recursos naturais com o crescimento almejado. Esse impasse é o desafio de coordenação

---

238 Idem, p. 118, que complementa: "Binswanger localiza um conflito circunscrito na análise dos problemas ambientais pela economia, no fato de que a realidade do dinheiro (não da economia) está em conflito com a realidade da natureza. Segundo o autor, é necessário organizar a economia de tal arte, a ponto de que este conflito não leve nem a uma crise econômica, por não se tomar com seriedade e realidade do dinheiro, nem a uma crise ambiental, por se desconsiderar a realidade da natureza. Ressalta ainda que não se trata de esgotar as possibilidades apresentadas pela economia, nas quais se pode procurar soluções em novos investimentos "ambientalmente conformes". É necessário dominar a situação, para que as possibilidades de desenvolvimento econômico não se tomem independentes e desembocuem num incontrolável crescimento quantitativo.

das práticas individuais com interesses coletivos, nas quais ocorra uma participação direta da sociedade porque a atuação democrática concreta dos cidadãos é exercício de cidadania, é defesa de princípios como da dignidade humana, que anseia por melhor 'qualidade de vida', que podem ser sintetizado no bem-estar social e na conseqüente existência digna de uma sociedade.

Se a sociedade não é um agrupamento aleatório humano e o homem é um ser social enquanto se solidariza com o outro para um objetivo comum de sobrevivência e existência, a perda desse referencial transforma a união com o outro em sociedade num ato forçado, numa violência à expansão da força individual implicando na dessocialização do homem em sociedade e na desnaturalização do homem na sua relação com a natureza<sup>239</sup>. O artigo 170 da Constituição Federal não pode servir de princípio basilar para o desenvolvimento sem limite, para uma liberdade de iniciativa que desconsidere a finitude dos recursos naturais e agrida o bem maior que é a vida. Não há como conceber-se o modelo teimoso que sugere interpretações voltadas para a guarda dos interesses econômicos sem a justa valoração dos valores sociais.

Cresce, então, a importância da hermenêutica para uma interpretação hierarquizada e axiológica na solução dos problemas e antinomias que as questões ambientais encerram. Aliás, Juarez Freitas entende-a como *"sendo incompatibilidades possíveis ou instauradas, entre normas, valores ou princípios jurídicos, pertencentes ao mesmo sistema jurídico, tendo ser vencidas para a preservação da unidade interna e coerência do sistema e para que se alcance a efetividade de sua teleologia constitucional"*<sup>240</sup>.

Essa visão sugere um sistema que sirva de amortecedor, de norteador das políticas do momento e das que se fizerem necessárias, pena do artigo 225 da Constituição Federal se tornar letra morta – direito-papel.

### **3.3. O Estado Democrático de Direito Social Ambiental: uma possibilidade real**

Examinados, embora superficialmente, os instrumentos colocados à disposição para a efetividade dos direitos à sadia qualidade de vida e ao ambiente ecologicamente equilibrado, aguçou-se a intenção de participar da discussão acerca da existência ou das possibilidades de existência do Estado Democrático de Direito Social Ambiental. Há autores que começam a to-

---

239 Idem, ibidem, p. 119.

240 FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do direito*. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 70.

posição como o Professor José Rubens Morato Leite, pelo que verte da obra – Inovações em Direito Ambiental, destacando-se sua posição sobre as possibilidades de construção de um Estado de Direito Ambiental:

É inegável que atualmente estamos vivendo uma intensa crise ambiental, proveniente de uma 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>241</sup>

Sem que importe em qualquer tipo de desmerecimento ao aludido trabalho, cumpre, usando-se os mesmos argumentos, propor uma releitura, visando uma posição alternativa, diferenciada, para que oportuniza outras respostas à indagação feita sobre a possibilidade ou não da existência desse Estado de Direito Ambiental, porque há como entenderem-se perfeitamente superáveis, senão já superadas, algumas dificuldades e problemas apontados, como o momento de transição que estaria enfrentando a sociedade, diante da globalização e outros, inerentes ao processo.

Nessa nova visão, otimista, há que se entender o fortalecimento da ‘mão invisível do Estado’, como por exemplo, no processo de fiscalização das garantias e dos direitos emergentes dessa ‘globalização’ sem volta e das pressões dos segmentos envolvidos, quer em nível nacional ou transnacional, porque representativas dos desejos da maioria, do coletivo. A transitoriedade desenhada por José Manuel Pureza, resta, superada, diante da irreversibilidade da globalização, já instalada, na qual os problemas sociais e humanos não são privilégios desse ou daquele país, dessa ou daquela nação, porque ultrapassam fronteiras, criando a idéia de uma ‘cidadania planetária’ que se impõe, gradativamente, numa construção diária da própria sociedade civil.<sup>242</sup>

241 LEITE, José Rubens Morato. *Inovações em Direito Ambiental*. Florianópolis: Boiteux, 2000, p. 13

242 PUREZA, José Manuel. *O Patrimônio Comum da Humanidade: Rumo a um Direito Internacional da Solidariedade*, Porto: Afrontamento, 1998, p. 15, *apud*, LEITE, José Rubens Morato, p. 13, o qual leciona: “Vivemos um tempo de grandes incertezas, que balança entre a suposta eficácia de um modelo de governação global assente na extensão dos princípios de regulação dominantes nas sociedades nacionais e a invenção de novos modelos que enquadrem a globalização numa lógica reguladora horizontal e democrática”. Uma visão maior ainda pode ser obtida da reflexão abaixo: “Last but not least, cabe lembrar que os problemas que afetam a humanidade e o planeta atravessam fronteiras e tornam-se globais com o processo de globalização que se acelera neste final de século XX. Questões como a produção, comércio, capital financeiro, migrações, pobreza, danos ambientais, desemprego, informatização, telecomunicações, enfim, as grandes questões econômicas, sociais, ecológicas e políticas deixaram de ser apenas nacionais, tornaram-se transnacionais. É nesse contexto que nasce hoje o conceito de cidadão do mundo, de cidadania planetária, que vem sendo paulatinamente construída pela sociedade civil de todos os países, em contraposição ao poder político do Estado e ao poder econômico do mercado”. Ver, também, Vieira, Liszt, *Cidadania e Globalização*. 2 ed. São Paulo: RECORD, 1997, p. 32.

Assim, no limiar do novo século, há a necessidade premente de uma adequação às necessidades comuns de todos os povos, especialmente no tocante às desigualdades sociais, ao empobrecimento quase generalizado, à degradação ambiental em escala alarmante e globalizada, provocando e instigando a construção de um Estado Social também do Ambiente, que deixa de ser uma utopia realista em razão da constatação da finitude dos recursos ambientais, cuja exploração vem na contra-mão, pelo privilégio da produção capitalista a fomentar o consumo desenfreado e um sistema de economia produtiva sem qualquer fiscalização ou regulação eficazes e efetivas<sup>243</sup>.

O próprio Canotilho, há bem pouco tempo, tinha uma leitura que sinalizava para a formulação de um Estado de Direito Ambiental que, ao seu talante, “*além de ser um Estado de direito, um Estado democrático, um Estado Social, deve também recortar-se como Estado ambiental*”<sup>244</sup>, ou seja, a necessária a presença de todos estes elementos, sem o que não poderá o mesmo configurar-se pelo choque axiológico entre as normas, concebendo-se as mesmas de forma integrada, “*num horizonte plural (diversificado e intrinsecamente concorrente ou conflituante) de princípios retrizes e de outras normas-fim, segundo um princípio da harmonização e de concordância prática, não compatível com quaisquer formas de reducionismo*”<sup>245</sup>.

Seu questionamento ia além, destacando-se a eclosão de novos direitos que obrigam os estudiosos jurídicos, no plano constitucional, a se tornarem conscientes de “*que as instituições e os indivíduos estão hoje mergulhados numa sociedade técnica, informativa e de risco, que obriga o jurista constitucional a preocupar-se com o espaço entre a técnica e o direito, de forma a evitar que esse espaço se transforme numa terra de ninguém jurídica*”<sup>246</sup>. Sua grande preocupação, no plano constitucional, acenava para essas realidades, porque a visão, hoje, é mais aprimorada, pelo fato de que se deve prestar mais atenção a certos problemas, como:

---

243 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela Mão de Alice. O Social e o Político na Pós-Modernidade*. Porto: Afrontamento, p. 42, *apud* LEITE, José Rubens Morato, *ob. cit.*, p. 14, justifica tratar-se de 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 a carta dos direitos humanos da natureza”. E mais, para sua realização, há necessidade de uma “transformação global, não só dos modos de produção, mas também dos conhecimentos científicos, dos quadros de vida, das formas de sociedade e dos universos simbólicos, e pressupõe, acima de tudo, uma nova relação paradigmática coma natureza, que substitua a relação paradigmática moderna”.

244 CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 2 ed., Coimbra: Almedina, 1998, p. 23

245 *Idem*, p. 25.

246 *Ibidem*, p. 22.

(...) os das crises de representação, da envolvimento dos direitos constitucionais nacionais, pelo emergente direito constitucional global ou internacional e pelo já vigente direito constitucional comunitário, e da erupção de novos direitos e deveres (direito do ambiente e outros), intimamente relacionados com a liberdade e dignidade da pessoa humana e com os outros seres da comunidade biótica (direito fundamental dos seres vivos). Acrescentem-se ainda os problemas da reinvenção do território conducentes à releitura das obras sobre federalismo e antifederalismo e à sugestão de novos fenótipos organizatórios de comunidades supranacionais (União Européia, Mercosul, Nafta).<sup>247</sup>

Ocorre que, e é primário, não se poder adotar uma leitura única quando os problemas são mais complexos, principalmente no plano constitucional, calcados na lição que ensina Norberto Bobbio, “... *uma coisa é falar dos novos direitos e cada vez mais extensos, e justificá-los com argumentos convincentes; outra é garantir-lhes uma proteção efetiva*”<sup>248</sup>.

A doutrina e especialmente para Canotilho, no qual são mostrados novos e mais recentes posicionamentos acerca do problema maior, o qual, centra-se, por dedução lógica, nos “procedimentos”. Estes deveriam sofrer uma total reformulação ou adequação ao que chama o de “aceleração”<sup>249</sup> para dar efetividade e eficácia às normas constitucionais como as ambientais e por consequência, vida ao Estado de Direito Democrático Social Ambiental. Essa reforma de procedimentos seria a conformação constitucional, no plano interno, da tendência contemporânea de preocupação crescente com os interesses difusos, e em especial, com o meio ambiente, o que deveria estar acontecendo há quarenta anos, nos termos da Declaração de Estocolmo (1972), que consagrou a proteção administrativa, legislativa e judicial desses interesses, ao estabelecer-se, solenemente, que:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em meio a um ambiente de qualidade tal que lhe 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. A esse respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o 'apartheid', a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira permanecem condenadas e devem ser eliminadas. Os recursos naturais da Terra, incluídos o ar, a água, o solo, a flora e a fauna e, especialmente, parcelas representativas dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefício das gerações atuais e futuras, mediante um cuidadoso planejamento ou administração adequados. (...) O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio representado pela flora e fauna silvestres, bem assim o seu 'habita', que se encontram atualmente em grave perigo, por uma combinação de fatores adversos. Em consequência, ao planificar o desenvolvimento econômico, deve ser atribuída importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestres.<sup>250</sup>

247 Idem, *ibidem*, p. 22.

248 BOBBIO, Norberto, *A Era dos Direitos*, Rio de Janeiro : CAMPOS, 1992, P. 63

249 CANOTILHO, J.J. Gomes. *Constituição e Tempo Ambiental*. In: Revista do CEDOUA. Ano II. O2/99. Coimbra: [s.n.], 1999, p. 11.

250 BRASIL. *Biblioteca do Senado Federal*. Disponível em <http://www.recreio.senado.gov.br/4505/ALEPH/-/start/link>, acessado em 20 de março de 2002.

Repetiram-se, praticamente as mesmas posições na ECO-92, no Rio de Janeiro e agora, na África do Sul, na Conferência Rio+10 e a ineficácia continua. Aprovam-se posturas mas a implementação é travada pelos procedimentos. Os acordos e convenções internacionais perdem, em cada evento, o matiz da credibilidade, prevalecendo a cultura da submissão dos mais fracos diante dos mais fortes. Logo, as posturas adotadas, as práticas implantadas não estão surtindo os efeitos desejados. Não é possível que prevaleçam os interesses individuais sobre os coletivos e difusos e que o mundo assista, passivamente, o que os poderosos determinam, fundados no modelo de desenvolvimento que degrada e assusta, pelo perigo da extinção da espécies, dentre as quais, a do próprio homem.

Essa leitura doutrinária de Canotilho, então, se revela de máxima importância na medida que, sob o ponto de vista econômico, o meio ambiente não pode impedir o crescimento ou retardá-lo; sob a ótica da ecologia, porque os procedimentos tecnológicos estariam vinculados à auto-sustentabilidade do próprio sistema; e, sob o prisma social, os procedimentos a serem utilizados devem se preocupar com a paz social, com a harmonização dos conflitos, coisa que, nos mais diferentes campos do direito, praticamente não existe. Resolve-se uma lide mas não o conflito. Em resumo, há necessidade urgente de serem reformulados os trâmites procedimentais, propugnando-se, por incrível que possa parecer, por menos Estado<sup>251</sup>.

---

251 Cf. CANOTILHO, J.J. Gomes, ob. cit., p. 12 que ainda leciona: a) Procedimentos sem procedimento forma de participação pública. Vários quadrantes políticos e sociais sugerem que a magreza da participação pública nos procedimentos ambientalmente relevantes deveria traduzir-se na eliminação do procedimento formal dessa participação. Todavia os procedimentos com relevância ambiental têm, em geral, efeitos significativos em relação a terceiros, daí resulta que os direitos destes não podem ser protegidos em informação recíproca, comunicação, transparência, procura de consensos e legitimação democrática. É precisamente este o objectivo básico da audiência pública. Diferente deste problema é o saber quando é que o direito de participação no procedimento se traduz num verdadeiro direito fundamental. b) Atenuação da "prova" e transferência do ônus de prova. Tem-se o dito e escrito: a administração demora na elaboração de relatórios periciais. A verificação deste défice legitimaria do "ônus" de avaliação e de controlo para peritos externos. Isto justificar-se-ia não apenas quando a administração revele escassez de meios, mas também quando os peritos privados estão em melhores condições para desempenhar esse papel (mais recursos, trabalho mais rápido e eficaz). O "modelo de avaliação e controlo privado" não é totalmente desconhecido, mas uma coisa é solicitar o saber dos privados e outra, muito diferente transferir para os privados tarefas básicas do Estado. A confusão de autoridades administrativas e de titulares de empreendimentos pretende, é certo, reforçar a cooperação de ambos os protagonistas nos projetos ambientalmente relevantes. Mas as dúvidas são legítimas: a celeridade vale mais do que o controlo dos pressupostos dos actos autorizativos? A diminuição da publicidade procedimental em nome de uma mais estreita colaboração da administração com o investidor não diminuirá concomitantemente a confiança pública em que os poderes administrativos se assumem como portadores de verdadeiros interesses públicos? Se a administração deixar de ser, em primeira linha, uma instância de controlo dos pressupostos do acto administrativo para tornar amiga do investidor; não implicará isso que os tribunais passem a ser obrigados a intensificar o controlo judicial relativamente aos actos administrativos de licenciamento? A transferência da avaliação pericial e do controlo da entidade administrativa para os privados não implicará dependência dos interesses públicos subjacentes aos actos de licenciamento? Menos Estado, apesar de tudo, dizem alguns. Perante as objecções acabadas de assinalar aos processos de aceleração (autorizado em forma de lei, "managers" administrativos, mediadores de conflitos), a pergunta que se poderá fazer é esta: não será desejável uma redução do engagement dos poderes públicos?

Aliás, em recentes escritos, o mesmo Canotilho formula questionamentos interessantes para a obtenção das respostas a essas exigências, de forma sistematizada, sugerindo uma certa redução nos procedimentos, tais como:

a) Separação clara dos âmbitos de responsabilidade dos investidores privados e das entidades licenciadoras.

As autoridades deveriam limitar-se ao controlo inerente aos actos autorizativos. Procurar o local de estabelecimento, apresentar e desenvolver um projecto susceptível de autorização, clarificar as questões suscitadas pelo cumprimento das exigências legais, isso tudo seria sempre tarefa das entidades privadas.

b) Substituição da fixação dos planos a favor de uma autorização.

Foi já sugerido que a "aceleração do procedimento" optasse por um menor compromisso das autoridades substituindo procedimentos complexos marcadamente influenciados pela redução da complexidade. Assim, por exemplo, em algumas estações de tratamento de resíduos poderia ser aconselhada a substituição do procedimento longo da fixação do plano por um acto autorizativo de controlo. Nesta linha compreende-se que a *Investitionsnerleichterung - unda Wohnbaugesetz, de 22-4-93*, tenha estabelecido a obrigatoriedade do procedimento planificador destinado ao licenciamento de uma estação de depósito de resíduos mas não para a respectiva atividade de tratamento.

c) Dispensa de autorização dos investimentos no caso de recuperação ambiental.

Casos haverá em que o procedimento planificador pode ser simplificado através da própria dispensa de investimentos desde que haja soluções alternativas igualmente eficazes. É o caso dos investimentos de redução de resíduos em que se pode seguir um dos dois modelos. (1) ou se opta por alterações do equipamento de estabelecimentos já instalados de forma a conseguir-se uma redução assinalável de resíduos; (2) ou se opta por nova instalação substitutiva do anterior estabelecimento considerado gravemente poluente. No primeiro caso poupa-se dinheiro; no segundo exigem-se compensações financeiras. Em qualquer dos modelos, tende-se para um contrato: de recuperação ou de implantação. Embora a negociação não seja de excluir, pergunta-se: as negociações dirigem-se à clarificação do se ou à determinação do *preço*? As compensações para a nova implantação são para quem? Para o município? Para as pessoas afectadas?<sup>252</sup>

Com sua peculiar perspicácia, são bem apontadas, então, as sugestões para esse enfrentamento dos possíveis óbices levantados para um processo de aceleração, de rapidez nas questões ambientais, mas como o próprio autor português, esses 'instrumentos' seriam 'arranjos informais', perigosos, como ele próprio alerta, ao referir que eles "*são suscetíveis de ter efeitos perversos, pois podem conduzir os municípios e as associações de defesa do ambiente à exaustão dos recursos jurídicos para impedir o projecto, ao mesmo tempo em que não se preclude a contestação judicial por parte de terceiros*"<sup>253</sup>.

252 Idem, p. 14, lecionando: "O negócio e a negociação entre partes autónomas e racionais pressupõe, em rigor, que através dos arranjos se chegue a uma situação que subjectivamente é mais favorável do que a alternativa da não conclusão. Qual a melhor alternativa para uma conclusão negociada? (BATNA - Best alternative to a negotiated agreement?) Uma coisa temos por certa: o princípio democrático do Estado Ambiental imporá negociações com as populações, associações de interesses e outros interessados para aumentar a aceitação e diminuir as questões litigiosas. Exigirá, sobretudo, negociações com os representantes dos residentes no local de implantação e outras circunscrições vizinhas. Algumas vezes, os canais de negociação terão de passar por um procedimento neutral de mediação e controlo de todo o processo de implantação".

253 *Idem*, *ibidem*, p. 14.

As reflexões são ainda maiores porque os obstáculos são quase intransponíveis, mas estão a demonstrar que, com o passar dos tempos, está e estará sendo encontrado o caminho da implementação efetiva e total de um Estado Democrático de Direito Social Ambiental porque, embora o momento seja extremamente difícil com os olhares críticos e construtivos desfocados, já existe a procura de um norte sinalizador para que esse caminho seja o mais correto e próximo da concretude das aspirações da sociedade contemporânea. Tais superações e dificuldades podem ser detectadas em fatos como o da irreversibilidade da globalização que estaria a exigir para esse “novo Estado” com a criação de procedimentos e instrumentos nos mesmos moldes, e uma atuação e eficácia além dos limites geográficos de um determinado Estado, pelo fato das questões ambientais não respeitarem fronteiras ou soberanias.

A realidade está a determinar a solidificação da presença do Estado-Promotor, aquele que efetivamente promove, que vai além do simples defender ou proteger, mas que implementa, concretamente, seus objetivos que se confundem com os reclamados pela sociedade que o legitimou.

Se não bastaram os tratados e convenções ou outros encontros mundiais porque não se construiu um – Direito Internacional do Ambiente - e os problemas, bem maiores do que havia sido imaginado, torna-se imprópria uma visão costumeiramente superficial como a que é sugerida pela própria economia e pelo mercado, absolutamente reticentes ao “novo Direito Ambiental”, ao “Estado Ambiental”, segundo a qual, esses são sinônimos de ‘entraves’, de ‘obstaculização’ em relação ao progresso econômico e científico, nos discursos de oposição à exigência inafastável do Estado Democrático de Direito Social Ambiental<sup>254</sup>.

Mas essa mesma situação, esses mesmos obstáculos foram e estão sendo enfrentados, pelos defensores do – Estado Social – cuja crise é uma crise da própria sociedade, reflexa na quase totalidade daqueles que buscaram e buscam se enquadrar no “tipo”, acarretando a preo-

---

254 Ver LEITE, José Rubens Morato, *Inovações ...* p. 15, que reflete sobre as perspectivas do Estado de Direito Ambiental e encontra essas mesmas preocupações, ao afirmar, *in verbis*: “No caso da proteção do meio ambiente os obstáculos são ainda maiores, pois a suas exigências dizem respeito a uma dimensão planetária, ou seja, demandam instrumentos a nível internacional ou intercomunitário e não isoladamente no interior de Estado de Direito. Ao que parece, uma internacionalização das políticas de crescimento poderia ser um instrumento para deter a perda do patrimônio ambiental. Observe-se, porém, que este instrumento levaria a uma transferência de soberania dos Estados, tornando-se uma árdua tarefa em face do sistema vigente na sociedade organizada. Não obstante a inexistência de uma política globalizada sobre o meio ambiente, é incontestável a proliferação de tratados, declarações, convenções internacionais sobre proteção do meio ambiente, fazendo nascer um direito internacional do ambiente, conforme assevera Alexandre Kiss. Desta forma, é com estas dificuldades em mente que se deve continuar formulando reflexões sobre o Estado de direito do ambiente”.

cupação individual, independentemente da nacionalidade, mediante a experimentação das mesmas angústias, os mesmos temores, centrados, por incrível que pareça, no mínimo da sobrevivência, como a permanência no trabalho, na assistência social, como se a vida pudesse lhes ser negada, numa evidente desmotivação para outras lutas.<sup>255</sup> Preocupam-se, por indução do sistema econômico implantado, o 'varejo' e deixam o 'atacado' livre, ao talante único e exclusivo de interesses que, decididamente, não são os mesmos da coletividade. E o pior, a mídia parece estar empenhada nessa indução quando trabalha a informação com o desvio de enfoques social e ambiental, respectivamente, o que é percebido pela redação de qualquer notícia sobre esses assuntos.

Acontece que, teimosamente, o Estado, pela cultura impregnada, é visto sob a ótica meramente formal, insistindo-se nos procedimentos que já se mostraram, comprovadamente ineficazes quer em matéria cível, penal, constitucional, enfim, seja que ramo for, porque quando há alguma solução, essa acontece, nos estritos limites de uma determinada lide e não do conflito como já se disse e, nesse momento surge o enfraquecimento do sistema com sérios e danosos reflexos no todo democrático, no direito, no social, como no caso do direito ambiental, que mais se afigura como uma tentativa de descaracterização de sua existência fática e legal.

Trata-se de uma luta política, diária, entre as forças efetivas do poder. Aliás, “...é na esfera política que se desenvolvem as relações de potência (*Macht*) e de poder (*Herrschaft*), marcadas pela luta incessante entre indivíduos, grupos, classes, raças, nações. O que está em jogo é sempre o poder, na dupla forma de poder de fato e legítimo”<sup>256</sup>. Literalmente, os termos empregados no idioma alemão podem ser traduzidos como o enfrentamento entre o – fazer – e o *Senhor do Poder*, demonstrando que esse – querer fazer – está submisso ao que detém o poder, que trata dos procedimentos, de tal forma, que ele represente mais um entrave na solução de um determinado problema do que uma alavanca eficaz para a solução do maior, o conflito, dado que isso enfraqueceria esse - poder – e não o sistema, que sairia fortalecido.

Insiste-se, até mesmo pela forte tradição do liberalismo, que um Estado de Direito Ambiental seria o retrocesso, porque seria a transformação do Estado atual num – Estado mínimo Ambiental -, limitando direitos, liberdades e até garantias constitucionais, segundo seus opo-

---

255 Cf. SARLET, Ing Wolfgang, in *Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988*. In: Coletânea de trabalhos publicados em homenagem a Ruy Ruben Ruschel, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, pp. 132-133.

256 Cf. BOBBIO, Norberto. *A Teoria do Estado e do Poder*. Ensaios Escolhidos, [S.l. : s. n.], p. 159.

sitores. Aliás, assiste-se, de uns tempos para cá, a uma disfarçada campanha dos meios de comunicação que veiculam, via comentários, artigos ou entrevistas, equivocadamente, a idéia de volta do “neoliberalismo clássico” e com ele a tese envelhecida, da “mão invisível do mercado”, que nada mais é do que o retorno ao Estado mínimo.

Essa visão, absolutamente desfocada, tenta esconder a conversão do Estado “empreendedor” para um Estado “regulador”, sem perder a natureza de Estado Social. O que está acontecendo desde os anos 90 é a “mão invisível” do Estado, com seu poder de regulação, atuando nas relações típicas do momento: controle de mercado, legislação da livre concorrência (compreenda-se – livre empreendimento), tutela do consumidor, busca da qualidade dos produtos e serviços, tutela do meio ambiente. Evidente a posição equivocada: o Estado mínimo não regula.

Assim, a característica do Estado Social ‘a tutela do mais fraco’ é ampliada com outra característica, a do Estado Ambiental, que é a proteção da vida, dado à hipossuficiência da natureza frente ao predador. A questão é mais de enfoque” e não de radicalização que é manifestada como rótulo de retrocesso. A realidade é que, nos objetivos, as duas formas de Estado se confundem.

Nessa seqüência reflexiva, basta que se questione se seria possível, por exemplo, um Estado Democrático de Direito Social que não buscasse a proteção ambiental? Isso, sim, seria retrocesso. Não há, nos tempos atuais, como não ser privilegiada a proteção ao meio ambiente sob pena de agressão à própria vida social planetária e não mais nos limites desse ou daquele Estado. Vive-se sob a égide de novos direitos como expressão da realidade social e dos valores da sociedade, cientes de que, mais do que nunca, válida a célebre frase, adaptada ao tema: “*entre o forte (predador-poluidor) e o fraco (natureza-vida) a liberdade escraviza e a lei liberta*”<sup>257</sup>. Logo, o Estado Democrático de Direito Social Ambiental não estaria significando um “minimalismo ambiental”, assim como não significou um “minimalismo social” o Estado Social. Trata-se de uma visão da realidade criada pela própria conjuntura da sociedade atual, conduzida em suas formulações pelos interesses de determinadas opiniões.

Contudo, o choque é inevitável. De um lado o poder econômico e do outro, a preservação da vida, respaldada numa legislação avançada, que o primeiro tenta evitar sua efetivida-

---

257 Ver NETTO LÓBO, Paulo Luiz, *Direito Contratual e Constituição*, disponível em <<http://www.Jusnavigandi.com.br/doutrinas>>, acessado em 15 de maio de 2002, mesmo que o artigo esteja direcionado aos contratos, mas perfeitamente válido para uma visão do Estado Social comparado com o neoliberalismo.

de e eficácia, mediante o permanente controle dos procedimentos. Mas o Estado Democrático de Direito Social Ambiental é uma realidade incontornável, mesmo que isso implique em ajustes, adequações, num aprimoramento constante, o que é próprio da dinâmica do direito e da sociedade.

A leitura, que se pretende necessária, passa pelo poder regulador e não intervencionista ou planificador do Estado, no qual se instalasse uma economia coletivista e dirigista, e sim, um sistema organizado de proteção sem agressão ao meio ambiente, à vida, como asseguram os dispositivos legais constitucionais, infraconstitucionais e infralegais. A vida assim o exige sem que isso represente um antropocentrismo radical, dado que a vida não é apenas a do homem e sim, do todo e relativa a todas as espécies da biota.

O problema, então, continua sendo da transparência, da informação, dos procedimentos. Nesse ponto está a crise e a estagnação da eficácia e efetividade como demonstram as medidas que foram e são tomadas diariamente. Tudo acaba no Judiciário, que inclusive, não raro, quando sentencia sobre determinada questão ambiental esta se revela inócua pelo tempo exagerado que ficou “emperrado” o processo, no formalismo exacerbado dos procedimentos que, ao lado de outras duas grandes questões – a da educação e da transparência – auxiliam, substancialmente, para a negação do Estado Democrático de Direito Social Ambiental já instalado.

Essa constatação tem como ponto de partida, outra pequena reflexão, acerca do que tem sido repassado como conceito de Estado Ambiental: “(...) *a forma de Estado que se propõe a aplicar o princípio da solidariedade econômica e social para alcançar um desenvolvimento sustentável, orientado a buscar a igualdade substancial entre os cidadãos, mediante o controle jurídico do uso racional do patrimônio natural*”<sup>258</sup>. Dissecando-se tal conceito, para uma maior compreensão do seu conteúdo, verte do mesmo a idéia de constitucionalização, ou seja, esse – Estado – a que refere a doutrina citada, deve ter, na Constituição, sob o prisma material, o fundamento de validade da produção das normas jurídicas, exteriorizando inexoravelmente o seu caráter superior e legitimador do ordenamento jurídico, vinculando a forma dos atos jurídicos, quer os praticados pela sociedade quer pelos entes estatais.

Nesse aspecto nada há que ser contrariado. Vive-se num Estado Democrático de Direito que confere aos cidadãos as garantias necessárias ao exercício dos mais diversos direitos,

---

258 LEITE, José Rubens Morato, ob. cit., p. 16

sejam eles difusos, coletivos ou individuais, observada, sempre, a Lei Fundamental (Constituição), respeitando-se os princípios ali consagrados. Mas isso não ocorre nem mesmo com a 'democracia', com o 'social' reclamado quando do movimento pelas "Diretas já".

Aliás, Celso Antônio Bandeira de Mello, acerca dos – princípios - em geral, leciona:

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome – sistema jurídico positivo.<sup>259</sup>

No caso brasileiro, então, a Lei Maior contempla, dentre outros, o princípio da *solidariedade* como objetivo fundamental no inciso I, do artigo 3º, da Constituição Federal que deve ser lido combinado com outros fundamentos como o da *cidadania* e da *dignidade humana* (incisos II e III, do artigo 1º, da CF). Logo, tem-se um Estado que se propõe à aplicação desses princípios, que pode e deve promover outros meios relacionados com tais princípios para garantir o crescimento num ambiente ecologicamente equilibrado para uma sadia qualidade de vida (artigo 225, *caput*, da CF) e num permanente processo de solidariedade substancial<sup>260</sup>, ou seja, não aquela que é confundida com a solidariedade formal, mas numa permanente cooperação entre os povos, não apenas para o progresso nacional mas também da própria humanidade (inciso IX, do artigo 4º da CF).

Sob o ponto de vista isonômico, no que tange à busca da igualdade substancial, que para CINTRA, GRINOVER e DINAMARCO<sup>261</sup> é a igualdade proporcional, porque a igualdade jurídica não pode eliminar a desigualdade econômica e, por conseqüência, emerge a igualdade proporcional que nada mais é do que o tratamento igual aos substancialmente iguais, ou se-

259 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Elementos de Direito Administrativo*. São Paulo: RT, 1991, pp. 299-300.

260 SILVA, De Plácido e, *Vocabulário Jurídico*, 6 ed, RJ: Forense. 1980, p. 1476, esclarece que "...juridicamente, a solidariedade vem assinalar o modo de ser de um direito, ou de uma obrigação, que não podem ser fracionados e devem ser sempre considerados em sua totalidade"(....) Tomando-se tais expressões e transportando-as para o Direito Constitucional vigente, não há como ser negado o princípio da solidariedade substancial, total, garantido pela Constituição Federal a todos os brasileiros porque, como materializou o constituinte, a "solidariedade" é meta prioritária e fundamental da República Federativa do Brasil. Assim, em termos ambientais, sem a possibilidade de fracionamento desses direitos e garantias, consolida-se cada vez mais a solidariedade substancial.

261 Ver, AMARAL, Júlio Ricardo de Paula, *Princípios do Processo Civil na Constituição Federal*, disponível em <<http://www.jusnavigandi.com.br/doutrinas>>, acessado em 26 de junho de 2002.

ja, a efetiva igualdade entre as partes, aquela – de fato, denominada de ‘igualdade real ou substancial, na qual sejam dadas as mesmas oportunidades às partes envolvidas’. Também essa está recepcionada pela Constituição Federal no artigo 5º, incisos LIV, LVI, LVII, LX e no artigo 93, inciso IX. , derivando a igualdade processual do *caput* do citado art. 5º da Carta Magna, mesmo que matizada de aspectos formais, sem que estes predominem e inviabilizem a realização do direito mediante a prestação jurisdicional e através do procedimento adequado, quando reclamado, o que, em termos ambientais é de suma importância para o “controle jurídico do uso racional do patrimônio natural’.

Assim, trata-se, de fato, de uma mudança mais de enfoque, como restou alertado, pelo qual o Estado, consciente de sua saturação estrutural e funcional, deve rever os procedimentos, com a transparência inerente, de forma a solidificar a efetividade dos novos direitos incorporados à Carta Magna, especialmente no que se refere à proteção do meio ambiente e promoção de qualidade de vida, em relação aos quais, os procedimentos existentes têm se mostrado ineficientes, quando não, absolutamente ineficazes ou morosos, inviabilizando, na maior das vezes, o direito material pretendido.

Essa situação, aliás, não é privilégio das questões ambientais, de vez que também é flagrante em conflitos tradicionais como nas questões do pleno emprego, da política agrária, do crescimento econômico e de muitos outros, o que está sendo reforçado pelos meios de comunicação, tradicionalmente à serviço de determinados ‘interesses’, pregando-se a fuga à adequação necessária pela simples razão lógica de que - essa - implicaria na criação de novas fórmulas econômicas para alavancar o crescimento, o que 'seria' imperioso numa sociedade de flagrante e permanente competição, não comportando o luxo de propugnar tão-somente pelo uso ‘racional’ dos recursos naturais.

Ocorre que esse conflito de ‘interesses’ é inevitável e é sentido em meio às relações econômicas de toda a ordem. Em nome do progresso tudo pode, tudo é permitido, inclusive a degradação ambiental, sem que sejam impostos limites à própria lógica de atuação da economia. Evita-se, embora plasmado na Constituição, o crescimento solidário como preocupação de todos, indistintamente.

Essa postura precisa estar impregnada no meio social sem falsos direcionamentos ou conduções tendenciosas. A propósito, interessante questionamento é feito pelo Professor José Rubens Morato Leite, quando pergunta qual o significado de solidariedade econômica e social,

traço essencial, para o citado autor, do Estado de Direito Ambiental, sem a qual o mesmo não poderia existir e seria apenas uma ‘proposta’?<sup>262</sup>

Para uma posição sobre esse questionamento, mediante uma nova ótica, alternativa, que se parece mais aconselhável para a compreensão acerca da necessidade da adoção de uma visão mais clara sobre o assunto, há que se levar em consideração que as normas, os textos, as relações, os fatos e os atos do mundo do Direito são tão reais e tão necessariamente ligados ao mundo visível, sentido e ouvido. Essa postura se justifica até por uma questão de sobrevivência do homem enquanto ser social, remetendo qualquer investigação às concepções do contrato social criadas por Rousseau.

Segundo as lições desse iluminista, "*os homens, em busca da sobrevivência, deixam o seu estado de natureza*"<sup>263</sup>. Saindo do estado primitivo, os homens reúnem suas forças e propriedades por meio do chamado "pacto social", segundo o qual "*todos os cidadãos são iguais, o que todos devem fazer, todos podem prescrever, ao passo que ninguém tem o direito de exigir que um outro faça aquilo que ele mesmo não faz*"<sup>264</sup>. Fundam "*o estado civil cuja finalidade é o bem comum, entregando todos, em igual medida, a sua liberdade e os seus direitos a todos, associando-se num estado pautado pela igualdade social que corrige as desigualdades fi-*

---

262 Cf. LEITE, José Rubens Morato. *Inovações ...*, p. 17, que é enfático: "É preciso impor limites ao mercado, através da participação do Estado, ou colocar limites em sua lógica. Tentando clarificar o conteúdo desta proposta, Carlos André Souza de Birnfeld afirma que: "Neste sentido, a principal missão do Estado ambiental consistiria em estruturar os marcos legais que levam à vida econômica para um objetivo de solidariedade substancial". Ainda assim, permanece imprecisa a definição de "solidariedade substancial". Depreende-se, desse modo, que há várias dúvidas conceituais e de aplicabilidade do modelo, sugerindo, desta forma, necessidade um maior aprofundamento, principalmente no que concerne ao que está para vir, quando se projeta um desenvolvimento futuro e considerando as carências de tecnologia, para garantir a durabilidade do planeta. Godard, com muita propriedade afirma que estas dificuldades na implementação do Estado Ambiental, configurado na forma de desenvolvimento duradouro, ainda permanecem no estágio de compromisso em formação. Vieira e Weber afirmam que, apesar da enorme potencialidade do modelo de desenvolvimento durável, suas limitações têm sido verificadas por volume significativo de autores".

263 ROUSSEAU, Jean. J. Do contrato social. São Paulo: Hemus, p. 31, *apud* LEIRIA, Maria Lúcia Luz, Direito Previdenciário e Estado Democrático de Direito - uma (re)discussão à luz da hermenêutica, Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2001, p. 19: "Esta passagem do estado de natureza ao estado civil produz no homem uma mudança notabilíssima, substituindo em sua conduta o instinto pela justiça, e dando às suas duas ações a moralidade de que não dispunha anteriormente. É só então que, a voz do dever sucedendo ao impulso físico e o direito ao apetite, o homem, que até então apenas havia olhado para si mesmo, é forçado a agir tomando como base outros princípios e consultando sua razão antes de ser influenciado por suas tendências. Embora neste estado se prive de muitas vantagens que frui da natureza, ganha outras de mesmo porte, suas faculdades se exercitam e se desenvolvem, suas idéias ganham amplitude, seus sentimentos se enobrecem, sua alma inteira se eleva a tal ponto que, se os abusos dessa nova condição não o degradassem frequentemente abaixo daquela de onde saiu, deveria bendizer incessantemente o instante feliz que o arrancou dele para sempre e que, de um animal estúpido e limitado, fez um ser inteligente e um homem".

264 ROUSSEAU, Jean Jacques, ob. cit., 104.

*sicas existentes entre os homens em virtude da natureza por meio da convenção e do direito*"<sup>265</sup>.

Com essas reflexões chega-se à filosofia atual da integração, desenvolvida por vários filósofos contemporâneos, dentre os quais, Michel Serres, que parte da premissa de que o homem é uma mistura permanente com a natureza, formando uma unicidade, propondo uma revisão do contrato social primitivo<sup>266</sup>, como concebeu Rousseau, de forma a alcançar um redirecionamento daquele contrato para o seu genuíno objeto atual, que é a natureza, criando-se o que denomina de "*contrato natural*"<sup>267</sup>.

Gize-se que, para Michel Serres, "*o que está em risco é a Terra em sua totalidade, e os homens, em seu conjunto*"<sup>268</sup> e de que "*a história global entra na natureza, a natureza global entra na história*"<sup>269</sup>, defendendo a idéia de que o homem, ao realizar o contrato social, apenas se ocupou do homem enquanto ser social e com a sociedade em si, sem se ocupar minimamente com a natureza, sendo imprescindível para a sobrevivência da humanidade um novo enfoque, uma rehumanização, uma consciência dos problemas como os ambientais, revestindo-se

265 Idem, p. 37, concluindo que: "A primeira e a mais importante consequência dos princípios anteriormente estabelecidos é que a vontade geral apenas pode dirigir as forças do Estado segundo o fim de sua instituição, que é o bem comum, pois se a oposição dos interesses particulares tornou necessário o estabelecimento das sociedades, foi o acordo desses mesmos interesses que o tornou possível. É o que há de comum nos diferentes interesses que formam o vínculo social, e se não houvesse algum ponto no qual todos os interesses concordassem, nenhuma sociedade poderia existir. Ora, é unicamente segundo este interesse comum que a sociedade deve ser governada".

266 SERRES, Michel, *O contrato natural*. Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 1990, p. 47, lecionando ainda que: "Os filósofos do direito natural moderno associam por vezes a nossa origem a um contrato social que, pelo menos virtualmente, teríamos estabelecido entre nós para entrarmos no coletivo que fez de nós homens que somos. Estranhamente mudo sobre o mundo, esse contrato, dizem, nos fez deixar o Estado de natureza para formar a sociedade. A partir do pacto, tudo se passa se o grupo que o assinou, ao despedir-se do mundo, não mais se enraizasse senão em sua história".

267 Idem, pp. 24-25, acrescentando: "Se existisse um direito e uma história para as guerras subjetivas, não existe nenhum para a violência objetiva, sem limite nem regra, portanto, sem história. O aumento dos nossos meios racionais nos leva, numa velocidade difícil de calcular, em direção à destruição do mundo que, por um efeito de retorno bastante recente, pode condenar-nos a todos juntos, e não mais por localidades, à extinção automática. Repentinamente voltamos aos tempos mais antigos, de que apenas os filósofos teóricos do direito guardaram a memória - em suas concepções e através delas - o momento em que nossas culturas, salvas por um contrato, inventaram a nossa história, definida pelo esquecimento do estado que a precedeu. Nas condições muito diferentes deste estado anterior, mas a elas paralelas, é preciso que, novamente, sob a ameaça da morte coletiva, inventamos um direito para a violência objetiva, exatamente como ancestrais impossíveis de imaginar inventaram o direito mais antigo que, através do contrato, levou sua violência subjetiva a tomar-se o que chamamos de guerras. Um novo pacto, um novo acordo prévio, que devemos fazer com o inimigo objetivo do mundo humano: o mundo tal como está. Guerras de todos contra tudo". Mais adiante, afirma: "É preciso mais do que isto: trata-se da necessidade de rever e, até mesmo, de renunciar ao contrato social primitivo. Este nos reuniu, para melhor e para o pior, segundo a primeira diagonal, sem mundo; agora que sabemos nos associar diante do perigo, é preciso prever, ao longo da outra diagonal, um novo pacto a assinar com o mundo: o contrato natural. Cruzam-se assim os dois contratos fundamentais".

268 Idem, *ibidem*, p. 15.

269 Idem, *ibidem*, p. 15.

essa postura nas condições do Planeta ampliar, ou deixar para trás, os conceitos clássicos de “*contrato social*”<sup>270</sup> ou “*contrato científico*”<sup>271</sup>.

A proposta de retorno à natureza, sem a qual não seria mais possível viver ou conviver harmonicamente, num processo de permanente interação, reciprocidade e solidariedade, Michel Serres não só o defende como argumenta:

Volta à natureza! Isto significa: ao contrato exclusivamente social juntar o estabelecimento de um contrato natural de simbiose e de reciprocidade onde a nossa relação com as coisas deixaria domínio e posse pela escuta admirativa, pela reciprocidade, pela contemplação e pelo respeito, onde o conhecimento não mais suporia a propriedade nem a ação da dominação, nem estas os seus resultados ou condições estercorárias. Contrato de armistício na guerra objetiva, contrato de parasita – nosso estatuto atual – condena à morte aquele que pilha e que habita, sem tomar consciência de que no final condena-se a desaparecer. O parasita toma tudo e não dá nada, o hospedeiro dá tudo e não toma nada. O direito de domínio e de propriedade se reduz ao parasitismo. Ao contrário, o direito de simbiose se define por reciprocidade: o que a natureza dá ao homem é o que este deve restituir a ela, transformada em sujeito de direito.<sup>272</sup>

Infere-se, então, que como Serres, surge um novo processo integratório, solidário entre pessoas e a natureza, porque o “*contrato natural leva à considerar o ponto de vista do mundo em sua totalidade. Todo o contrato cria um conjunto de elos cuja rede canoniza relações; a natureza hoje se define por um conjunto de relações cuja rede unifica a Terra inteira; o contrato natural conecta em rede o segundo ao primeiro*”<sup>273</sup> e também as pessoas, as coletividades, a sociedade.

Essas novas atitudes emergentes desse ‘contrato natural’ envolvem, necessariamente, a *solidariedade substancial*, que acima restou explicada e já existente, gritando por informação, transparência e instrumentos procedimentais de efetividade e eficácia. Logo, *venia concessa* das opiniões divergentes, a simples e desnecessária conceituação do que seja esta “*solidariedade substancial*”, os possíveis questionamentos daí resultantes, não representam entraves pa-

---

270 Cf. SERRES, Michel, ob. cit., p. 57: “Tão miticamente quando o pensávamos, o contrato social marca o início das sociedades. Em função destas ou daquelas necessidades, alguns homens decidem, certo dia, viver em conjunto e se associam; desde então não sabemos mais passar uns sem os outros. Quando, como e por que esse contrato foi - ou não - assinado, não sabemos e, sem dúvida, nunca saberemos. Não importa”.

271 Idem, p. 58: “O contrato de verdade científica sintetiza um contrato social, exclusivamente intersubjetivo, de constante supervisão recíproca e de acordo em tempo real a respeito do que convém dizer e fazer, e um contrato realmente jurídico de definição de certos objetos, de delimitação das competências, de procedimentos de experiências e de atribuição analítica de propriedades. Pouco a pouco as coisas deixam a rede das nossas relações para adquirir uma certa independência; a verdade exige que falemos delas como se não estivéssemos ali. Uma ciência, desde o seu nascimento, associa indissociavelmente o coletivo e mundo, o acordo e o objeto do acordo”.

272 Idem, ibidem, p. 51.

273 Idem, ibidem, p. 59

ra a compreensão da existência de um Estado Democrático de Direito Social Ambiental, como aqui se procura demonstrar.

Existe o modelo que se instalou e ainda se instala, vagarosamente, em vários países, como o Brasil. As experiências e os equívocos cometidos no passado estão servindo de norte aos seus defensores que também não acreditam em milagres ou que aceitam as lições como a de Canotilho, segundo a qual: “*Não existem, pois, instrumentos totalizantes para edição de um Estado de direito do Ambiente*”<sup>274</sup>. Mas as transformações são inegáveis, palpáveis e estão aí como a introdução no ordenamento constitucional, de normas mais compatíveis com este modelo de Estado, forte na dicção do artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que, condizente com a sensibilidade da exigência coletiva assevera: “*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 para as presentes e futuras gerações*”<sup>275</sup>.

Essas transformações trazem e irão trazer, por certo, outras, como a de um novo sistema de mercado que já se faz presente nas discussões sobre a comercialização de determinados produtos que podem conter problemas para a saúde dos consumidores (transgênicos), ou da nova concepção do ‘direito de propriedade’ que está, hodiernamente, vinculado ao regime político, sofrendo sérias restrições, perdendo o seu caráter absoluto que era plasmado em quase todos os regramentos. Aliás, Antônio Herman Benjamin leciona que:

Num primeiro momento histórico por força do Welfare State, reconheceu-se uma função social ao direito de propriedade legitimando, por exemplo, a intervenção do Estado para proteger categorias de sujeitos, como trabalhadores. Mais recentemente exige-se que a propriedade também cumpra sua função social ambiental, como condição para seu reconhecimento pela ordem jurídica.<sup>276</sup>

Na atualidade, constata-se que, afóra as restrições voluntárias, esse novo direito de propriedade sofre limitações oriundas da própria natureza do mesmo ou das imposições legais, com a finalidade de proibir abusos e impedir o prejuízo ao mesmo, permitindo-se o exercício da com o comando constitucional, o novo Código Civil, Lei nº 10.406/02, que no artigo 1.228, §§ 1º

---

274 CANOTILHO, J. J. Gomes. *Jurisdicização da Ecologia ou Ecologização*. Revista do Direito, Urbanismo e do Ambiente. Coimbra, nº 4, dez, 1995, p. 73-74.

275 BRASIL. *Constituição da República* ..., p. 158.

276 BENJAMIN, Antônio Herman. *A insurreição da aldeia global versus o processo civil clássico*, in: *Textos: Ambiente e Consumidor*. Lisboa : Centro de Estudos Judiciários, 1996, p. 40.

e 2º, afasta o individualismo, coibindo o uso abusivo da propriedade, que deve ser utilizada para o bem comum.<sup>277</sup>

Condicionada está a convivência privada ao interesse coletivo, visto que a propriedade passa a ter função social, não mais girando em torno dos interesses individuais do seu titular. Como diz Miguel Reale, *"a propriedade é como Janus bifronte: tem uma face voltada para o indivíduo e outra para a sociedade. Sua função é individual e social"*<sup>278</sup>. Busca-se equilibrar o direito de propriedade como uma satisfação de interesses particulares, e sua função social, que visa atender ao interesse público e ao cumprimento de deveres para com a sociedade. Logo, a propriedade, como diz Ebert V. Chamoun<sup>279</sup>, sem deixar de ser um *jus* (direito subjetivo), passa a ser *um munus* (direito-dever), desempenhando uma função social. A propriedade está, portanto, impregnada de sociabilidade e limitada pelo interesse público.

Daí prescrever o artigo 1.228, § 1º, do Código Civil que o *"direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidade econômica 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"*<sup>280</sup>, acrescentando no § 2º que *"são defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem"*.<sup>281</sup>

A propriedade recebe, no novo Código Civil, uma abordagem peculiar, que revela seu sentido no mundo contemporâneo, mantendo sua natureza de direito real (artigo 1.225, inciso I) pleno sobre algo, perpétuo e exclusivo (CC, artigo 1.228, *caput* e artigo 1.231), porém não ilimitado, por estar seu exercício condicionado ao pressuposto de que deve ser socialmente útil. Reprimido está, juridicamente, o exercício anti-social do direito ao bem-estar social, sem que isso venha a negar seu domínio e sem que o Estado venha a impor os fins a que a gestão de bens privados deva perseguir.

O exercício do domínio deve ser instrumento de cooperação social, de consecução de finalidades públicas. Por isso, diz Barassi, que *"(...) a função social da propriedade na forma*

---

277 Cf. DINIZ, Maria Helena, *ob. cit.*, p. 101.

278 *Idem*, *ob. cit.*, p. 101.

279 Cf. DINIZ, Maria Helena, *Ibidem*, *ob. cit.*, p. 102.

280 BRASIL. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. *Código Civil Brasileiro*. São Paulo: RT, 2002, p. 181.

281 *Idem*, p. 181.

*jurídico-positiva "seria a instrumentalidade da propriedade dos bens de produção (...)" e, na forma jurídico-negativa, "(...) uma limitação aos poderes do proprietário para atender aos interesses sociais, como saúde pública, cultura, economia popular, segurança nacional, higiene, etc".*<sup>282</sup> A propriedade, portanto, mais à seara do direito público do que à do direito privado, visto ser a Carta Magna, que traça seu perfil jurídico. Urge fazer com que ela seja economicamente útil e produtiva, atendendo o desenvolvimento econômico e os reclamos de justiça social.

O direito de propriedade deve desempenhar uma função social, no qual estejam conjugados o interesse do proprietário e o do Estado ou o social. Por isso, o órgão judicante deverá procurar, na medida do possível, harmonizar a propriedade com sua função social.

Vê-se que, no momento, já existe essa nova concepção de propriedade ao lado de um novo sistema de mercado, sem que as relações possam ser tipificadas como de 'menor mercantilização', como querem alguns interesses econômicos, pelo simples fato ser mais privilegiada a qualidade de vida e um direito voltado para o equilíbrio ecológico que, não quer isso dizer que não seja oportunizada, em sua integralidade, pela sociedade o instituto da propriedade e se isso acontece, credite-se à inutilidade ou morosidade de alguns procedimentos que retardam ou até mesmo inibem a concretude desse direito, além da falta de informação, de transparência dessas questões.

O que se constata, no dia-a-dia, no entanto, revela que a economia, sustentando-se nas condições tecnológicas, industriais, nas formas de organização, nas gestões econômicas da sociedade, está em permanente conflito com essa necessária qualidade de vida, ou com a impossibilidade de controle, dado ao descontrolado crescimento demográfico, absolutamente incompatível com a preservação da natureza, forçando uma forma de desenvolvimento que não se harmoniza com o meio ambiente. Vive-se, ainda, sob a lógica do sistema capitalista como se nada tivesse mudado ou de mudar, consagrando-se o desenvolvimento econômico tradicional. Em nome deste, pouco importam ideologias ou valores ambientais. Na realidade, os modelos esgotaram-se em si mesmos, reduzindo-se à promessas e mais promessas, não cumpridas, que vão muito além da devastação planetária, atingindo de forma comprometedora a própria humanidade.

Essas observações não desnaturam a existência do Estado de Direito Democrático Social Ambiental. Pelo contrário, reforçam-na e, com essas constatações, também se reforçam as

---

282 DINIZ, Maria Helena, ob. cit., p. 102.

posições já assumidas que revelam as crises dos procedimentos, da devida e reclamada transparência das normas ambientais, oportunizando, e porque não afirmar, impondo à sociedade e ao Estado, processos econômicos e tecnológicos adequados a essa nova e inquestionável realidade de vez que a denominada 'lógica de mercado' não resultou em outra coisa que não o assustador aumento da degradação ambiental e o conseqüente prejuízo à qualidade de vida.

Essas mudanças devem passar, necessariamente, pela implantação de um novo comportamento econômico com a produção de técnicas de controle efetivo dos efeitos contaminantes nas mais diferentes atividades, sem freá-las, mas com informação constante, permanente sobre as reais possibilidades de dissolução das externalidades sociais e ecológicas criadas pela racionalidade fria do capital.<sup>283</sup>

Na prática, é uma realidade o Estado de Direito Ambiental, com a tomada de consciência, em nível global, dos problemas ambientais, que força a adoção de medidas em face das exigências do Mundo atual, sob pena do esgotamento irreversível dos recursos ambientais, materializada no exercício sempre maior de uma cidadania moderna e participativa que busca mudanças, até certo ponto radicais, nas estruturas existentes na sociedade organizada que clama pelas mesmas para que os procedimentos se tornem eficazes, com absoluta concretude desses novos direitos, como os de proteção ambiental promovendo-se ações conjuntas do Estado e da coletividade. O Estado de Direito Democrático Ambiental, a exemplo do 'Estado de Direito Social', já existe, embora não tenha todas as suas políticas, meios e procedimentos implementados.

---

282 LEITE, José Rubens Morato, ob. cit., p. 35, que aduz ainda: "Não há como negar que, para se discutir, impor condutas, buscar soluções e consensos que levem à proteção ambiental, é necessária a participação dos mais diversos atores: grupos de cidadãos, ONGs, cientistas, corporações industriais e muitos outros. E, por outro lado, um Estado democrático na perspectiva ambiental, detentor de um aparato legislativo apto a realizar esta tarefa. Trata-se, de fato, de o Estado passar a incentivar a emergência de um pluralismo jurídico comunitário participativo no viés ambiental, consubstanciado em modelo democrático, que privilegia a participação dos sujeitos sociais na regulamentação das instituições-chave da sociedade. Wolkmer, ao fundamentar o pluralismo jurídico, destaca que 'se constitui numa estratégia democrática de integração que procura promover e estimular a participação múltipla das massas populares e dos novos sujeitos coletivos de base. E mais, ao caracterizar a cidadania participativa plural no sentido ambiental, Bimfeld afirma que, "por outro lado, o pluralismo comunitário participativo, exatamente pela sua perspectiva democrática, está apto a constituir-se numa nova e complementar esfera de poder, de conteúdo comunitário, permeando as manifestações subjetivas dos sujeitos coletivos de direito, que não encontrariam ressonância nem nas amplas e genéricas esferas estatais, e na esfera individualista de mercado"

283 Ver FOUCAULT, Michel, *Verdade e Poder*, in *Microfísica do Poder*, Org. e trad. de Roberto Machado, 6 ed, RJ: Graal, 1986, p. 10, para quem: O "homem da lei" não é o "cientista-perito". Aquele que se compromete em contrapor generalidade da lei e sua base de equidade ao abuso da riqueza e poder não pode compartimentar seu campo de conhecimento à lei, seu estudo é a universidade que compreende as relações humanas".

Não se trata de quimera mas de um realismo incontestado a partir do momento que se verificam pressupostos dessa existência. Nessa pesquisa tem-se a certeza necessária para algumas posições fundamentais de reforço nessa crença, com consistente fundamento teórico, vertente dos ‘princípios’ informadores da materialização do Estado de Direito Democrático Ambiental como um perfil inicial, indispensável para um Estado dessa natureza, no qual possa se alicerçar uma verdadeira política ambiental, diferente de outras tantas ‘políticas’ constantes do texto constitucional que acabam restando na expressividade dos sinais que compõem os mais diversos escritos, sem nenhuma eficácia ou efetividade, como no caso da ‘política agrícola’ que, sabidamente, ainda é letra morta na CF<sup>284</sup>.

O Brasil, a exemplo de outros Estados e diante das necessidades locais, enfrenta os problemas ambientais com a criação de novos modelos, de ajustes dos princípios estruturantes desse Estado de Direito Ambiental. Assim, são importantes algumas posições em torno do assunto, sem a pretensão, naturalmente, de esgotamento de todas as possibilidades, mas sim, alinhar os que são mais divulgados a partir dessa estruturação, assim como a importância desses elementos básicos, constitutivos da essencialidade do direito ambiental, de forma a caracterizá-los como formadores e informadores do novo modelo.

### 3.4. A importância dos princípios estruturantes

Canotilho utiliza estas expressões, ao se referir aos princípios estruturantes do direito constitucional, que também devem ser compreendidos na estrutura, na base do Estado Democrático de Direito Ambiental, esclarecendo que ‘os princípios estruturantes’ possuem duas dimensões:

- “(1) uma dimensão constitutiva, dado que os princípios, eles mesmos, na sua fundamentalidade principal, exprimem, indicam, denotam ou constituem uma compreensão global da ordem constitucional;
- (2) uma dimensão declarativa, pois estes princípios assumem, muitas vezes, a natureza de super-conceitos, de vocábulos designantes utilizados para exprimir a soma de outros sub-princípios e de concretizações de normas plasmadas”.<sup>285</sup>

Quer vertentes do direito positivo interno de um determinado Estado ou de acordos, tratados e convenções internacionais, esses princípios formam e informam o direito posto, acrescentando-se que essa importância reside, principalmente, no fato dos mesmos servirem de pa-

284 Ver CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional...*, p. 1058.

285 Idem, p. 1958.

drão que permite aferir a validade das leis, tornando inconstitucionais ou ilegais as disposições legais ou regulamentares ou atos que os contrariem; de, no seu potencial, poderem ser usados como auxiliares da interpretação de outras normas jurídicas; e, na capacidade de integração de lacunas que os mesmos oferecem.

Assim sendo, a relevância dos mesmos é inegável e necessária para qualquer trabalho de pesquisa sobre um assunto que lhes mencione e até mesmo para a adoção de novos modelos de procedimentos. No caso do meio ambiente tem-se, em que pese terem sido colacionados alguns, superficialmente, em momentos anteriores, dentre outros<sup>286</sup>:

a) - o princípio da *precaução*. Trata-se de um princípio que carrega a inafastabilidade da 'proteção' diante do simples perigo da ocorrência de um dano grave ou irreversível, frente à inexistência de certeza científica absoluta, a qual não poderá dar sustentação ao adiamento de procedimentos e medidas eficazes para impedir o evento danoso ambiental. Tendo sua nascente no *Vorsorgeprinzip*, do ordenamento jurídico alemão, que se impõe até mesmo antes de qualquer ação preventiva, justifica sua utilização em termos ambientais, porque as agressões, se consumadas, são de difícil ou impossível reparação, quando não incertas, além de demoradas, inócuas, quando atendidas tardiamente, pressupondo procedimentos rápidos calcados no '*in dubio pro ambiente*' até que seja obtida uma certeza científica da inofensividade inerente, até mesmo quando não comprovado o nexo de causalidade e os seus efeitos, como, por exemplo, no caso dos transgênicos (Anexo 1)<sup>287</sup>. Seus fundamentos não estão apenas nos possíveis riscos ambientais iminentes, mas também e principalmente, nos perigos futuros provenientes de atividades humanas que possam ser comprometidas. O princípio em questão, encontra-se disposto no artigo 15 da Declaração do Rio de 1992, Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento.<sup>288</sup>

286 Ver LEITE, José Rubens Morato. *Inovações em Direito Ambiental*. Florianópolis: Boiteux, 2000, pp. 27 a 40 e MILARÉ, Édís, *Direito do Ambiente ...*, São Paulo: RT, 2000, pp. 94 a 110

287 BRASIL. *Tribunal Regional Federal da 1ª. Região*, disponível em <<http://www.trf1.gov.br/jurisprudencia>>, acessado em 16 de março de 2002. Pedido de suspensão de segurança. Lesão à ordem jurídica e econômica. Sendo a União Federal, ré na ação civil pública, a sentença que lhe atingir terá, evidentemente, reflexo em todo território nacional - "o território da União abrange todo o território físico estatal" - e não apenas no Distrito Federal. 2. A liberação para a importação de 38 mil toneladas de milho não acarretará, segundo se depreende do próprio pedido da União Federal, grave dano à ordem econômica, e, sim, como por ela próprio analisado, prejuízos aos importadores, que eles afirmam ser incalculáveis. Grave dano, sim, poderá resultar para a saúde. Decisão Monocrática do Juiz Relator, Tourinho Neto, no Recurso nº 2000.01.00.086038-3/DF (200001000860383), DJ 2, edição de 18 jul. 00

288 BRASIL. *Biblioteca do Senado Federal*, disponível em <<http://www.recreio.senado.gov.br/4505/ALEPH/-/start/link>>, acessado em 16 de março de 2002.

Adotado largamente em vários países, inclusive no Brasil, nasceu em 1987, durante a Segunda Conferência Internacional do Mar do Norte, de forma expressiva, quando já era asseverado: “*Emissões de poluição potencialmente poluentes deveriam ser reduzidas, mesmo quando não haja prova científica evidente do nexos causal entre as emissões e os efeitos*”.<sup>289</sup> Lamentavelmente os “grandes”, como os EUA, desconsideraram a recomendação por força do lucro sempre crescente, fruto do desenvolvimento econômico implantado.

Em termos nacionais, o princípio da precaução está sendo utilizado com os problemas inerentes da sociedade contemporânea: falta de respostas imediatas, adequadas, com a pressa que cada caso requer, com uma justiça célere porque a vida não pode esperar. Mas a verdade é que ele é recepcionado pelo sistema brasileiro e quando invocado tem o respaldo judicial, mesmo com a morosidade eventual vertente dos procedimentos.

b) o princípio da *prevenção* ou da *atuação preventiva*. Inicialmente há que se estabelecer as diferenças entre esse princípio e o anterior – da precaução. No princípio da prevenção são necessários que os perigos constatados e comprovados, sejam eliminados, importando no estabelecimento do nexos causal. A dificuldade de diferenciação está no fato dos dois possuírem uma vertente comum: o Direito Internacional. Tanto o princípio da precaução como o da prevenção nascem da internalização de tratados, acordos ou convenções internacionais recepcionados pela legislação nacional, embora o último esteja expresso no direito positivado nacional como o que está estabelecido no artigo 225, § 1º, inciso V, da CF, assim como no artigo 54, § 3º, da Lei 9.605/98, que trata da penalização criminal daquele que agir omissivamente em relação às determinações emanadas do Poder Público diante do fato de ser “dever de todos” a proteção ambiental. Na verdade, o primeiro completa o segundo e este o primeiro, mas é de vital importância essa diferenciação. Aliás, procurando simplificar a compreensão dessas diferenças, Alexandre Kiss, entende que as mesmas residem

(...) na avaliação do risco ao meio ambiente, porque a precaução se faria presente quando o risco for alto, justificando-se sua utilização nos casos em que a atividade possa resultar em degradação irreversível, ou por longo período, do meio ambiente, assim como nos casos em que os benefícios derivados das atividades particulares sejam desproporcionais aos impactos negativos ao meio ambiente. (...) a prevenção, seria o ponto inicial para alargar o direito ambiental e, especificamente, o direito ambiental internacional justificando que, a maioria das convenções internacionais está fun-

---

289 BRASIL. *Biblioteca do Senado Federal*, disponível em <<http://www.recreio.senado.gov.br/4505/ALEPH/-/start/link>>, acessado em 16 de março de 2002.

damentada no princípio de que a degradação ambiental deve ser prevenida através de medidas de combate à poluição, em vez de esperar que esta ocorra, e tentar combater os seus efeitos.<sup>290</sup>

Essas diferenças desaparecem, contudo, para os objetivos para os quais se voltam, surgem como medidas antecipatórias do evento danoso, de vital importância segundo a lição de Canotilho e Moreira: *“As ações incidentes sobre o meio ambiente devem evitar sobretudo a criação de poluições e perturbações na origem e não apenas combater posteriormente os seus efeitos, sendo a melhor prevenir a degradação ambiental do que remediá-la a posteriori”*<sup>291</sup>. O ordenamento jurídico nacional tem no Estudo Prévio do Impacto Ambiental (EPIA) o seu exemplo maior, cujo objetivo é evitar a implementação de projeto de desenvolvimento tecnicamente contrário à preservação ecológica, exigindo-se a adoção de procedimentos prévios à instalação de qualquer atividade econômica potencialmente negativa ao meio ambiente.

c) o princípio da *cooperação*. Esse princípio está intimamente ligado ao da participação, representando lados de uma mesma moeda que se materializa com o exercício da cidadania participativa, mas num processo mais ampliado, de cooperação entre os Estados, na gestão de procedimentos voltados para a preservação da qualidade ambiental, cientes de que os problemas ambientais não se circunscrevem aos limites geográficos deste ou daquele Estado, porque são problemas do Planeta e que a gestão ambiental implica numa atuação intercomunitária e internacional. As condutas devem servir-se de caminhos de duas mãos, numa incessante e permanente troca de informações sobre o que acontece nos mais diferentes pontos do mundo, para a superação de pontos importantes como os de 'soberania', pelo simples fato da degradação ambiental não ter pátria.

Embora essa cooperação resida, ainda, no campo do idealismo, alguma coisa está sendo feita, mesmo que incipiente e insuficiente, como por exemplo:

- 1) - o dever de informação de um estado aos outros estados nas situações críticas capazes de causar prejuízos transfronteiriços;
- 2) - o dever de informação e consultas prévias dos estados a respeito de projetos que possam trazer prejuízos aos países vizinhos;

---

290 KISS, Alexandre, *apud* LEITE, José Rubens Morato, ob. cit., pp. 51-52.

291 CANOTILHO e MOREIRA, *apud* LEITE, José Rubens Morato, ob. cit., p. 52.

- 3) - o dever de assistência e auxílio entre os países, nas hipóteses de degradações importantes e catástrofes ecológicas;
- 4) - o dever de impedir a transferência para os outros Estados de atividades ou substâncias que causem degradação ambiental grave ou que sejam prejudiciais à saúde humana – é o problema da exportação de poluição.

Assim, em razão de não ser um monopólio do Estado, há a necessidade do exercício de cidadania, de efetiva gestão dos diversos grupos sociais que devem, num processo de solidariedade e no âmbito interno de cada Estado, participar nas tomadas de decisão públicas sobre os procedimentos de proteção ambiental, interagindo com os legisladores, os poluidores, com os cidadãos afetados ou em iminência de danos, com os executivos e as diversas áreas da administração pública, direta ou indiretamente imbricadas com essas questões. Neste sentido, vale a lição de Rehbinder: *“A assunção subjacente a este princípio é a de que não é necessária a confrontação, mas que a melhor maneira de resolver os problemas que emergem na formulação e aplicação da política ambiental é através da discussão e persuasão”*<sup>292</sup>. Pode-se dizer mais: a questão maior, nesse exercício de cidadania, seria a busca pela coletividade de uma ampla transparência dos atos e fatos, dos procedimentos, com a implementação de programas de educação ambiental, em vários níveis, segundo a escolaridade das pessoas, com espaço razoável na mídia para a participação de todos os envolvidos.

Em termos brasileiros, no tocante a esse princípio, sobressai a falta de vontade política para a educação nesse setor, de um consenso com os diversos grupos sociais que formam a pluralidade social para a adequação dos múltiplos interesses relevantes de modo a criar a idéia do crescimento duradouro com a implementação de instrumentos de equidade ambiental para esta e para as gerações futuras. Em Nickel, para a compreensão de ‘equidade ambiental’, deduz-se que esta é a parte de um sistema de éticas e serve para balizar qualquer princípio de direito ambiental, com o alerta que faz o mesmo autor:

Equidade intergeracional requer de nós atitudes de não destruição dos recursos naturais e culturais. Ao invés de assumir que a natureza é toda para o nosso uso, consumo, nossa transformação e destruição, nós necessitamos limitar nosso impacto na natureza, para que as gerações futuras possam ter justo acesso aos recursos e às oportunidades.<sup>293</sup>

---

292 REHBINDER, Eckard, *apud* LEITE, José Rubens Morato, ob. cit., p. 55.

293 CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 1997 - Cinco anos após a ECO-92. NICKEL, James W. São Paulo : Instituto O Direito por um Planeta Verde, 1997, pp. 73 e segs., *apud* LEITE, José Rubens Morato, na ob. cit., p. 56

Diga-se de passagem, o ordenamento jurídico brasileiro alberga este princípio na ‘política nacional’ de proteção ambiental, mas, em razão da carência de procedimentos adequados, seus instrumentos se limitam à expressividade dos textos e justificativas legais, com quase nenhuma operacionalização prática na tarefa de proteção ambiental, figurando como instrumentos jurídico-administrativos inertes no sistema protetivo do meio ambiente, sendo raros os municípios, que exigem o ‘estudo de impacto ambiental. Sustentam a inércia na alegação de que tais exigências entravam o progresso, a produção, a geração de empregos, com a conseqüente fuga de empresários para outras localidades, nas quais nada é imposto aos empreendedores, quando, na realidade, o planejamento ambiental, o estudo prévio de impacto ambiental, o licenciamento, o monitoramento, bem como as normas de cooperação ambiental deveriam fazer parte do dia-a-dia das pessoas na mais estreita convivência e normalidade. As questões maiores continuam sendo, então, educação, a informação, a transparência, a publicização, o que não desnatura a presença do Estado de Direito Ambiental.

d) o princípio da *responsabilização*. Aqui o cerne da questão: indiscutivelmente atual, o Estado de Direito Democrático de Direito Ambiental, além de social, esbarra nos procedimentos, especialmente no tocante à responsabilização, pela inexistência de aplicação efetiva das sanções adequadas àqueles que ameaçam ou lesam o meio ambiente, penalizando-se o degradador, o poluidor, no regramento posto, pelo uso indiscriminado e incorreto dos recursos ambientais como acontece com os adeptos do sistema econômico-produtivo clássico. Ocorre que o resultado, a aplicação, a execução das penas, na maior das vezes, não acontece, de nada servindo os princípios elencados nessa pesquisa. Na maior parte dos eventos danosos, não funciona a responsabilização, que nada mais é do que a forma legal de serem esses atores, compelidos à execução dos seus deveres, obrigações e ações de preservação ambiental como segurança da própria sociedade, pagando pelo dano, além da obrigação de recomposição do ambiente.

Assim, a insegurança social brota com o evento danoso ou como explica Sendim, “o sistema de segurança é quebrado pelo dano ambiental e pela atual sociedade de risco, posto que se verifica a ausência de um sistema eficaz de compensação”<sup>294</sup>.

A vida da sociedade contemporânea exige uma fiscalização atuante, institutos e procedimentos céleres de responsabilização nas áreas civil, administrativa, penal e até de relevân-

---

294 SENDIM, José de Souza Cunhal. *Responsabilidade Civil por danos ecológicos: da reparação do dano através da restauração natural*. Coimbra : Coimbra Editora, 1998, p. 51.

cia intercomunitária, internacional, de modo a serem responsabilizados, também, os atores transfronteiriços que, com suas ações, comprometem outros Estados, interna e externamente, como no caso do MERCOSUL.

Dano ambiental é prejuízo à vida e a compensação pode auxiliar na recuperação desta em tempo menor, além do que, 'tempo', também é dinheiro. Essa constatação, quem sabe, seja a justificativa da presença de outro princípio ligado ao 'estruturante' da responsabilização, denominado de 'poluidor-pagador', ou seja, a dimensão econômica pelo evento do dano ao meio ambiente, decorrente de produto, serviço ou atividade, embora não sejam sinônimos um do outro.

Inicialmente, é oportuno colacionarem-se às várias dimensões deste princípio, ensinamentos, importantes e esclarecedores, como as lições de Canotilho: "*(...) o princípio do poluidor pagador não se identifica com o princípio da responsabilidade, pois abrange, ou, pelo menos, foca outras dimensões não enquadráveis neste último*"<sup>295</sup>. O próprio constitucionalista esclarece que o 'poluidor-pagador' auxilia o da responsabilização, dado o seu caráter multifuncional, pois além de visar a precaução e a prevenção, redistribui os custos da poluição detectada<sup>296</sup>.

Pois justamente em relação a esse princípio, uma das maiores incidências da falta de transparência, de informação sobre os reais objetivos e sobre as razões de implementação do princípio poluidor-pagador, com as distorções publicizadas pelo sistema econômico-produtivo, de modo a torná-lo absolutamente ineficaz, na maioria das vezes e quando existe a possibilidade de internalização de algum custo, é visto e compreendido como um tributo e, como tal, acaba sendo repassado.

Essa atitude revela-se anti-ética, inclusive, porque quem polui e degrada o ambiente, acaba não internalizando os custos respectivos, os repassando ao consumidor. Deixa de ser pena, porque esses custos acabam não sendo suportados pelo agente provocador do evento danoso, quando, ao contrário, se fosse arcada, como deveria sê-lo, por esse agente, resultaria, necessariamente, na prevenção dos danos, ou, no mínimo, na preocupação em relação à possibilidade de ocorrência, resultando o 'custo zero' para os recursos naturais que fossem preservados, numa convivência harmônica com o sistema produtivo.

295 CANOTILHO, J. J. Gomes. *A Responsabilidade por danos ambientais: aproximação juspublicista*, apud AMARAL, Diogo Freitas. Direito do Ambiente. Oeiras: INA, 1994, p. 401.

296 CANOTILHO, J. J. Gomes, ob. cit., p. 43.

Mais uma vez os procedimentos estão inadequados à política do setor no Estado de Direito Democrático Ambiental. O causador da poluição, que deveria arcar, sozinho, com os custos necessários à diminuição, eliminação ou neutralização do dano ambiental, num procedimento que vai além da penalização pura e simples mas, também, de cunho educativo dado que deva ser, fatalmente, monitorado e fiscalizado a partir de qualquer evento poluidor, sob pena de, na reincidência, sofrer outras penalizações como a interdição ou até a cassação da licença, sai ileso na maior das vezes ou quando recebe alguma pena esta perde o seu objeto pelo perecimento do bem degradado. Exemplo: o comércio de madeira em áreas de preservação permanente. .

Infere-se que o princípio da responsabilização e o seu auxiliar, o poluidor-pagador não têm representado nenhuma solução para os problemas econômico-ambientais, discutindo-se, não raro, em sede de varejo e não no atacado, questões como as dificuldades para a avaliação dos custos das externalidades; se estes devem ser internalizados pelos poluidores; se o modelo econômico contempla tal procedimento, etc., etc. Nesse ponto não há como negar as razões de Rehbinder, para quem o princípio poluidor-pagador é vago e necessita de maior concretização em lei ou regulamento, porque:

Na prática política, aplica-se no sentido limitado de que o poluidor suporta apenas os custos de controle da poluição que surgem devido à regulamentação ambiental; não há intenção de uma completa internalização do custo. Além disso, o princípio não é absoluto. Com frequência, aplica-se o princípio do encargo comum, o que significa que o público suporta os custos da proteção do ambiente.<sup>297</sup>

Confortam-lhe a posição, as realidades vividas na atualidade, porquanto, apenas em termos brasileiros, são fatos públicos, notórios, as constantes ações de poluição e degradação ambientais cometidas por empresas como a PETROBRAS ou transnacionais como a BAYER, a RHODIA, a MONSANTO e a MONSOY (transgênicos)<sup>298</sup>, sem que tenham eficácia, os princípios da responsabilização e do poluidor-pagador. Denota-se, outra vez, que os procedimentos não atendem às exigências fáticas.

Deduz-se, então, além da cultura impregnada no meio empresarial, que um dos maiores problemas, para o estágio brasileiro em que se encontra a responsabilização, seja devido ao que se entendia como - responsabilidade civil, cujo instituto, escondido num Código Civil an-

297 REHBINDER Eckard, *O Direito do Ambiente na Alemanha*, in: AMARAL, Diogo Freitas do (Org.). *Direito do Ambiente*, Oleiras: IN, 1994, *apud*, LEITE, José Rubens Morato, *ob. cit.* p. 60.

298 Ver o Anexo I, com a íntegra de decisão, em grau de Recurso, de processo movido pelo IDEC, em grau de recurso.

tigo e inadequado para as exigências do mundo pós-moderno, calcado na culpa subjetiva, motivando os profissionais jurídicos, a partir dos anos 70, em preterir-lo, em razão da eclosão dos novos mecanismos jurídicos, específicos, para as questões da responsabilização por danos ambientais, por exemplo, os quais se mostraram inoperantes, fazendo ressurgir, já na década de 80, os antigos preceitos que, vagos, distanciaram ainda mais a eficácia da aplicação dos mesmos aos casos concretos.

Benjamin, de forma resumida, aponta alguns motivos pelos quais procura entender esse 'esquecimento', destacando, dentre outros:

- 1) as funcionais (a tradicional visão da responsabilidade civil como instrumento *post factum*, destinado à reparação e não a prevenção de danos;
- 2) as técnicas (inadaptabilidade do instituto à complexidade do dano ambiental, exigindo, por exemplo, um dano atual, autor e vítima claramente identificados, comportamento culposos e nexos causais estritamente determinados);
- 3) as técnicas (inadaptabilidade do instituto à complexidade do dano ambiental, exigindo, por exemplo, um dano atual, autor e vítima claramente identificados, comportamento culposos e nexos causais estritamente determinados);
- 4) as éticas (na hipótese de terminar em indenização, sendo impossível a reconstituição do bem lesado – a responsabilidade civil obriga, em última análise, a agregar-se um frio valor monetário à natureza, comercializando-a como tal).<sup>299</sup>

Compreende-se, então, que sentindo as necessidades de adequação e adaptação às necessidades atuais, surge com o novo Código Civil, com vigência para 2003, uma nova concepção do instituto da responsabilidade como proteção ao direito ou interesse coletivo e difuso do ambiente, à qualidade de vida, entendendo-a além das barreiras dos interesses individuais até então postos.

Na realidade, os legisladores, morosos, terminaram por conceber a responsabilidade civil, como Marty e Raynaud, que apontavam, desde a década de 60, que, para a caracterização da responsabilização “o liame entre o fato danoso e o prejuízo como formadores da estrutura da responsabilidade civil”<sup>300</sup>; ou como Savatier, que encontra “a culpa e a imputabilidade como seus pressupostos”<sup>301</sup>; ou Trabucchi, que vê no “fato danoso, o dano e antijuridicidade ou culpabilidade”.<sup>302</sup>

299 BENJAMIN, Antônio Herman V. *Responsabilidade Civil pelo dano ambiental*, Revista de Direito Ambiental, v 9, jan/jun/199, São Paulo: [S. n.], p.8.

300 RAYNAUD, Marty e. *Droit Civil; les obligations* (Direito Civil, as obrigações). Paris: Sirey, v. 50, t. 2, 1962, p. 352.

301 SAVATIER, *Traité de la responsabilité civile en droit français* (Tratado de responsabilidade civil no direito francês). 2 ed. v. 1, Paris: LGDJ, 1951, pp. 5; 205; 285; 291.

302 TRABUCCHI, *Instituzioni di diritto civile* (Instituição de direito civil). 22 ed. Padova: CEDAM, 1977, pp. 208; 209; 219.

Acontece que a responsabilidade derivada de evento danoso ao meio ambiente não comporta a subjetividade da culpa. Trata-se de responsabilidade objetiva, cujas lições são encontradas na doutrina como:

"Não se aprecia subjetivamente a conduta do poluidor, mas a ocorrência do resultado prejudicial ao homem e seu ambiente. A atividade poluente acaba sendo uma apropriação pelo poluidor dos direitos de outrem, pois na realidade a emissão poluente representa um confisco do direito de alguém em respirar ar puro, beber água saudável e viver com tranqüilidade. (...)  
A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente consagra como um dos seus objetivos a "imposição ao poluidor e ao predador a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados"(art. 4º, VII, da Lei 6.938, de 31.8.81). Além disso, possibilita o reconhecimento da responsabilidade do poluidor em indenizar e/ou reparar os danos causados ao meio ambiente e aos terceiros afetados por sua atividade, independentemente da existência de culpa (art. 14, § 1º, da lei referida).<sup>303</sup>

Constata-se, então, que a responsabilidade objetiva está inserida no regramento nacional há mais de vinte anos, não se compreendendo as exigências, próprias da teoria subjetiva, de ser provada a culpa, num atestado eloqüente de confusão com o instituto expresso no Código Civil, vertente da teoria tradicional.

Preferindo-se uma posição mais contundente, é importante que se tenha a consciência de que a responsabilidade civil objetiva do poluidor está constitucionalizado conforme o que está expresso no artigo 21, XXIII, c, e no artigo 225, §§ 2º e 3º da Constituição Federal:

Art. 21 - (omissis)

XXIII - (omissis)

.....

c) - a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;

ou

Art. 225 - (omissis)

§ 1º - (omissis)

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 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>304</sup>

Leituras mais atualizadas demonstram, com absoluta clareza, a questão da teoria objetiva na responsabilidade civil ambiental como: *"Nos casos de dano ao meio ambiente, diversamente, a regra é a responsabilidade civil objetiva, ou, nas palavras do próprio legislador, "in-*

303 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, 5 ed., São Paulo: Malheiros, 1995, pp. 231-232.

304 BRASIL. *Constituição da República ...*, pp. 39/158.

*dependentemente de existência de culpa"-, sob a modalidade do risco integral, que não admite quaisquer excludentes de responsabilidade".<sup>305</sup>*

Mas, com efeito, o novo Código Civil, embora de forma um pouco tímida, inicialmente, mas outros momentos, mais consistente, deu uma certa atenção para a gravidade dos males do dano ecológico, diante das sérias lesões às pessoas, às coisas ou ao meio ambiente, por envolver não apenas o abuso no exercício de um direito, artigo 188, inciso I, mas também na questão da propriedade como já ficou salientado. Se isso não tivesse acontecido, seria um enorme 'cochilo' legislativo pela triste realidade que é a devastação ambiental, resultante da atuação predatória da pessoa humana.

O ser humano, embora as conquistas científicas e tecnológicas, destrói indiscriminadamente a natureza, que deveria servir para o seu bem-estar, alegria, saúde, vida, enfim, ao 'prazer', transformando-a em grandes espaços contaminados como os rios, os lagos, contaminados diariamente com despejos industriais, constituídos geralmente de resíduos da destilação de álcool, de plástico arsênico, chumbo ou de outras substâncias venenosas, sem falar na devastação das florestas com a destruição de enormes extensões de reservas ecológicas, represar rios por interesses meramente econômicos. Ao invés de usar energia atômica e nuclear em nome do crescimento da produção de bens, demonstra um certo abulicismo não querendo se dar conta do flagelo social que está causando.

Felizmente, firma-se a responsabilidade objetiva baseada no risco, constitucionalizado, ante a fatalidade da sujeição dos lesados por esse tipo de dano. No artigo 942 do novo Código Civil, reforça-se a posição, além da legislação específica já referida. Mas ainda assim, faltam os instrumentos de efetividade, os procedimentos adequados para a plena eficácia desses direitos da sociedade, com a urgência que qualquer tipo de evento danoso requer. Falta a transparência das normas ambientais nesse Estado Democrático de Direito Social e Ambiental.

As dificuldades, embora enormes, estão sendo superadas pela realidade desse que é latente e irreversível. O caminho começou há um certo tempo e se está passando da *law in book* para a *law in action*, diante da necessidade sempre maior de preservação ambiental, desestimulando-se as atividades que potencialmente possam causar danos, operacionalizando-se processos pedagógicos, de forma a oportunizar à sociedade uma melhor qualidade de vida, compromisso de todos nessa nova concepção. A questão da transparência para a adoção dos 'procedimentos ade-

---

305 MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente ...*, p. 338.

quados' é mais um detalhe a ser enfrentado, sem desqualificar o que se está definitivamente implantado, como exigência da própria vida: o Estado de Direito Ambiental.

## Capítulo IV

### O FUTURO JÁ COMEÇOU

Não há proibição para se ter consciência ecológica, pelo menos enquanto os termos das atuais angústias e inquietações recomendem um processo de catequese e engajamento. A batalha do futuro poderá depender desta opção. (Paulo Fernando Lago - A CONSCIÊNCIA ECOLÓGICA - a luta pelo futuro)

#### 4.1. Reflexões e enfoques necessários

O momento é de reflexão porque não se pode adotar, simplesmente, uma posição passiva, de mera observação, individualista, descompromissada com a solidariedade, sobre a responsabilidade de todos, em níveis globais, com relação às questões ambientais. Há que serem encontrados os meios para que a informação não chegue ao público-alvo de forma equivocada como se a preocupação ambiental, além do reducionismo ao Estado mínimo, implicasse em 'altos custos', os quais, necessariamente seriam repartidos por todos em uma escalas que ninguém sabe ou se arrisca calcular. Esta posição favorece quem degrada, quem atua, direta ou indiretamente, de forma decisiva, para o esgotamento total dos recursos ambientais, sem que isso seja interpretado como postura catastrófica.

Evidente, então, que há a necessidade de mudanças, inclusive e, principalmente, de enfoque, porque além da responsabilização solidária e participativa dos Estados, do compromisso com a cidadania para dar-se efetividade e plena eficácia ao que está posto em termos legislativos, o problema já se dimensiona em termos de - vida. Essas mudanças passam pela educação, pelo comportamento das pessoas em quaisquer níveis. Já se vislumbram começos que não chegam a representar 'ações-soluções', mas excelentes questionamentos, confusas, mas promissoras.

Aliás, o grande desafio do homem contemporâneo é o de provocação, que deve ser feita em vários segmentos como, por exemplo, via da educação, para que as mudanças de atitude, de comportamento, sejam materializadas de modo a fazer acontecer a necessária e urgente preservação ambiental. Para que isso se transforme em realidade, não um vir-a-ser, porque, sem sombras de dúvida, é a forma última de resgate da vida planetária, criando-se condições de eficácia dos procedimentos de modo a concretizar-se a perfeita harmonia com a natureza, da qual

possa surgir um crescimento econômico útil e produtivo, em que não se esteja assegurando somente a proteção do meio ambiente mas um desenvolvimento econômico sustentável, que atenda às exigências do social, sem que tais iniciativas se voltem contra o patrimônio comum da humanidade – a vida planetária – que é um direito de todos e, por consequência, a todos pertence.

As dificuldades são enormes mas transponíveis. Incentiva-se a falta de solidariedade e se privilegiam os caminhos da individualidade criando enfoques que deixam a via da educação de lado para tomar a via patrimonial, como escudo necessário a justificar o injustificável. Carlos Pimenta, por exemplo, leciona que esta mudança de comportamento é extremamente difícil porque:

Nós não sabemos o que estamos a fazer, mas continuamos a fazer porque é muito difícil mudar e porque entramos no problema das responsabilidades difusas. O meu ganho é individual, tal como o é ao nível de cada país. Esse eu posso qualificá-lo. Quanto aos custos globais difusos, esses são repartidos por todos e numa escala, temporal que ninguém sabe calcular. Portanto, adotando a velha máxima ‘com o mal dos outros passo eu bem’, continuamos a fazer o que estamos a fazer. Este é um caminho lógico, e em termos individuais, mas suicida, quando analisado de forma global.<sup>306</sup>

Essa postura é alheia ao processo educativo, necessário, para a conscientização da sociedade e cria certos entraves relacionados com os custos como se a preservação da própria vida não tivesse custo algum. A questão continua sendo de enfoque porque traçando-se uma analogia com o comer, o dormir, o estudar, o trabalhar têm custos, embora envolvam ganhos. Logo, viver, implica em custos e, viver com dignidade, com saúde, com qualidade de vida tem de custar um pouco mais. Esses custos devem ser suportados, em grande parte pelo próprio Estado Social que tem compromisso com o – educar para preservar –, com a precaução, criando os espaços determinados, planejando e executando a política ambiental plasmada e legitimada pela Constituição mediante ações de incentivo ao desenvolvimento sustentável, à educação ambiental, à formação e informação sobre o compromisso intergeracional, à absoluta necessidade de uma maior transparência das normas de cunho protetivo ambiental que, em última análise, são garantias fundamentais constitucionais.

Essa consciência não é somente imposta pela reflexão mas pela própria realidade que se vive que impõe funções econômico-ecológicas geradas da biosfera como a oferta de recursos, a assimilação dos resíduos criados e uma melhor e maior disponibilização de serviços am-

---

306 PIMENTA, Carlos. *Enquadramento geral da problemática do ambiente*. In: AMARAL, Diogo Freitas do (Org.), ob. cit., p. 45.

bientais, sob pena de aniquilamento da vida no Planeta.<sup>307</sup> Não se trata de “estar” num Estado de Direito Ambiental mas “ser” um Estado com tais características.

A reflexão impõe um agir imediato para a implementação de um modelo de desenvolvimento que reconheça a responsabilidade para com as gerações futuras, mediante a adoção de uma política que privilegie a preservação dos recursos naturais médio e longo prazos. Oportuna a lição de Ost, a qual serve de alerta para o quadro que se tem, para os riscos e para a possibilidade de eventos catastróficos dos quais o homem parece não ter como fugir: “*A enormidade das questões em jogo, a irreversibilidade dos processos em curso e o constrangimento, quase irreversível, de um movimento de desenvolvimento que arrasta as nações num consumo sempre crescido, de que sabemos, contudo, conduzir a uma ruptura de carga do sistema ecológico*”.<sup>308</sup> É preciso produzir, mas produzir em harmonia com os recursos naturais que são irremediavelmente finitos. É uma questão de vida ou morte.

#### 4.2. O desenvolvimento sustentável e a política econômica

Adentrando-se nesse assunto, é necessário, antes, uma pequena incursão histórica em razão da história sempre informar dados que acabam prevalecendo e até se perpetuando através dos tempos. Não há como negar, por exemplo, que o homem demonstrou ao longo dos séculos uma certa preocupação com o meio em que vivia, até mesmo por uma questão de sobrevivência, na procura constante de áreas e locais que lhe fornecessem o sustento necessário. Tinha uma tímida, ou quase inexistente, preocupação com os recursos naturais porque, esgotados num determinado local, tal situação determinava a mudança para outras regiões pela imprestabilidade do que já havia se exaurido e conseqüentemente restava inútil para suas necessidades.

Essa conduta predadora, por excelência, refletiu-se nas normas de convivência que afastadas de um direito positivado, que foi se formando ao longo dos anos da existência humana, não tinham qualquer cunho protetivo ambiental. Para se ter uma vaga idéia, no Brasil, os primeiros passos, também tímidos, foram dados pelo Código Civil de 1916 ao disciplinar as relações entre vizinhos com institutos direcionados para a água, os ruídos e, posteriormente, as influ-

307 Ver José Rubens Morato Leite, *in Dano Ambiental: do individual ...*, p. 24, esclarecendo que “são inquietantes as previsões concernentes à escassez destes recursos a curto prazo, levando em consideração as taxas de consumo atuais dos recursos não-renováveis de importância estratégica, tais como, o carvão, o gás natural e o petróleo, bem como dos recursos naturais renováveis, que dão sinais de decréscimo. Assevera o autor que, da mesma forma, a função da assimilação está em crise face ao intenso ritmo de produção. O efeito estufa, associado à diminuição da camada de ozônio denuncia, segundo o autor, que a crise ambiental é um fenômeno integrado das três dimensões referidas”.

308 OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*. Lisboa: Piaget, 1997, p. 304.

ências dessas relações com a vida comunitária, implicando, certos casos em conduta anti-jurídica a ser tutelada pelo Direito Penal.

Somente a partir da revolução industrial, a vida moderna passou a conviver, inevitavelmente com a expansão dos fenômenos ambientais que ultrapassaram a fronteiras dos Estados, com as disposições de várias disciplinas do ensino jurídico, invadindo outras áreas do ordenamento jurídico posto, como o Direito Administrativo, o Constitucional, o Comercial, o Urbanístico e o Internacional, para não citar os mais recentes, de vez que toda a atividade humana está, potencialmente, à mercê desses fenômenos. Surgem novos direitos e com eles o Direito Ambiental.

Constata-se, sem maiores esforços, que a realidade fática empurrou a realidade jurídica. A legislação - que é a realização fática e concreta do enunciado jurídico - antecedeu em muito a formulação teórica desse novo Direito. Diante dos fenômenos naturais o homem teve de criar várias leis com os objetivos voltados para os elementos componentes da natureza, procurando, ansiosamente, disciplinar a relação humana com as águas, as florestas, os animais, o solo e atividades como a mineração, a agricultura e etc. Esparsas, mas veementes, dispersaram-se essas leis no emaranhado jurídico dos Estados como no caso do Brasil, na busca de formas de contenção das influências humanas, quer diretas ou indiretas, sobre o meio ambiente diante da possibilidade de uso prejudicial dos recursos naturais e da conseqüente contaminação dos mesmos.

Surgiram os primeiros conceitos. O Conselho Internacional da Língua Francesa, por exemplo, foi o responsável, pela definição de - *ambiente humano* - como sendo "*o conjunto em um momento dado, dos agentes físicos, químicos e biológicos e dos fatores sociais suscetíveis de ter um efeito direto ou indireto, imediato ou a prazo, sobre os seres vivos e as atividades humanas*"<sup>1309</sup>. Juristas, os mais renomados, preocuparam-se e se debruçaram em estudos desse novo direito, como o espanhol Ramón Martín Mateo que delimita o âmbito conceitual do ambiente sob um enfoque jurídico, lecionando:

Um primeiro dado caracterizador (do ambiente) surge pela natureza jurídica de tais elementos., o qual apresenta nos mesmos seu caráter de bens individualizados e comuns. Acredita-se que, efetivamente, o centro da problemática ambiental moderna está na diferença de alguns fatores que inicialmente poderiam ter sido classificados como "res nullius", suscetíveis de utilização sem limites por todos os indivíduos, mas que posteriormente se transformam em bens comuns sobre os quais

---

309 CARVALHO, Carlos Gomes de. Ob. cit., p. 92.

existe uma maior intensidade de utilização, fruto da civilização industrial e urbana, para amenizar precisamente as condições indispensáveis para o aproveitamento coletivo.<sup>310</sup> (nossa tradução)

Mais do que um significado está a amplitude que o tema descortina diante da problemática ecológica geral, distinguindo-se a ecologia do meio ambiente<sup>311</sup> e vice-versa, mas centralizando-se o debate e a preocupação na utilização dos recursos colocados à disposição do homem na biosfera. Firma-se a certeza de que os interesses coletivos tornaram possível essa amplitude globalizante. Mudam-se os enfoques e a disciplina das relações que eram entre o *homem e homem* (leis de Direito Privado), num primeiro momento, avançam para as relações entre o *homem e o Governo*, com destaque para as complexas atividades públicas (Direito Constitucional e Administrativo), voltando-se, também, para as relações *homem e as coisas* (com as normas conservacionistas ambientais) e, bem mais recentemente, o regramento das relações *Governo e coisas* (com as normas que impõem limites aos poderes da administração pública).

No cenário internacional organismos dedicados à defesa dos Direitos Humanos, atuam de forma decisiva para a consolidação desses novos direitos como o *Conselho da Europa* (CCE) que foi encarregado, na década de 70, de elaborar uma "Convenção Européia dos Direitos Humanos", elegendo como tema central - a garantia a cada pessoa do direito de desfrutar de ambiente sadio. Dessa Convenção surgiu um documento consagrando o direito de cada pessoa de respirar e de beber água razoavelmente isentos de poluição; o direito de ser protegido contra os ruídos excessivos e outros incômodos e, também, o direito de acesso ao litoral, ao campo e às montanhas, com qualidade de vida, para desfrutar de merecido lazer, como já referido neste trabalho.

Seguiu-se a *Conferência das Nações Unidas* - realizada em Estocolmo, em junho de 1972, que objetivou reconhecer, como de fato reconheceu, o direito fundamental do homem à liberdade, à igualdade e às condições satisfatórias de vida, em ambiente cuja qualidade lhe permitisse viver com dignidade e bem-estar. Privilegiou-se a cidadania, além de serem entregues ao mundo, novas dimensões dos conceitos existentes, constantes dos princípios 21 e 22, da denominada "Declaração de Estocolmo", que plasmaram, documentalmente, a responsabilidade de cada país pelos danos que as atividades dentro de suas respectivas jurisdições pudessem causar ao ambiente de outros países, respectivamente, proclamando que: "*Os Estados devem cooperar em desenvolver o direito internacional no que respeita a responsabilidade e a compensação*

---

310 MATEO, Ramón Martín, *Derecho Ambiental* (Direito Ambiental). Madrid: Inst. de Estudios de Administración Local. 1977, p. 78.

*às vítimas da contaminação e outros danos ambientais, causados por atividades compreendidas dentro da jurisdição ou controle dos ditos Estados, em áreas além da sua jurisdição".<sup>311</sup>*

Vários encontros se seguiram com importantes discussões como a idéia de co-responsabilidade do jurídico e do social nas questões ambientais como a que verteu, em 1971, do XXII Congresso da União dos Juristas Católicos da Itália, realizado em Milão, cujo tema central foi "O Homem e o Ambiente" e, no mesmo ano, na Cérvia, com uma discussão de juristas sobre questões ambientais atinentes à lei e ao juiz.

Em 1974, fundou-se a "Sociedade Francesa pelo Direito do Meio-Ambiente"<sup>312</sup>, sob a presidência do jurista e professor da Universidade de Estrasburgo, M. Michel Prieur, na qual foi proposta e aprovada a participação, o empenho dos juristas nos projetos de reforma legislativa, com o escopo voltado para a proteção da vida humana, mediante a segurança de poder viver em ambientes satisfatórios, livres da poluição, da degradação ambiental, cujos desafios deveriam ser enfrentados pela civilização contemporânea, pelo próprio homem para a sua sobrevivência como espécie. Outras foram realizadas e, anualmente, a partir dessa consciência, discute-se em alguma ou em várias partes do mundo as questões ambientais. O que era tímido tornou-se questão importantíssima pelo bem maior que está em perigo: a vida.

Retornando para o cenário nacional, tem-se que, tomando como exemplos a Constituição mexicana de 1917 e da Carta alemã da República de Weimar, de 1919, a Constituição Federal brasileira recepcionou a tendência do constitucionalismo social colocando em seu topo, como absolutamente fundamentais, os direitos sociais ou direitos de segunda geração, direitos estes que não são pertencentes aos novos titulares oriundos dos movimentos sociais (direitos de terceira geração), mas direitos que demandam condutas positivas do Estado como agente político de intervenção na ordem econômica.

Surgem os conflitos, porque as políticas de desenvolvimento da economia, a proteção dos valores e direitos dos novos titulares de interesses difusos, coletivos e meta-individuais de grupos ou organizações que busquem proteção especializada ou não, não podem interferir no direito de propriedade, que deve ser garantido fundamentalmente.

---

311 Segundo MILARÉ, Édis, ob. cit., p. 663 e 676, respectivamente e de forma sintetizada, Ecologia é: o estudo da inter-relação entre os organismos vivos e o seu ambiente; meio ambiente é: o conjunto de todas as condições e influências que afetam a vida e o desenvolvimento de um organismo. Logo, o último é mais amplo e abrangente. Ver Glossário.

312 CARVALHO, Carlos Gomes de. Ob. cit., p. 94.

Compreende-se que nesta vinculação das atividades econômicas aos novos valores sociais, incluídos os valores ambientais, free-se, osbtaculiza-se o processo de desenvolvimento predatório, não-racional, pela presença da dimensão ecológica da propriedade como instrumento de promoção da reforma agrária, da desapropriação e da melhor utilização da terra, inclusive nos contratos agrários. Examine-se, por exemplo, a legislação específica, como o Estatuto da Terra, Lei ° 4.504/64 e o Dec. 59.566/66 que, embora anteriores à Constituição Federal, pregam a realização da *função social da propriedade* que consiste, além da possibilidade de substituição do domínio à necessidade do seu titular usar adequadamente os recursos disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente, o que vem sendo repetido e melhorado pelas legislações infraconstitucionais posteriores, como é o caso da Lei nº 10.406/02, já referida.

Aliás, saindo dos aspectos relacionados com a propriedade, as atividades econômicas, de um modo geral, em que pese a ‘livre iniciativa’, constante do texto constitucional, que deve ser compreendida como ‘livre empreendimento’, merecem especial atenção do Poder Público, suas resultantes, de vez que o Estado deve exercer, antes de tudo, sua atividade política de intervenção fiscalizadora no domínio econômico, de modo a orientá-lo e a reconduzi-lo aos valores informadores dessas mesmas atividades. A ‘mão invisível do mercado’ está sendo substituída pela ‘mão invisível do Estado’ – politicamente regulador e orientador.

Em face dessas realidades, o desenvolvimento econômico, frente às ameaças dos perigos de uma degradação ambiental sempre crescente pela visão única do lucro, carece de um modelo alternativo, que se coadune com a harmonização das suas necessidades sem o esgotamento dos recursos naturais.

Surgem propostas e dentre essas, a de que a economia ambiental deveria começar com o cálculo dos bens envolvidos para essa harmonização de uso, determinando-se um valor artificial que permitisse a conservação dos recursos naturais, a qual acabou sendo imprestável pelas conotações econômicas clássicas, sem qualquer ruptura com o sistema de mercado. Vieram outras alternativas como a do desenvolvimento durável, sustentável, ecodesenvolvimento, ou seja, a de ‘satisfação das necessidades do presente sem pôr em risco a capacidade das gerações futuras de terem suas próprias necessidades satisfeitas’.

Com maior aceitação e sendo objeto de intensa divulgação e transparência, essa última proposta buscou e busca resultados mais palpáveis diante da premissa de que – ‘uma geração não tem o direito de desperdiçar aquilo que recebeu e menos ainda de degradar e comprometer o direito das gerações futuras’, no que respeita aos recursos ambientais, por uma questão

de justiça intergeracional. Flagrantemente, esse ‘desenvolvimento duradouro ou sustentável’ tem paradigmas diferenciados das propostas que mais se destacaram porque sustenta-se, além da preocupação com as gerações futuras, no deslocamento do enfoque principal que deixa de ser o homem para ser o valor intrínseco do recurso natural, da vida, propriamente dita.

As resistências e as incertezas são inúmeras, principalmente em razão das culturas e interesses dominantes. Para grande parte dos agentes econômicos vale a visão ultrapassada de que o que é meu, é meu e com ele faço o que eu quero, mesmo que tal atitude seja egoísta e vise o meu lucro. Beck<sup>313</sup>, de quem algumas idéias foram colacionadas neste trabalho anteriormente, há que ser lembrado porque é quem muito bem enfatiza, que as incertezas são trazidas pela sociedade de risco (*risk society*), ainda em fase de transição, advinda da sociedade industrial e para o desenvolvimento, especialmente considerando a função da ciência e do conhecimento. Para Beck, as conseqüências do desenvolvimento científico e industrial são o perigo e o risco com a possibilidade de catástrofes e resultados imprevisíveis na própria estrutura da sociedade.

Gize-se que essas resistências e incertezas, não são privilégio do Direito de um modo geral ou do Direito Ambiental, em especial, mas estão presentes em todas as áreas da ciência e do conhecimento. Como esse trabalho está centrado nas questões de Direito do Ambiente, com relação a este, é válido e oportuno lembrar Canotilho que, sobre o assunto se posiciona ao lecionar que:

O efeito irradiante dos atos ou procedimentos das autoridades nas sociedades de risco ganha, por isso, uma dose relevante de atratividade na teoria do direito público. Em vários domínios, mas sobretudo no direito do ambiente, no direito urbanístico, no direito dos consumidores, é patente que algumas das tradicionais construções jurídicas se vêem hoje em sérias dificuldades para captar satisfatoriamente a complexidade subjacente à imbricação dos vários interesses convergentes, concorrentes ou contrapostos.<sup>314</sup>

Na prática, isso realmente acontece. É flagrante a colisão de interesses, a acirrada concorrência e as posições de enfrentamento constante na disputa de mercados. Nessa guerra não há uma preocupação efetiva com relação aos recursos ambientais porque estes devem servir ao homem, independentemente de qualquer outra coisa, até o seu esgotamento, se possível. Aliás, a qualidade de vida, até bem pouco tempo, era questão secundária pela necessidade de garantir-se a manutenção das bases naturais da produção, que não pode, segundo a maioria dos seus agentes,

---

313 Cf. LEITE, José Rubens Morato, ob. cit., p. 25.

314 Idem, p. 25.

ser freada, porque a economia, de um modo geral e o próprio Direito Econômico não podem se reduzir a instrumentos da economia ambiental que trate da normatização do uso sustentável dos recursos naturais, razão pela qual, seus adeptos e defensores, procuram, em última análise, a monetarização da natureza para esconder, se é que isso é possível, o avesso do tecido da economia ambiental, no qual aparece e transparece a sustentação da existência de um necessário *conflito básico entre economia e ecologia*<sup>315</sup>. Até certo ponto essa visão se justifica pela inércia do Poder Público, na medida em que não há atuações jurídicas e políticas para a composição de um desenvolvimento econômico que se harmonize ou que conviva com o ambiente ecologicamente equilibrado.

Tais situações denotam, claramente, que o homem contemporâneo ainda não apreendeu as lições que seus antepassados tiveram e teimaram em rejeitá-las. O desenvolvimento da produção industrial, por exemplo, somente ocorreu pelas condições que a natureza forneceu como no caso do aço, do carvão, do ferro, do alimento. Metrôpoles surgiram, cresceram, atingindo seus apogeus e depois foram enfraquecendo até desaparecerem, algumas, na mesma proporção em que acontecia o esgotamento dos recursos naturais que impulsionavam suas indústrias, porque não havia como conceber-se - produção - sem a utilização, a necessidade de obtenção de componentes naturais.

A natureza é a primeira mediação humana para a produção, posto que - produção social é uma produção natural -, assim como o homem, em qualquer formação social, tem as relações de produção e reprodução social mediadas pela natureza. A base e os limites dos objetivos da atividade humana são determinados pela prática social - pelos elementos históricos, culturais e naturais que integram cada sociedade. A produção é sempre social. Ela é sempre apropriação da natureza pelo indivíduo no interior e mediada por uma determinada forma de sociedade, segundo o aprendizado de Alfred Schmidt<sup>316</sup>. É evidente a presença de uma certeza inquestionável: natureza é o primeiro valor da economia, é a primeira apropriação, base de qualquer transformação.

Acontece que, essa realidade incontestável carrega consigo uma posição formada

---

315 Ver DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo. Maxlimonad. 1997, p. 116 que já esclareceu: "Este conflito é, antes, uma construção semântica, e sua divulgação deve-se a uma concepção "negligente dos macroeconomistas devido à limitação do seu objeto de conhecimento". É necessário situar-se de que economia se trata, sob pena de uma generalização que transforma assertivas em instrumentos de retórica sem qualquer precisão. Deve-se remarcar que a origem da palavra economia, o objetivo original da prática econômica, refere-se justamente à manutenção da existência (manutenção das bases da vida - Lebensgrundlagen)".

316 Idem, ob. cit., p. 118

ao longo dos tempos, amplamente divulgada pelos manuais sobre teorias de crescimento, que essa imbricação, não enseja qualquer discussão, devendo prevalecer o progresso econômico oriundo da produção, como realização da própria sociedade. Nem mesmo as modificações causadas no ambiente pelas ações econômicas, nem as conseqüentes repercussões no sistema econômico fazem emergir um devido e justo rigor de pesquisa, ao menos. Os bens naturais que são colocados à disposição pela natureza, assim como o trabalho, são simplesmente tratados como bens não produtíveis, logo, em princípio, passíveis de utilização e se efeitos produzem, estes são compreendidos como resultantes dos problemas inerentes dessa apropriação, sem a importância que possam dar os ambientalistas.

A verdade é nefasta. O modo de produção moderno, não leva em consideração as possibilidades de esgotamento, tomando os recursos naturais como infinitos e inesgotáveis, justificando-se pela necessidade do próprio e incessante crescimento, que se revela entorpecido pelo 'lucro', início e finalidade de toda a produção. Dinheiro e natureza parecem não se harmonizar pela falta de vontade de serem encontradas, pelo sistema econômico, alternativas de produção com preservação, discutindo-se e sem que isso importe em esgotamento dessas questões.

O que sobressai, é a idéia de que os agentes econômicos parecem não se dar conta de que a economia parte da dominação e transformação da natureza e é por isto dependente permanente da disponibilidade dos recursos naturais, não devendo ser direcionada tão-somente, nesse processo de *dominação/transformação* para a obtenção de valor, do dinheiro, da riqueza.

Diante da esgotabilidade dos recursos naturais, o progresso é, então, apenas aparente, ilusório, pela resultante constatação de deteriorização da qualidade de vida, o que pode ser contemplado em qualquer região em que não se privilegia o equilíbrio entre produção e natureza. Os custos dessa – *dominação/transformação* – são enormes na medida em que a saúde, a vida das populações, da biota, são afetadas, aos quais devem ser somados o tempo natural de recuperação. Vive-se em permanente conflito, com as práticas individuais prejudicam os interesses coletivos, em nome do desenvolvimento, do progresso, do lucro, do dinheiro.

Para amenizar, a vontade geral, representada pela classe política, posicionou-se ao lado da sociedade mas com ares de mera 'satisfação ao público', exteriorizando esse desejo de conformação entre economia e meio ambiente, via legislação, que, de pronto, representou e representa para grande parte dos agentes econômicos, um sinônimo de entrave, de obstáculo à produção, ao crescimento e ao progresso, razão pela qual é desrespeitada pelas práticas predatórias. Trata-se, como sustentam, de intervenção do Estado na iniciativa privada que deve ser repelida

pela melhor interpretação das normas (princípios e regras) que, naturalmente, estão em permanente colisão.

É necessário esclarecer, contudo, que o conflito entre as regras desenvolvem-se na dimensão da validade, já os conflitos entre princípios, vão da validade, atingindo a esfera dos pesos, sede em que os agentes econômicos procuram intervir na defesa dos seus interesses, e não deveriam, pela relativa vantagem que desfrutam diante do poder que representam.

Surge, então, a questão: quem atribui pesos aos princípios? A resposta é simples. A opção por este ou aquele princípio é da sociedade, e o processo desta escolha também se reflete no Direito, na medida em que se pretenda que a comunicação e o entendimento social se desenvolvam dentro da ordem social, que é assegurada, por sua vez, pela ordem jurídica. Lamentavelmente isso não acontece. Esconde-se que, no princípio da proporcionalidade, retirado da doutrina alemã, reside a possibilidade de estabelecimento da relação – meio e fim – de forma a serem controlados os excessos dentro da relação com o todo envolvido. Bonavides, afirma que:

(...) com esse princípio nasce também um novo Estado de Direito cuja solidez constitucional resulta, sem dúvida, da necessidade de instaurar em toda ordem social os chamados direitos da segunda e da terceira geração, a saber, os direitos sociais, econômicos e culturais, a par dos direitos da comunidade, dentre os quais, por exemplo, a autonomia, a proteção ao meio ambiente, o desenvolvimento e a fraternidade.<sup>317</sup>

Sustente-se que a legislação nacional, principalmente a constitucional, está impregnada de mandamentos impositivos no tocante às questões ambientais e tais institutos (princípios e regras) representam a afirmação da liberdade, da legitimidade. Segundo Habermas, “o valor social da norma jurídica é determinado pelo grau de sua impregnação na sociedade”.<sup>318</sup> Daí que, diverso do valor convencional dos usos e costumes, o Direito não se sustenta sobre o crescimento da efetividade de formas de vida usuais e tradicionais, mas sobre uma produção artificial de facticidade - da imposição de sanções definidas na forma do direito e passíveis a serem requeridas em juízo. Em contrapartida, é medida a legitimidade das regras pela convertibilidade discursiva de uma expectativa de valor normativo - no caso de ser resultado de um processo racional legislativo - , ou no caso se possa ter justificada a norma, pelo menos sob um ponto de vista pragmático, ético e moral. Amplia-se, portanto, a definição tautológica sobre a validade do di-

317 BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 5 ed, São Paulo: Malheiros, 1994, p. 357.

318 HABERMAS, Jürgen, *Faktizität und Geltung* (Facticidad e Validad), Frankfurt : Surkamp, 1992, p. 48.

reito positivo (vale como direito positivo o que obtém força jurídica através de um procedimento juridicamente válido). Mas não só isso.

Compreende-se que Habermas chama de "*impregnação na sociedade*"<sup>319</sup> a aferição da legitimidade da norma, porque essa legitimidade é independente de sua consecução fática. Ao contrário, os valores sociais e o cumprimento fático variam com a crença na legitimidade dos profissionais do Direito, e isto é, da fundamentabilidade das respectivas normas. Outros fatores como intimidamento, poder, costumes ou mero hábito precisam tanto mais contribuir para estabilizar uma ordem jurídica quanto menor for o seu grau de legitimidade.

É importante, por outro lado, que se tenha a exata noção de que um dos princípios da democracia, senão o maior, é o da necessidade de preenchimento das lacunas do sistema, porque este não pode se reproduzir sobre si mesmo, porém mantém-se embasado num consenso preliminar do "interesse do cidadão", de vez que numa sociedade com valores pós-metafísicos, o direito vale somente como legítimo, quando oriundo de interesses e idéias de cidadãos iguais.

Estes podem ser, a seu turno, através do seu direito democrático de participação defender apropriadamente sua autonomia pública na medida que sua autonomia privada esteja garantida. Porque o direito legítimo reproduz-se somente na forma de uma regulação estatal de ciclo de poder, que se nutre das comunicações nas esferas privadas do mundo da vida de arraigada publicidade política. Por esta concepção de sociedade transfere-se o fardo das expectativas normativas da esfera das qualidades, competências e campos de ação dos atores, entre os quais transcorre o jogo completo da formação de opiniões e vontades informais e não institucionalizadas<sup>320</sup>.

Assenta-se assim, a importância da preocupação com a legitimidade da ordem jurídica porque esta revela o grau de democracia vivenciado por uma sociedade, num determinado Estado Democrático de Direito, o qual não pode ignorar aquela, que é seu imperativo fundamental de constituição e esteio necessário à sua realização.

Constata-se, que as questões de economia, de produção, de apropriação dos recursos naturais traduzem-se, ou deveriam traduzir-se, no que está expresso ou latente numa sociedade, mesmo diante dos conflitos que são, absolutamente, inafastáveis pela própria dinâmica social. Essas diferenças e divergências sociais fazem parte do processo político que objetiva o bem-comum da sociedade, acontecendo em todas as áreas de relacionamento social, justificando-se que o processo econômico, em todos os seus segmentos de realização deve garantir a iniciativa, o

---

319 Idem, pp. 51-52.

320 Idem, ibidem, pp. 51-52.

empreendimento privado com o escopo de implementar o bem-estar social, propugnando, também, pela paz, com a conseqüente diminuição dos conflitos.

Se uma das finalidades é a paz social, a manutenção das estruturas do sistema produtivo, logo, ao visarem à manutenção do sistema produtivo, os agentes econômicos estarão trabalhando, necessariamente, com institutos de implementação do desenvolvimento. Esse desenvolvimento, por sua vez, só é possível e praticável numa união institucional da sociedade formando uma esfera econômica e política única. Esta união, em Assmann, representa um instrumento da política econômica. "*Deve ser observado como um novo tipo de direito que serve de instrumental à efetivação de programas de ação política*".<sup>321</sup>

Daí, correto afirma-se que o econômico e o ambiental têm na política econômica uma fonte fundamental, porque toda a política econômica trabalha necessariamente com a coordenação da atividade de mercado, com a concorrência, com a prestação de serviços do particular para o particular, do particular para o Estado. Não estão separadas as questões de caráter ambiental, como: reaproveitamento do lixo, exigências de equipamento industrial para uma produção limpa, aproveitamento de recursos naturais, a preservação dos recursos naturais.

Assim, uma política econômica coerente não pode ignorar a necessidade de outra política, a de proteção dos recursos naturais, em que pese a sua preocupação com a cadeia produtiva e o desenvolvimento. Afinal, o que está em jogo não é só a otimização do uso privado de recursos que são apropriados no processo, mas este como um todo que implique, necessariamente, nos macro-planejamentos que conformem os interesses privados e os coletivos, de modo a impossibilitar que a realização de um seja a negação do outro, objetivando-se a produção para a finalidade de constituição de riqueza social, sem que isso importe em descuidar-se da qualidade de vida em sociedade.

Essa unidade entre uma política ambiental e uma política econômica, fundada nos pressupostos do desenvolvimento sustentável, é, na realidade, na sua essência, uma *estratégia de risco* destinada a diminuir a tensão potencial entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade ecológica apregoada por aqueles que estão despreocupados com a finitude dos recursos naturais. Desenvolvimento sustentável, então, constitui-se na proposição de uma cadeia de produção em que a integridade dos componentes dos ecossistemas esteja diretamente conectada aos papéis físicos, químicos ou biológicos assumidos pelos mesmos na totalidade do sistema, cujas

---

321 ASSMANN, *apud*, DERANI, Cristiane, ob. cit., p. 67.

funções residam na manutenção dos processos desses ecossistemas, dos bens ecológicos (ou recursos naturais) pela importância e valores especiais.<sup>322</sup>

Tudo isso porque, objetivamente, as questões ecológicas são questões sociais e umas dependem das outras, na razão direta em que a economia ambiental está assentada na política e, por meio dela se efetiva, atingindo suas finalidades. Não há razões suficientes, então, para serem evitados os esforços de reconciliação da economia com a natureza, criando-se obstáculos como o da monetarização do ambiente ou modificação substancial das práticas políticas, pela necessidade do encontro de uma produção mais humana, voltada *da e para* a existência do homem em sua plenitude.

Essa produção deve representar o momento do apogeu em que se realize o encontro do meio social com o meio natural, da natureza com a cultura, no qual a natureza seja civilizada na mesma proporção que a sociedade seja naturalizada, em que a lógica de reprodução do capital, atinja as suas dimensões técnica, social e ecológica. Consciente de que o recurso natural é um bem: um bem ambiental, a sociedade tem condições de avaliar a sua importância social, em qualquer fração da natureza, a fim de privilegiar, até mesmo sem regras ou princípios expressos, determinadas condutas, de vez que estas serão expressão e respeito à própria vida.

Na prática, o desenvolvimento sustentável deixa de ser questão subjetiva para se tornar uma realidade, sem traumas ou colisões, podendo ser visto como um problema de *escolha*, uma opção política ligada à estratégia de desenvolvimento a ser adotada como forma de rehumanização da sociedade, de sobrevivência da própria humanidade. Acima de tudo, uma questão que passa, necessariamente, pela adoção de uma nova cultura, de novas concepções de relação do homem para com o homem e do homem para com a natureza. As razões dessa nova cultura está obrigatoriamente, na necessidade irremovível de se conviver com o quadro atual da vida planetária, de confessados e materializados riscos, pelo esgotamento dos modelos de desenvolvimento, levados a cabo desde o início do século passado.

Paralelamente, cresce a importância dos instrumentos jurídicos de proteção ambiental, dos quais devem se servir o Estado e a coletividade para a motivação à mudança. Canotilho e Moreira são lembrados por LEITE, quando lecionam acerca desses instrumentos plasmados no novo 'Direito Ambiental', além da semelhança entre o § 1º, do artigo 225 da CF brasileira e o artigo 66, da Constituição portuguesa, explicando:

---

322 Ver DERANI, ob. cit., pp. 136-137.

(...) trata-se de um direito positivo a uma ação do Estado, no sentido de defender o ambiente e de controlar as ações poluidoras destes, impondo-lhes as correspondentes obrigações políticas, legislativas, administrativas e penais. Ao atribuir esta dupla dimensão ao direito do ambiente, este preceito reconhece e garante expressamente a dupla natureza implícita na generalidade dos chamados direitos sociais, simultaneamente direitos a serem realizados e direitos de não serem perturbados.<sup>323</sup>

Ocorre que o 'sistema econômico', como acontece em escala planetária, também no Brasil, nega a gestão participativa e com ela os elementos indispensáveis para estimular a cidadania, o gerenciamento ambiental e, por conseqüência, a possibilidade de um desenvolvimento sustentado. Mutila-se a *democracia ambiental*. Dessa constatação ressalta que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, da qual vertem instrumentos democráticos ambientais, como no seu artigo 225, ainda não se conseguiu a participação plena, de *todos*, na defesa e preservação do meio ambiente. Em vista de não ter conseguido, ainda, a unidade entre cidadãos, o Estado e o meio ambiente, os instrumentos de ação conjunta, oferecidos pela legislação posta padecem de publicização, de transparência, reduzindo-se ou retardando-se o desenvolvimento harmônico entre o natural e o produtivo, o que também acontece em relação às mudanças efetivas de comportamentos. É falho o processo comunicativo.

Essa falha reside, justamente, na distância entre o texto constitucional e a unidade de cooperação, distanciando-se da rehumanização do próprio comportamento social, no qual o cidadão assuma uma postura mais ativa, deixando de lado a contemplação, a passividade, para exigir e pressionar o Estado na adoção de condutas contemporâneas, voltadas a concretizar não apenas a necessária cooperação no plano fático das discussões, mas, principalmente, nas decisões. Esse exercício de cidadania participativa implica em *responsabilidade social*, na qual se inclui a *responsabilidade ambiental*, como uma obrigação com as gerações presentes e futuras, incluindo-se, obviamente, o uso racional dos bens (desenvolvimento sustentado) e a solidariedade de que já se falou.

Desse contexto, sobressai, num enfoque equivocado mas muito utilizado pelos interesses econômicos, via os diferentes tipos de mídia, que o desenvolvimento sustentável representa o Estado autoritário, intervencionista no sistema econômico, anulando as possibilidades de cooperação, ou seja, a função e participação de todos, não apenas do poder público, que termina por agir dissociado da sociedade. Espalha-se a idéia de que o Poder Público, utilizando ins-

---

323 Cf. LEITE, José Rubens Morato, *Dano Ambiental ...*, São Paulo: RT, 2000, p. 35.

trumentos coativos, como leis, regulamentos, preceitos administrativos, multas e outras penalizações compreende o bem ambiental como se fosse - bem público – e não de ‘interesse público’, cuja administração, uso e gestão devem ser compartilhados, numa relação de absoluta solidariedade com toda comunidade, inspirada no perfil democrático ambiental constitucionalizado, por desejo e aprovação da maioria da sociedade. Há necessidade de mudança dessa visão, de comportamento público e privado para acontecer a verdadeira realização de justiça social ambiental, cuja consecução se mostraria compartilhada por todos os componentes da sociedade, numa unidade de ação com igual partilha de responsabilidades. Válidas as lições de Pasold, que, ao examinar os três pontos estratégicos da função social do Estado, salienta:

- 1) a noção de justiça social não pode estar presa a esquemas fixados *a priori* e com rigidez indiscutível;
- 2) a conduta do estado não pode ser paternalista para com os necessitados e protetora ou conivente para com os privilegiados;
- 3) *a responsabilidade pela consecução da justiça social, na condição de destinação da função social, deve ser partilhada por todos os componentes da sociedade.*<sup>324</sup>

Naturalmente, isso não atende aos interesses do liberalismo que, embora ultrapassado, teimosamente, é renascido nas condutas que se proliferam em vários segmentos do meio social, resultante do fato de que o *liberalismo* é composto do *liberalismo político*, ao qual estão associadas as doutrinas dos direitos humanos, da divisão dos poderes e do *liberalismo econômico*, centrado sobre uma economia de mercado livre (capitalista), que necessita ser alimentado pelo substrato sociológico fornecido pela própria sociedade ao Estado constitucional, que, por sua vez, acaba criando condições políticas favoráveis ao desenvolvimento econômico como a economia capitalista pretende e deseja, sob o escudo da chamada *segurança jurídica* defendida pela *influência parlamentar*, produzida em forma de lobby.

Justifica-se, então, o mundo estar convivendo, há mais ou menos três séculos, com um sociedade de mercado, na qual a economia, com suas próprias leis, insuficientes, quer na simples troca, quer na harmonização dos relacionamentos da sociedade e do sistema de produção implementado, porque sempre pretendeu impor condutas e procedimentos para a sociedade e para o Estado.

Ocorre que, onde há capitalismo, não pode haver a liberdade total, o livre mercado, pela necessidade da existência de um poder centralizado, legitimado, regulador, responsável

---

324 PASOLD, Cesar Luis. *Função social do estado contemporâneo*. Florianópolis : Estudiantil. 1998, p. 74.

pelo acompanhamento dos procedimentos mediante uma austera fiscalização de modo a orientar as práticas desse mercado, de cunho absolutamente individual, desmistificando a aparente contradição entre Estado e mercado que resulta, na realidade, num movimento de complementação entre ambos, pela responsabilidade com o nascimento e desenvolvimento do modo de produção, assim como pelo fato do capitalismo só existir na medida que mercado (sociedade) e Estado submetam-se às leis de preservação do sistema de produção com a conseqüente manutenção das estruturas política e econômica sobre as quais se fundam, sem a exclusão da soberania e da liberdade do consumidor, que afinal, é a razão maior da existência do próprio da produção e do desenvolvimento.

Saliente é a noção de que os agentes econômicos não se aperceberam da nova ordem implantada com a Constituição Federal de 1988, na qual verte, expresso, que a preocupação central é a pessoa humana, surgindo as questões ambientais, com mais intensidade, pela ligação com a própria preservação da vida em geral. Vida, representa ter alimento, ter trabalho, ter saúde, ter educação e ter lazer, dentre outras coisas. Faz-se necessário, então, descortinar o pano de fundo em que estão inseridos esses direitos fundamentais da pessoa humana, para que se possa chegar na sua essência, determinando-se o seu real alcance, principalmente pelo fato, negado pelos agentes econômicos, diante das posturas adotadas, de o sistema constitucional brasileiro ter prevalência sobre o infraconstitucional, tendo de ser produzidas de acordo com o procedimentos previsto na Constituição (constitucionalidade formal), além de não contrariar o conteúdo dessa Lei maior (constitucionalidade material).

Evidente, então, uma *hierarquia normativa* no sistema jurídico nacional, prevista pela própria Constituição ao admitir o controle da constitucionalidade das leis e dos atos administrativos. Nesse tipo de regramento constitucional, segundo leciona Oscar Vilhena Vieira "*...o bem supremo a ser preservado são os direitos, aos quais a democracia tem que se submeter e isso em grande medida é responsabilidade dos tribunais*".<sup>325</sup>

Pelo artigo 3º da Constituição Federal, o desenvolvimento nacional é elencado como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, não sendo garantido apenas de forma difusa, mas pertencendo a toda a coletividade de maneira ampla e irrestrita, além de ser direito igualmente garantido no plano individual, em razão da ordem econômica ser fundada na livre iniciativa (livre empreendimento), assegurando-se a todos, o livre exercício de qualquer atividade

---

325 VIEIRA, Oscar Vilhena. *Império da lei ou Corte?* In Revista da Universidade de São Paulo, v 21, [s.n.]1994, p. 74.

econômica lícita, independentemente de autorização dos órgãos públicos, conforme o disposto na Carta Magna, retirando-se do cenário aquela “mão invisível” tão decantada no século XVII.

Assim, a Constituição estabelece, em acordo com a realidade contemporânea, por exemplo, a competência da União para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, artigo 21, inciso IV, além de colocar o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, artigo 174, criando-se a “mão invisível do Estado” como já se disse. Este Estado contemporâneo, portanto, além da preocupação de manter a ordem e segurança, está voltado, primordialmente, para o bem-estar do povo, provendo-lhe as necessidades e zelando por ele.

Logo, a economia não é concebida desvinculada do Estado, não podendo agir por si mesma como se auto-suficiente fosse, havendo de se portar atenta para a proteção ambiental, dentre outras, com a finalidade assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observando, por exemplo, a *defesa do meio ambiente*. Esse controle é exercido desde a obra para a instalação de atividade potencialmente causadora e degradação ambiental e segue os níveis da produção e da comercialização, assim como na verificação das técnicas empregadas e nos métodos e substâncias utilizados que possam colocar em risco o meio ambiente. A CF é mandamental, porque se as empresas e seus dirigentes agirem em desconformidade com a proteção do meio ambiente estarão ambos sujeitos à responsabilização, conforme o artigo 173, § 5º, além da legislação infraconstitucional.

Esse processo regulatório não é privilégio do comércio ou da indústria, sendo mandamento-dever, também, em relação ao proprietário rural que está obrigado a utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis, preservando o meio ambiente, para que sua propriedade cumpra a função social, sob pena de desapropriação para fins de reforma agrária, artigo 186, inciso II, associado ao artigo 184, além de outros procedimentos administrativos, cíveis ou penais, o mesmo acontecendo com outras áreas como o Sistema Único de Saúde a quem compete colaborar na proteção do meio ambiente, inclusive o do trabalho, pelo que se infere do artigo 200, inciso VIII, todos da CF.

Privilegia-se, isso sim, a exploração equilibrada dos recursos naturais, nos limites da satisfação das necessidades e do bem-estar da presente geração, assim como de sua conservação no interesse das gerações futuras. As condutas devem ser repensadas porque os atos cometidos sem o devido cuidado poderão implicar em desastres ecológicos possíveis num futuro

de mais de cem anos. Resta indispensável, então, um crescimento econômico que envolva equitativamente redistribuição dos resultados do processo produtivo e a erradicação da pobreza<sup>326</sup>.

O modelo proposto pela Carta Magna é o do desenvolvimento equilibrado, conferindo aos cidadãos, de um modo geral, um direito ao desenvolvimento vinculado a um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, provocando-se soluções para sua compatibilização, prevendo-se a intervenção do Estado no domínio econômico, a participação de todos os segmentos, públicos e privados, com o uso, se preciso for, dos recursos legais preventivos e repressivos.

Acontece que a mídia econômica a serviço do sistema que se mostra reticente à mudanças, cria uma certa confusão, a partir dos termos conceituais, empregando muito mal, desadequadamente, palavras como - progresso, desenvolvimento e crescimento - que, em muitas vezes, são empregadas como sinônimos, gerando interpretações igualmente confusas. A explicação se mostra simples porque até os anos 60, "desenvolvimento" e "crescimento" eram empregados significando a mesma coisa. Cientes dessa controvérsia, Washington Peluso Albino de Souza explicam:

Para melhor situarmos o seu tratamento como tal, recorreremos à sua conceituação científica, quando as teorias a respeito o apresentam fundamentado no sentido dinâmico de modificação do status quo, na direção de configurações diferentes das atuais. A partir desse ponto, faz-se necessária a diferença entre o seu conceito e o de 'crescimento', podendo ambos incluir-se, sem qualquer confusão, na idéia de 'progresso'. O dado referencial, diferenciador, pode ser tomado, por-

---

326 Ver SILVA JÚNIOR, Ivaldo Soares da. *Do Desenvolvimento humano ao desenvolvimento sustentável*. São Paulo, disponível em <<http://www.jusnavigandi.com.br/doutrinas>> acessado em 10 de junho, 2002, o qual trabalha essa questão com um aporte histórico, inclusive, como a seguir se transcreve: Na história contemporânea, a consolidação do modelo do Estado Nacional como forma avançada de organização social, e o modo de produção capitalista industrial, bem como o desenvolvimento científico, foram fatores importantes para a realização do progresso e do desenvolvimento humano, com a melhoria da qualidade de vida de uma parcela da população mundial, situada principalmente nos países ricos, deixando, porém, de alcançar as populações dos países pobres e uma parcela dos países em desenvolvimento, o que significa dizer que a maioria dessas populações não desfrutaram dos benefícios desse desenvolvimento. No conjunto, a população mundial viveu momentos históricos de selvageria, de dor, de angústia, de incerteza e de terror, v.g., as duas grandes Guerras Mundiais, as guerras regionais, a fome, a miséria, as desigualdades sociais, os problemas ecológicos e a ameaça nuclear. Tais evidências configuram o que Edgar Morin denomina de uma situação de Agonia Planetária, asseverando que "Durante o século XX, a economia, a demografia, o desenvolvimento, a ecologia se tomaram problemas que doravante dizem respeito a todas as nações e civilizações, ou seja, ao planeta como um todo". Estamos em um novo milênio e estes problemas persistem, consubstanciando-se em um desafio para toda a humanidade a busca por soluções. Para um melhor entendimento destas problemáticas globais, devemos pressupor a definição dos conteúdos do desenvolvimento nos seus aspectos humano e econômico, para estabelecermos as distinções, hodiernamente indispensáveis, entre o desenvolvimento humano e o desenvolvimento econômico. Edgar Morin, já em 1965, ao tratar dos argumentos políticos do homem, evidenciava a necessidade da distinção da abordagem humana e econômica do desenvolvimento, afirmando a necessidade de uma redefinição do desenvolvimento humano, já que o desenvolvimento deve perder o sentido barbaramente economicista. O atual "desenvolvimento" dos economistas e políticos é comparável com o taylorismo em relação à racionalização do trabalho. Ao que parece, pretende-se hoje racionalizar o homem para o desenvolvimento técnico, e não o desenvolvimento técnico para o homem.

tanto, como idéia de 'equilíbrio', a ele prendendo-se a de 'desequilíbrio'. No 'crescimento', tem-se o 'equilíbrio' das relações entre os componentes do todo, podendo haver o seu aumento quantitativo ou qualitativo, porém mantidas as proporções dessas relações. No 'desenvolvimento', rompe-se tal 'equilíbrio', dá-se o 'desequilíbrio', modificam-se as proporções no sentido positivo. Se tal se verificasse em sentido negativo, teríamos o retrocesso, a recessão, embora também como forma de 'desequilíbrio', pois igualmente rompida com o status quo ante.<sup>327</sup>

Nesse trabalho, contudo, tais conceitos interessam como fatos sociais que são e, além disso, como integrantes de conteúdos de normas jurídicas que importam a outros conceitos como do próprio Direito, do desenvolvimento e do direito do desenvolvimento, diretamente ligados aos aspectos da sua sustentabilidade que se pretende implementada.

A prova é encontrada, por exemplo, no Direito Internacional Público atual, para o qual o desenvolvimento é vislumbrado numa amplitude multidisciplinar, aparecendo o homem como centro, o objetivo maior a fundamentar os tratados gerais ou especiais e as resoluções que tratam dos interesses dos Estados e das Organizações Intergovernamentais, conforme o que se deduz da expressividade da Carta de São Francisco<sup>328</sup>, responsável pela criação da Organização Internacional das Nações Unidas - ONU, na qual se estabeleceram as bases do Direito Internacional.

O mesmo se diga em relação à Declaração Universal dos Direitos do Homem<sup>329</sup>, de 1948, que, em seu preâmbulo, reafirmou vários dos princípios expressos na Carta de São Francisco, adotando conteúdos que, mais tarde, seriam objeto da definição do direito, como o de desenvolvimento. Outros documentos têm idêntica importância para o assunto como a Carta de Bogotá<sup>330</sup>, de 1948, que privilegiou o - homem -, o seu desenvolvimento integral, como fundamento maior.

Ainda no plano internacional, há que se fazer referência à Conferência de São José da Costa Rica<sup>331</sup>, em 1969, que discutiu e aprovou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, na qual surge o chamado desenvolvimento progressivo, em seu capítulo III, que trata - Dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, definindo-o como uma mistura homogênea do que se tinha como desenvolvimento integral, mas de forma progressiva.

327 SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. 4 ed. São Paulo: LTD, 1999. p. 404, *apud* SILVA JR., Ivanaldo da, disponível em <<http://www.jusnavigandi.com.br/doutrinas>>, acessado em 10 de junho de 2002.

328 BRASIL. Biblioteca do Senado Federal, disp. em <<http://www.recreio.senado.gov.br/4505/ALEPH/-start/link>>, acessado em 10/02/02.

329 BRASIL. *Constituição da República ...*, pp.219-222.

330 BRASIL. Biblioteca do Senado Federal, disponível em <<http://www.recreio.senado.gov.br/4505/ALEPH/-start/link>>, acessado em 10 de junho de 2002.

331 BRASIL. *Constituição da República ...*, pp. 254-272.

Ocorre que, em termos brasileiros, tais pactos demoram para ser inseridos no ordenamento jurídico pátrio, dado à resistência de setores e segmentos interessados em que tal processo seja moroso porque, além de novos direitos, esses documentos podem contemplar distinções e conceitos sobre o Direito do Desenvolvimento e o Direito ao Desenvolvimento que, decididamente, não interessam a grande parte dos setores econômicos, atrelados aos tradicionalismos e classicismo superados.

Nessa contextualização emergem o meio ambiente e o desenvolvimento como objetos de estudos comuns, devido a desenfreada e quase incontrolada degradação ambiental, produto da desordem imposta pelo crescimento econômico. Concomitantemente, surge a preocupação detectada na orientação de encontros, conferências e outros diversos eventos quer no plano interno das nações, quer nos quadrantes internacionais como a Conferência de Estocolmo sobre Meio Ambiente, na qual ficou demonstrada e comprovada a situação de perigo do Planeta. Daí, tal evento representar o marco inicial do movimento ecológico, pelo fato de, pela primeira vez, terem sido debatidos os problemas ambientais até então conhecidos, numa escala mundial, sem conotações políticas de abrandamentos, panos quentes ou da timidez do passado.

Os resultados foram muito pequenos, dado que a degradação continuou e com ela a preocupação de quase toda a comunidade internacional, de vez que, mesmo após a Conferência de Estocolmo de 1972, persistiu o recrudescimento da destruição do meio ambiente associado ao uso irracional dos recursos não renováveis da natureza. Diante de tais constatações, por convocação da Assembléia Geral das Nações Unidas sugeriu-se uma nova Conferência, diferente da anterior, na qual deveriam ser tomadas medidas preliminares de preparação, dentre elas a formação de uma Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1983, presidida pela Senhora Gro Harlem Brundtland, da Noruega.

Essa Comissão, coletando dados em vários países, promovendo muitas reuniões, acabou por elaborar, em dezembro de 1987, o conhecido Relatório Brundtland - "*Nosso Futuro Comum*"<sup>1332</sup>, determinando-se, finalmente, o conceito de *desenvolvimento sustentável*, tal e qual aconteceu, também, na Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, sem esquecer-se da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, realizada no ano anterior, cuja importância se deu por proclamar o – direito ao desenvolvimento - como direito humano.

---

332 BRASIL. *Biblioteca do Senado Federal*, disponível em <<http://recreio.senado.gov.br/4505/ALEPH/-/start/link>> acessado em 10 de junho de 2002.

Saliente-se que em 1992, na Conferência do Rio de Janeiro, emergiu de parte da sociedade internacional, representada pela maioria dos Chefes de Estado e de Governo, num dos mais importantes eventos, na denominada Conferência Mundial sobre Meio Ambiente, ECO-92, a célebre Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento acompanhada da Agenda 21<sup>333</sup>, envolvendo a necessidade de equacionamento conjunto dos problemas do desenvolvimento sócio-econômico e do meio-ambiente. Estabeleceu-se, então, o conceito de *Desenvolvimento Sustentável*<sup>334</sup>, expresso nos princípios 3º e 4º, do documento aprovado, a partir do qual, o 'direito ao desenvolvimento' começou a ser concebido no aspecto da sustentabilidade.

Em 1993, aconteceu a Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena<sup>335</sup>, em cujo evento o Direito ao Desenvolvimento mais uma vez foi reafirmado no artigo 10 da Declaração e Programa de Ação de Viena, concebido como inalienável e parte integrante dos direitos humanos fundamentais. É conveniente referir que esse encontro foi a segunda grande conferência de avaliação dos Direitos Humanos organizada pela ONU. A primeira foi a de Teerã em 1968, que teve por ponto chave. O estabelecido no parágrafo 13 do documento aprovado como - A proclamação de Teerã -, que asseverou: "*os direitos humanos e as liberdades fundamentais são indivisíveis, a realização plena dos direitos civis e políticos sem o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, é impossível*"<sup>336</sup>. Para o Professor Antônio Augusto Cançado Trindade:

Muito significativamente, a universalidade dos direitos humanos resultou fortalecida na I Conferência Mundial de 1968 sobre a matéria, sendo, 25 anos depois, reafirmada na II Conferência Mundial. Há, ademais, que ter presente que, já em 1948, a Declaração Universal, além de proclamar direitos, conclamou à transformação da ordem social e internacional de modo a assegurar o gozo dos direitos proclamados na prática. Na projeção histórica do legado da declaração Universal, as duas Conferências Mundiais de Direitos Humanos – a de Teerã (1968) e a de Viena (1993) – na verdade, fazem parte de um processo prolongado de construção de uma cultura universal de observância dos direitos humanos.<sup>337</sup>

333 ECO-92. *Agenda 21*, Rio de Janeiro. Brasília: Câmara dos Deputados - Coordenação de Publicações, 1995 [S.f.].

334 Idem: "Princípio 3o O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de gerações presentes e futuras. Princípio 4o Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste"

335 BRASIL. Biblioteca do Senado Federal, disponível em <http://www.recreio.senado.gov.br/4505/ALEPH/-/start/link>, acessado em 10 de junho de 2002.

336 Idem, acessado em 10 de junho de 2002.

337 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *O legado da declaração universal e o futuro da proteção internacional dos direitos humanos*. In: JÚNIOR, Alberto do Amaral, MOISÉS, Cláudia Perrone (org). *O cinquentenário da declaração universal dos direitos do homem*. São Paulo: Edusp, 1999. p. 32.

Seguiu-se, em 1994, no Cairo, a Conferência Internacional sobre população e Desenvolvimento<sup>338</sup>, na qual foi dedicada especial atenção ao direito ao desenvolvimento em seu princípio 3<sup>339</sup>, reafirmando-o como um direito humano inalienável, cuja menção já havia sido feita na Declaração de 1986 e na Declaração de Viena de 1993. Depois, na Reunião de Cúpula de Copenhague para o Desenvolvimento Social<sup>340</sup>, gizou-se o conceito de desenvolvimento sustentável, abrangendo, numa estratégia integrada, o desenvolvimento econômico, social, ambiental e cultural<sup>341</sup>.

Em que pese a sucessão de encontros nacionais e internacionais, a situação persiste e com ela a preocupação com o momento mundial que reflete, diariamente, o descaso das comunidades com a degradação ambiental. Os interesses que lhe são antagônicos se sobrepõem aos de preservação dos recursos naturais. Os signatários dos acordos, pactos e políticas aprovados nesses eventos se mostram tradicionalmente abúlicos. A economia não aceita as limitações impostas pela natureza e quer continuar o seu processo de desenvolvimento sem nenhum limite, sob a ótica equivocada que – desenvolvimento sustentável – é freio ao progresso econômico.

Mais recentemente, Kyoto e África do Sul, demonstram de forma indiscutível a posição de grandes potências como os EUA, repetida no mega-evento programado para a comemoração dos dez anos da ECO-92, realizado na África do Sul, na qual, a maioria das pretensões e objetivos não foram alcançados, conforme o resumo das notícias veiculadas pela imprensa mundial, das quais algumas posições se revelam importantes para a presente pesquisa, pelo balanço demonstrado:

"O balanço da reunião. A Cúpula de Johannesburgo, na avaliação do assessor especial da Presidência da República para o encontro, Fábio Feldmann, foi uma tentativa malsucedida de transformar em ações concretas as propostas acertadas num documento firmado na Rio 92: a Agenda 21. Feldmann diz que há dez anos as pessoas estavam tomadas por um entusiasmo ingênuo, decorrente do fim da Guerra Fria, e achavam que podiam mudar o mundo numa conferência. Em Johannesbur-

338 BRASIL. *Biblioteca do Senado Federal*, disponível em <<http://www.recreio.senado.gov.br/4505/ALEPH/-/start/link>>, acessado em 10 de junho de 2002.

339 "Princípio 3º. O direito ao desenvolvimento é um direito universal e inalienável e parte integrante dos direitos humanos fundamentais, e a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento. Se bem o desenvolvimento facilita o gozo de todos os direitos humanos, a falta de desenvolvimento não deve ser invocada para justificar a redução dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos. O direito ao desenvolvimento deve ser realizado de modo a atender equitativamente as necessidades da população, do desenvolvimento e do meio-ambiente das gerações presentes e futuras"

340 BRASIL. *Biblioteca do Senado Federal*, disponível em <<http://www.recreio.senado.gov.br/4505/ALEPH/-/start/link>>, acessado em 10 de junho de 2002.

341 MOISÉS, Cláudia Perrone *Direitos humanos e desenvolvimento: a contribuição das nações unidas*. In: JÚNIOR, Alberto do Amaral, MOISÉS, Cláudia Perrone (org). *O cinquentenário da declaração universal dos direitos do homem*. São Paulo: Edusp, 1999, p. 183.

go, segundo ele, o entusiasmo deu lugar a um certo cinismo das diplomacias, que discutem textos sabendo que, na prática, não trazem compromissos. Abaixo, uma avaliação dos avanços e fracassos, segundo os ambientalistas.

**Plano de Ação Global:** Repete trechos da Agenda 21, mas avança em alguns pontos importantes, como o saneamento.

**Dinheiro:** Na Rio 92 foi motivo de controvérsia. Em 10 anos, o dinheiro prometido no Rio não foi repassado como acordado. Johannesburgo repete o compromisso do Rio, segundo o qual os países ricos deveriam destinar 0,7% de seu PIB à assistência aos pobres.

**Energia:** A Rio 92 gerou a Convenção de Mudanças Climáticas e mais tarde o Protocolo de Kyoto, que ainda não entrou em vigor. Johannesburgo, por pressão de produtores de petróleo, EUA e Japão, fracassou em criar metas para o aumento do uso de energia renovável no mundo.

**Princípios da precaução e da responsabilidade comum, mas diferenciada:** Foram lançados na Rio 92 e reafirmados em Johannesburgo.

**Água e saneamento:** A questão do saneamento avançou em Johannesburgo, que prevê o acesso ao serviço para metade da população até 2015. Na questão da água, a cúpula reiterou metas já existentes.

**Combate à pobreza:** Na Rio 92 se falava em combate à pobreza, mas não com a ênfase de agora. No entanto, para a ONG Oxfam, o que se conseguiu em Johannesburgo foram "migalhas".

**Biodiversidade:** A Rio 92 produziu uma convenção sobre biodiversidade, que é vaga em muitos aspectos. Em Johannesburgo, ficou acertada a "redução significativa" da destruição da biodiversidade até 2010. O acordo abre espaço para a criação de um regime para a repartição de benefícios".<sup>342</sup>

A importância também se justifica pela preocupação de alguns países como o Brasil, que buscaram a formação de grupos para a defesa das suas metas, como a questão da biodiversidade.

"Brasil forma grupo para defender biodiversidade. Presidentes de 15 países que abrigam a maior parcela de espécies vegetais e animais do planeta, entre eles o Brasil, formaram ontem um grupo de pressão para exigir a proteção da biodiversidade pela legislação mundial de patentes e propriedade industrial.

Reunidos pelo México durante a Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10), na África do Sul, o recém-criado Grupo de Ação dos Países Megadiversos vai defender medidas contra a biopirataria e compensação pelo uso dos conhecimentos tradicionais dos 15 países. Atuarão como bloco, nesses e outros assuntos, em instituições como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização das Nações Unidas (ONU).

A declaração dos governos, divulgada após o encontro, informa que pressionarão pela criação de um regime internacional para proteger e remunerar o uso do conhecimento tradicional, a exemplo do que o regime de patentes faz hoje com as invenções. Por esse regime, explicam, será criado um sistema de certificação de procedência legal para material biológico e exigências de consentimento "fundamentado e prévio" para transferência de material genético entre nações. A concessão de patentes que envolvam uso de material genético (animal ou vegetal) só poderia ocorrer de acordo com condições de acesso predeterminadas pelo país de origem do material.

---

342 Deborah Berlinck. *O Balanço da reunião*. O GLOBO, disponível em <http://www.riomaisdez.org.br/noticias>, acessado em 4 de setembro de 2002.

"Os 15 países se comprometeram a trabalhar na legislação global, nesse assunto de patentes e propriedade industrial", explicou o presidente do México, Vicente Fox. "Queremos que se compartilhem os benefícios da biodiversidade com as comunidades locais, particularmente as indígenas." Além da compensação às comunidades pelo uso de seus conhecimentos, o grupo dos Megadiversos terá o objetivo de proteger as espécies vegetais e animais e se unirá para pôr em prática uma proposta levada pelo Brasil à Cúpula Rio+10: garantir que, até 2015, pelo menos 10% da energia usada pelas populações venham de fontes renováveis e não poluentes, como hidrelétricas e geradores solares e eólicos.

A adesão dos 14 países à proposta do Brasil foi apontada por seus integrantes como uma resposta aos países desenvolvidos - principalmente Estados Unidos e Japão - que impediram a adoção de uma meta global de uso de energia renovável e não poluente, durante a Rio+10. "Temos de provocar um sentimento de constrangimento, se não de vergonha, naqueles que não aderiram (à meta de energia renovável)", disse o presidente Fernando Henrique Cardoso.

"Quem sabe com nosso exemplo fiquem acanhados e digam: 'meu Deus, eles que não têm recursos estão fazendo, por que nós, que somos ricos não vamos fazer?'"", comentou. "Cada país tem de fazer sua parte; se formos esperar que os ricos e prósperos façam por nós, vamos esperar muito e não farão nada."

O Grupo de Ação dos Megadiversos, que inclui China, Índia, Venezuela e África do Sul, já tem reuniões marcadas para novembro, no Peru, e fevereiro, na Malásia, outros dois integrantes do bloco. "Não ficaremos só nas palavras, nas mensagens", prometeu Fox. Um dos objetivos do grupo, segundo o presidente mexicano, é desenvolver tecnologias para uso dos conhecimentos tradicionais e aproveitá-las para combater a pobreza que caracteriza as comunidades que produziram esses conhecimentos.

O presidente da Venezuela, Hugo Chávez, acusou os países mais desenvolvidos de "roubaram" o conhecimento milenar dos indígenas, com ações que passariam a ser combatidas internacionalmente a partir da atuação do Grupo dos Megadiversos. "Na Amazônia tem gente estranha que fala outro idioma e se mascara de missionários religiosos", disse. "Ensinam aos indígenas coisas estranhas à sua cultura, pegam os segredos da selva e não pagam nada."

A iniciativa de formar blocos com países de interesses comuns é uma prática normal na política internacional - os interesses de grandes produtores agrícolas, como Argentina, Brasil, Canadá e Austrália, é defendido na Organização Mundial do Comércio (OMC), por exemplo, pelo chamado Grupo de Cairns, nomeado de acordo com a cidade australiana onde se reuniu pela primeira vez.

O novo ente internacional oficializado em Johannesburgo promete trazer argumentos diferentes para a discussão sobre patentes em curso na OMC, fortalecendo os interesses de países que, sem os mesmos recursos financeiros que as nações das maiores multinacionais farmacêuticas, dispõe de recursos naturais essenciais para o futuro da ciência. "Com a bioengenharia, a engenharia genética, a biodiversidade é o grande patrimônio do futuro", comenta o ministro do Meio Ambiente, José Carlos Carvalho.

Carvalho diz que o Brasil buscará formar outros blocos para fortalecer a proposta de garantir 10% de energia renovável no abastecimento dos países - idéia marginalizada nos documentos finais da Rio+10. O Brasil e outros países latino-americanos já discutem uma associação com a União Europeia, para manter o assunto em pauta na agenda das Nações Unidas, informou".<sup>343</sup>

Flagrante, então, que desde a Declaração de 1986 até a África do Sul, nota-se a busca incessante de inserção e cristalização do direito ao desenvolvimento no âmbito conceitual dos Direitos Humanos, compatível com as exigências do momento atual da civilização mundial, globalizada, especialmente quanto ao aspecto da sustentabilidade, procurando vislumbrar medidas

---

343 Sergio Leo. *Valor Econômico*, disponível em <<http://www.riomaisdez.org.br/noticias>>, acessado em 04 de setembro de 2002.

e programas capazes de auxiliar na promoção do desenvolvimento e de minimização dos possíveis obstáculos relativos à respectiva implementação.<sup>344</sup>

Os problemas são vários, desde os mais simples, aos mais complexos, a começar pela distinção dos conteúdos do - Direito ao Desenvolvimento e do Direito do Desenvolvimento, cuja dificuldade de entendimento demonstra a falta de vontade de compreensão, porque o primeiro seria um direito do homem, dos Estados e dos povos e o segundo um direito dos Estados, conforme as palavras de Celso Lafer, citado por Cláudia Perrone Moisés: "*Se o direito do desenvolvimento era concebido para ser fundamentalmente interestatal, o direito ao desenvolvimento, sendo um direito de titularidade coletiva, contempla nações, povos e indivíduos, ou seja, também os novos sujeitos do direito internacional*".<sup>345</sup>

Compondo o âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito ao Desenvolvimento tem de estar acessível, naturalmente, a todos os homens, pouco importando a sua nacionalidade, sua condição social, se pobre, rico ou miserável, se morador de áreas urbanas ou rurais, se integrante de sociedade desenvolvida ou subdesenvolvida. O momento implica no fato das nações do mundo inteiro conscientizarem-se de que não há como serem negados os sagrados direitos ao conhecimento, aos valores sobre os elementos fundamentais da vida, forte nos princípios inalienáveis dos mais elementares princípios de respeito à própria humanidade. A transparência, as informações, se tornam vitais para desencadear-se um processo de desenvolvimento com respeito à vida.

Aliás, a própria ONU tem uma visão desse - Direito ao Desenvolvimento – como uma potencialidade das mais importantes e palpáveis, uma vez que importa na possibilidade dos seres humanos optarem no exercício de sua cidadania, promovendo-se o progresso com o equilíbrio necessário, sem que isso implique em estagnação, mas num crescimento plasmado no desenvolvimento sustentado, em perfeita harmonia com os recursos naturais, superando-se as dificuldades da imposição com a adoção de novas posturas ditadas pela informação, pela formação e pela educação.

Há que se fazer uma nova leitura, com a ótica diferenciada da realidade planetária atual, de forma a encontrar uma interpretação também mais atualizada do artigo 1º, § 3º da Carta das Nações Unidas, compreendendo-se a expressão - "*direito ao desenvolvimento*", por exemplo,

---

344 Cf. DELGADO, Ana Paula Teixeira. *O direito ao desenvolvimento na perspectiva da globalização. Paradoxos e desafios*. São Paulo : Renovar, 2001 p. 106.

345 LAFER, Celso, *apud* MOISÉS, ob. cit., p. 186

como um chamamento à cooperação dos países desenvolvidos e países em desenvolvimento para o encontro de uma economia distributiva e, acima de tudo, fruto de um desenvolvimento sustentável, sem imposições ou procedimentos coativos, mas reflexivo da própria natureza humana, como obrigação fundamental. Não admitir o desenvolvimento assim posto, como uma obrigação fundamental, equipara-se a fomentar um processo que mutila a humanização do homem, além de negar-lhe uma série de outras possibilidades de existência digna.

Esse novo enfoque implica na manutenção da paz, na própria segurança mundial, constantes das lições de Paulo VI, que em 1967 já afirmava ser o desenvolvimento

(...) o novo nome da paz, já que as diferenças econômicas, sociais e culturais demasiadamente grande entre os povos do mundo, provocam tensões e discórdias, pondo a paz em perigo, de vez que o próprio conceito de paz é concebido em um sentido negativo como a ausência de guerra, quando a definição de paz deve ter um cunho positivo tendo como um dos elementos essenciais, a concretização da igualdade entre a paz e o desenvolvimento e do efetivo respeito aos direitos humanos.<sup>346</sup>

Acontece que essa postura importa no dever moral de reparação dos possíveis danos ocasionados pelo desenvolvimento, que precisa ser compreendido pelos países desenvolvidos, como forma de compensar os excessos cometidos no passado colonial de cada uma dessas nações, apagando-se da memória as atividades sobre as colônias, que eram flagrante e meramente exploratórias, como foi o caso do Brasil e da maioria dos países africanos e da América Latina. Uma das formas para isso acontecer seria, por exemplo, a implementação e socialização da idéia do desenvolvimento sustentável, o que parece ser repellido, veementemente, pelos países desenvolvidos, como ressalta dos encontros e conferências sobre o tema até os dias atuais.

Sustenta-se, doutrinariamente, esse novo enfoque de desenvolvimento em posicionamentos como de Mahbub ul Haq, ao lecionar que

(...) somente após muitas décadas de desenvolvimento, a humanidade está redescobrendo o óbvio: os seres humanos são ambos os meios e os fins do desenvolvimento econômico. Reconhece-se que o objetivo real do desenvolvimento é aumentar as opções das pessoas. Renda é somente uma daquelas opções, extremamente importante, mas não é o somatório total da vida humana. Saúde, educação, ambiente e liberdade, são escolhas humanas que podem ser tão importantes quanto à renda.<sup>347</sup>

346 Cf. ISA, Felipe Gomez. *Cuadernos deusto de derechos humanos. El derechos humanos al desarrollo: entre la justicia y la solidaridad* (Cadernos Deusto de Direitos Humanos. Os direito humanos ao desenvolvimento: entre a justiça e a solidariedade). Bilbao: Universidade Deusto, 1998, p. 29.

347 HAQ, Mahmud ul. *O paradigma do desenvolvimento humano sustentável*. Disponível em < <http://www.undp>>, acessado em 31 de março de 2001.

Esse mesmo autor, também, define um paradigma de desenvolvimento humano, enumerando quatro elementos, a saber:

(...) equidade – igualdade de oportunidade para todas as pessoas na sociedade; o caráter sustentável – as oportunidades deverão permanecer de uma geração para outra; produtividade e empoderamento – de pessoas de modo que elas possam participar e beneficiar-se do processo de desenvolvimento.<sup>348</sup>

Nos ordenamentos essas lições doutrinárias aparecem fortes, porque norteadoras de elementos informadores para os legisladores de um modo geral. O problema é a prática, emperrada pelos procedimentos, a falta de informação, de transparência. Existe um direito repleto de normas jurídicas que se destinam à garantia das conquistas advindas dos Direitos Humanos, dentre os quais está inserido o Direito ao Desenvolvimento, integradas no dia-a-dia da humanidade, presente nos instrumentos legislativos dos mais diferentes países, mas tais direitos, não são privilegiados de forma a estabelecer modelos de vida para a sociedade, porque tratam, em regra, superficialmente das políticas públicas, dentre as quais as econômicas, a ensejar, o quando antes, uma modificação estrutural nos âmbitos nacional ou internacional.

Esse processo já começou com o enfrentamento das normas de Direito Econômico que teimam em superar direitos e garantias fundamentais, em que pese as Declarações e Resoluções, no plano internacional, que tratam do Direito do Desenvolvimento, como a Res. 2.626, que trata da Estratégia Internacional do Desenvolvimento; as Resoluções 3.201 e 3.202, que tratam da Declaração da Nova ordem Econômica Internacional e do Programa de Ação, respectivamente; e, a Resolução 3.291, que trata da Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados<sup>349</sup>.

Aliás, é conveniente que se evidenciem as características desse Direito Internacional do Desenvolvimento que, na opinião de A. Pellet, referido e citado por Celso Mello, são as seguintes: *“a) é concreto porque leva em consideração a realidade; b) é democrático, no sentido de que propõe um Estado igual a um voto, propondo a supressão dos órgãos restritos com pouco Estado; c) concentra a idéia de integração econômica”*.<sup>350</sup> Essa colocação se faz pertinente porque, normalmente, se tem a idéia de que o termo "desenvolvimento" possui um concei-

348 Idem, Disponível em < <http://www.undp>>, acessado em 31 de março de 2001.

349 BRASIL. *Biblioteca do Senado Federal*, disponível em <<http://www.recreio.senado.gov.br/4505/ALEPH/-/start/link>> acessado em 10 de junho de 2002.

350 MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito Internacional público*. 11 ed. Rio de Janeiro : Renovar, 1997. v.2 p.1517.

to antigo, puramente econômico, quando, na atualidade, possui traços que o configuram como multidisciplinar, albergando aspectos econômicos, sociais e culturais.

Assim, em virtude desta atual visão do Direito do Desenvolvimento, muito próxima e resultante da nova ordem econômica mundial, há quem o considere apto para assumir sua própria autonomia, desvincilhando-se do Direito Internacional Econômico. Neste sentido, a lição de Jean Touscoz, citado também por Celso Mello, *in verbis*: "*O DI Econômico e o DI do Desenvolvimento têm em parte o mesmo campo de atuação na medida em que o subdesenvolvimento é um problema econômico. Entretanto, este último tem um campo mais amplo porque ele é também político, social e cultural*".<sup>351</sup> A importância e o destaque se justificariam porque, a partir dessas leituras, surgiriam as bases jurídicas e filosóficas para o delineamento conceitual, tanto do direito ao desenvolvimento quanto do direito do desenvolvimento, de relevante importância para que se compreenda o desenvolvimento sustentável.

Esses fundamentos, então, carreados do Direito Internacional facilitam o entendimento da própria posituação, no ordenamento jurídico brasileiro, por exemplo, do princípio do desenvolvimento sustentável, constante do artigo 225, da CF, que, na realidade, se baseia no conceito estabelecido pelo Relatório "Brundtland", antes de sua adoção em nível internacional, que somente aconteceu em 1992, com a Declaração do Rio, em seus princípios 3º e 4º.<sup>352</sup>

Como justificativa maior dessa incursão pelo Direito Internacional, observa-se, por exemplo e além disso, a incorporação dos direitos humanos até então inexistentes, como ocorre nos incisos do artigo 5º ou nos preceitos gerais do parágrafo 2º, do mesmo artigo da CF, quando assevera que "*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>353</sup>

A posituação nacional do princípio do desenvolvimento sustentável, expressa no artigo 225, da CF, em capítulo específico que trata do Meio Ambiente, é uma demonstração cabal da dificuldade de compreensão do caráter multidisciplinar do desenvolvimento, de vez que não aparece no texto constitucional, uma definição clara ou uma referência mais explícita dos conteúdos do direito ao desenvolvimento sustentável, como recomendados e constantes do artigo

351 Idem, p. 1517.

352 BRASIL. *Biblioteca do Senado Federal*, disponível em <<http://www.recreio.senado.gov.br/4505/ALEPH/-/start/link>>, acessado em 10 de junho de 2002.

353 Idem, disponível em <<http://www.recreio.senado.gov.br/4505/ALEPH/-/start/link>>, acessado em 10 de junho de 2002.

1º, da Declaração do Direito ao Desenvolvimento de 1986 e dos princípios 3º e 4º da Declaração do Rio de 1992. Daí a importância da constatação do chamamento:

O Clamor pelo desenvolvimento sustentável não é simplesmente um chamado à proteção ambiental. O desenvolvimento sustentável implica um novo conceito de crescimento econômico, que propõe justiça e oportunidade para todas as pessoas do mundo e não só para uns poucos privilegiados, sem destruir ainda mais os recursos naturais finitos do mundo nem colocar em dúvida a capacidade de sustentabilidade da Terra.<sup>354</sup>

Com esse norte teórico, calcado no Direito Internacional e no Direito Internacional dos Direitos Humanos, há uma possibilidade maior de compreensão das políticas públicas brasileiras, centradas no desenvolvimento sustentável, destacando-se os planos estaduais de desenvolvimento sustentável resultantes da política universal sobre o assunto, assim como, da ausência dessas políticas, e da necessidade de implementação, da adoção de instrumentos que absorvam a idéia mundial em relação ao desenvolvimento.

Nesse aspecto, porém, mais uma vez detecta-se a crise dos procedimentos porque o legislador, para a efetivação destes planos, transferiu ao Ministério Público a maior parte da responsabilidade, impondo-se-lhe que, na sua função institucional, procure zelar pelo cumprimento efetivo dos direitos humanos, no qual, necessariamente está incluída a sustentabilidade do desenvolvimento. No entanto, esqueceu de oportunizar-lhe os meios, os instrumentos, os aportes humanos e técnicos de plena efetivação, dado que a sociedade civil não está suficientemente informada e preparada, como de resto a maioria dos poderes do Estado, para a divisão desta responsabilidade.

Transparece que a tendência, durante algumas décadas, será de que essas temáticas continuem em evidência, permeando várias áreas do conhecimento científico, não apenas pela importância mas também pela necessidade de transformação do mundo, onde se possa viver com qualidade de vida, superando-se a atual agonia Planetária, num processo de gestação para ser implementado, quem sabe, um novo ato de criação, recriando-se o que atualmente existe, vencendo-se a luta contra a possibilidade de morte da espécie humana, numa caminhada segura para a rehumanização.

Não falta muito. Várias são as nações que abraçaram em suas estruturas o social e o ambiental. Daí ser necessário, por exemplo, que haja a exata compreensão e o entendimento,

---

354 Ver MARCIAL, Danielle, ROBERT, Cinthia, SÉGUIN, Elida. *O direito do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2000. p. 48

não apenas dos conteúdos do direito ao desenvolvimento e do desenvolvimento nas suas plenitudes, mas a implementação destes na sustentabilidade do desenvolvimento dos Estados, como forma de serem respondidas várias questões, sem a conotação única, muito veiculada pela mídia, das desigualdades sociais, da pobreza, da fome. Isso é desvio da atenção maior que o implemento do desenvolvimento sustentado, que significa respeito ao princípio da dignidade humana, porque dentro do elenco das responsabilidades coletivas das sociedades, há a responsabilidade de respeito e defesa desse princípio, dever esse de todos para com todos os habitantes do planeta e, em particular, para com as crianças do mundo, a quem pertence o futuro.

Gize-se que essas responsabilidades não são e não podem ser privilégio do campo ou da cidade, mas do todo, muito embora pareça bem mais interessante um processo de implantação nas cidades para servir de modelo, de amostragem, criando-se a cidade sustentável, por exemplo, possibilitando-se a tomada de consciência dos aspectos jurídicos dos conflitos existentes no meio ambiente urbano, seus contornos filosóficos e políticos, cuja contribuição teórico-discursiva é tomada emprestada de Jürgen Habermas, cujas colocações foram feitas nesse trabalho, além do engajamento de urbanistas e cientistas sociais, preocupados com os problemas das cidades, principalmente nessas épocas de intensa transformação.

Compreende-se, afinal, que a incursão pelo plano internacional e a idéia de implementação desse novo direito – o do desenvolvimento sustentável – como direito de todos no processo de rehumanização são plenamente justificáveis. É inquestionável o direito ao desenvolvimento sustentado no campo e nas cidades, principalmente nessas, alarmantes por sinal, pela ausência de saneamento-básico, pela degradação do solo urbano, pelo crescimento desordenado, a demonstrar que o atual modelo civilizatório é incompatível com a preservação da vida e que o desenvolvimento econômico não pode acreditar no infinito dos recursos naturais e na infinitude do desenvolvimento sem sustentabilidade.

Aliás, os eventos realizados, envolvendo as questões do meio ambiente, estão sendo receptivos, há um certo tempo, aos problemas ambientais nas grandes cidades, como, por exemplo, na Eco-92, na HABITAT II realizada em Istambul em 1996, inclusive na África do Sul. Reflita-se e relembre-se a Eco-92 quando foi tratada a consolidação do conceito de desenvolvimento sustentável, como forma de atender-se às necessidades do presente sem comprometer as necessidades das futuras gerações, de vez que nas grandes cidades crescem, assustadoramente, os problemas oriundos ou copiados do que se produz nos países subdesenvolvidos, nos quais a pobreza e a destruição ambiental são a tônica, sem esquecer o fomento ao processo praticado pe-

los países desenvolvidos, como o consumo exagerado, por exemplo, causa comprovada de degradação ambiental. Tudo por conta da falta de transparência, de carência de procedimentos profícuos e de políticas de desenvolvimento, o que é, inclusive, alertado por defensores do direito Econômico posto, como Cristiane Derani.<sup>355</sup>

Logo não basta apenas o direito positivado. Falta a vontade política, a consciência e uma cultura. Há que se buscar a reconstrução dos valores éticos dessa sociedade de risco, conforme as lições já colacionadas de Ulrich Beck, assistente que fora de Niklas Luhmann. Para o sociólogo alemão, a sociedade de risco é produto da globalização que a vem desintegrando e, para superar esse dilema, dentre outros procedimentos, é necessário, multiplicar o direito à informação e a educação ambiental.<sup>356</sup>

Esse direito ao desenvolvimento sustentável, no campo ou nas cidades, deve possuir uma fundamentação ética, justificada pela teoria discursiva do direito de Jürgen Habermas em razão dos seus pressupostos que podem ser sintetizados como:

a) a ação comunicativa, que se funda numa ética discursiva, que é o processo de interação linguisticamente mediado, voltado para os interesses emancipatórios da humanidade; b) o combate à jurisdicização da vida cotidiana, que é um novo tipo de dependência entre o cidadão e o aparelho burocrático do Estado, que leva ao empobrecimento cultural; c) e é uma teoria que busca remover os obstáculos à ampla participação do cidadãos nos processos de decidibilidade jurídica.<sup>357</sup>

Os entraves são muitos porque tanto a Agenda 21 como a Agenda HABITAT, cujos compromissos foram firmados por vários países para a adoção de um conjunto de diretrizes e ações, estão na fase preliminar de implementação interna dessas nações, sem que tenha ocorrido uma efetiva gestão do meio ambiente, na qual as decisões fossem amplamente descentralizadas e se levasse em consideração que os aspectos econômicos não podem defenestrar o bem-estar social das pessoas. Agiganta-se a crise dos procedimentos acorbertada pela falta de transparência, de informação. Grande parte da sociedade não sabe da existência de um determinado direito e, diante de tal desconhecimento, não tem condições reclamá-lo, embora o seu direito de petição, garantido constitucionalmente às pessoas.

Ramos como do Direito Municipal ou do Direito Urbanístico em nada resolveram. Pelo contrário, criou-se um legalismo fundado numa racionalidade instrumental, com flagrante e

---

355 Ver DERANI, Cristiane, *Direito Ambiental Econômico*, São Paulo: Maxlimonad, 1997, 297.

356 BECK, Ulrich, *ob. cit.*, p. 15

357 Ver HABERMAS, Jürgen, *Direito e Democracia - entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1997, 354 pp. 169-209.

quase única conotação: a de otimização do lucro. Fomenta-se o melhor aproveitamento econômico dos espaços urbanos, produzindo-se a exclusão urbana, cuja maioria não possui nenhum poder de decibilidade, provocando-se uma conseqüente separação entre os ricos e os pobres, sem terem sido buscados os fundamentos na vontade discursiva dos cidadãos, capaz de produzir novos e interessantes padrões de desenvolvimento sustentável das cidades, a exemplo que se propugna para o campo desde o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64 e Dec.-Lei 59.566/66).

Mas é evidente a evolução. O debate alcançou as universidades e hoje é costume a promoção de pesquisas, seminários, semanas acadêmicas com os temas centrados na função dos princípios constitucionais, proporcionando-se a discussão sobre os problemas emergentes nos vários e diferentes âmbitos do direito, tais como as relações entre o direito e a moral, o papel da jurisprudência, a linguagem jurídica e a necessária interação de todo o ordenamento jurídico.

Nesse processo evolutivo as abordagens meramente unilaterais, atreladas aos aspectos lógicos do princípios, passam a ser superadas, privilegiando-se os aspectos valorativos e ideológicos desses princípios, distinguindo-se, por exemplo, como já se abordou, os princípios das regras, conscientes de que toda regra é uma concretude de um princípio. Pensa-se que o direito deve 'entrar', finalmente na lei, para uma rehumanização do processo.

Desse conjunto de regras e princípios, rehumanizados, surgem ordens constitucionais relacionadas com a qualidade de vida, com o direito ao desenvolvimento sustentado, vertentes de princípios como: da função social ambiental da propriedade; da obrigatoriedade de planejamento; da justa distribuição do ônus e outros, assentados em fundamentos como o da dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, expressos no elenco das garantias individuais e coletivas, em preceitos como: da inviolabilidade do seu direito constitutivo; do direito à mesma; e, na determinação mandamental para que toda propriedade atenda sua função social, conforme o preceito do artigo 5º, *caput*, incisos XXII e XXIII, da CF.

Essas determinações constitucionais que eram carecedoras de regulamentação, foram objeto de tal imposição formal, resultando numa maior especificação e ampliação de conceitos, através da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001(Estatuto da Cidade)<sup>358</sup>, ratificando-se a função social da propriedade urbana, a supremacia dos interesses públicos e coletivos sobre os individuais, como forma de acompanhar as mudanças indispensáveis visando a melhoria da qualidade de vida, integrante essencial e indispensável da cidadania, da crítica, da ética.

---

358 Ver ANEXO II, com a íntegra dessa lei.

A legislação infraconstitucional, então, está se adequando ao texto maior, como no caso da edição do antes referido Estatuto da Cidade, atendendo-se o disposto no § 2º, do artigo 182, da CF: *a propriedade urbana atenderá sua função social quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.*<sup>359</sup>

Embora esteja inserido no Capítulo II, que trata - Da ordem econômica -, o referido instituto, termina por demonstrar que suas raízes estão nos princípios gerais da atividade econômica, fundamentada, mas submissa às regras dos incisos do artigo 170, da Carta Magna, submissão essa em relação a outros princípios como da propriedade privada, da função social dessa e do meio ambiente.

Aliás essa prática, também resulta do que está expresso no artigo 174 da CF que determina o planejamento obrigatório, regulador e indicador de tarefas, tanto para o Estado como para o setor privado, definindo-se nos artigos 182 e 183, os instrumentos desse planejamento para as cidades que têm no plano diretor, o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, a qual, pelo princípio democrático, deve ser acompanhada de perto e em estreita cooperação com as associações representativas no planejamento municipal, forte no artigo 29, inciso XII, da CF, absolutamente impositivo para os municípios com mais de 20.000 habitantes, sem prejuízo das determinações da recente 10.257/02 (Estatuto da Cidade).

Nota-se o aumento da preocupação legislativa no sentido de explicar a intenção do constituinte que já pensava, em 1988, no crescimento, com ordenamento, com planejamento, com desenvolvimento sustentado das cidades.

A importância de um Plano Diretor reside no fato dos municípios terem de desenvolver suas competências, promovendo o adequado e indispensável ordenamento territorial, planejando e controlando o uso das frações territoriais mediante um parcelamento responsável para a ocupação do solo urbano. O Estatuto da Cidade, veio entregar os elementos de aperfeiçoamento e compreensão dos planos diretores, que devem ser escudados em outros princípios como de Justiça Orçamentária, Participação Popular, além do poder regulador com o uso de outros institutos jurídicos como do solo criado, do direito de preempção, das operações urbanas, da transferência do direito de construir e outros, que, para o presente trabalho, suas abordagens e especificações são perfeitamente dispensáveis.

---

359 BRASIL. *Constituição da República ...* p. 136.

O que merece atenção está na finalidade dos planejamentos locais de modo a oferecer-se o adequado ordenamento dos territórios municipais de vez que a função de um Plano Diretor, efetivar o processo de planejamento urbanístico local, potencializador da demanda por proteção ambiental, pela normatização da atuação estatal que, junto com a comunidade, deve buscar nessa ordenação, a consciência da necessidade de um meio ambiente urbano equilibrado e saudável para a promoção da qualidade de vida, nos seus mais diferentes espaços.

Por outro lado, o planejamento urbano, atesta o entendimento de que não se trata de mera imposição local mas decorrente da nova realidade pela globalização, além de resultante da discussão mundial sobre tal necessidade, imprimindo-se novos princípios a serem observados pelos Estados-Nações, principalmente no que concerne ao desenvolvimento sustentável e à participação popular, plasmados na Agenda 21 e na Agenda HABITAT.

O planejamento urbano, em especial, o Plano Diretor, como concebido no Estatuto da Cidade, integra todas as perspectivas apontadas em relação ao desenvolvimento ordenado das cidades, constituindo-se no instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, que ao lado dos princípios do desenvolvimento sustentável e da participação popular estão compondo os princípios constitucionais do direito urbanístico que são: a) a função social ambiental da propriedade; b) a política urbana é uma função – obrigatoriedade do planejamento e; c) justa distribuição do ônus pela urbanificação, reforçando-se a posição de materialização e efetivação de uma política de desenvolvimento urbano, que tenha como prioridade, atender às necessidades essenciais da população pobre das cidades, ancorada nas normas constitucionais inerentes e no sistema internacional de proteção dos direitos humanos, em especial, em consonância com o princípio do desenvolvimento sustentável.

O desenvolvimento sustentável, então, é componente fundamental do desenvolvimento urbano, representando a conformação constitucional entre o desenvolvimento urbano, prevista nos artigos 182 e 225 da Constituição, como meio de ser assegurado o direito das presentes e futuras gerações ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Aqui o fundamento do Direito à cidade sustentável.

Novamente a teoria de Habermas, encontra ressonância com a interação necessária do princípio do desenvolvimento sustentável com o da participação popular para a implantação do desenvolvimento sustentável que somente existirá, se tornará efetivo, quando os sujeitos participantes dos processos de decibilidade dos conflitos ambientais urbanos tiverem como veto-

res de suas práticas discursivas e de formulação do planejamento urbano, os princípios do desenvolvimento sustentável e da participação popular.

Ocorre que a falta de informação, de transparência, implica na inexistência de uma cultura, de uma formação que leve ao conhecimento e daí à praticidade necessária, de forma a motivar a sociedade para as questões ambientais e para o envolvimento e comprometimento de todos. São conhecidas as dificuldades de tornar realidade a recepção de um novo paradigma. Essa dificuldade materializada na resistência de determinados segmentos, somente cederá se houver um processo bem conduzido de mudança. A propósito, Paulo Fernando Lago bem sintetiza as necessidades desse tipo de momento:

O importante é que estamos compreendendo os mecanismos de interações entre as "partes" de um todo que, em verdade, não as diferencia. A Terra, visto como um sistema onde o que é vivo não se indissocia do que não é vivo, é concepção que pode ter antigas raízes. ...Estas e outras reflexões nos empurram para as conclusões sobre a urgência de se construir indispensáveis acertos entre os mundos que ainda se configuram como realidades identificáveis ...Não falamos mais em acertos entre nações, embora esse nível mereça, obviamente, maior apreço. Estamos procurando ressaltar a importância de entendimentos em todos os níveis das atividades humanas, e tendo em vista pactos com gerações futuras.<sup>360</sup>

Compreende-se, então, que a maior parte do sucesso dessa conscientização reside na mudança de comportamento da coletividade para a implementação de um novo paradigma de gestão ambiental, por exemplo. Sim, porque, a pesquisa está a demonstrar que somente uma efetiva gestão ambiental poderão ser satisfeitas as necessidades do homem em relação à água, ao alimento, à energia, à moradia, ao emprego, descartando-se de vez essa imagem de que – meio ambiente é erradicação de pobreza ou programas de reflorestamento e proteção de animais em extinção. Sem essa conscientização coletiva existem problemas de implementação, que poderão ser superados com a transparência, com a informação, com a formação, com a educação.

O homem enfrenta o perigo de extinção da espécie pela teimosia em furtarem-se os governos de colocar em prática, ações que visassem e visem um desenvolvimento sustentável por meio da aplicação da ciência e da tecnologia, no qual estejam envolvidos governo, empresários, empregados, estudantes e as instituições representativas dessa coletividade e as científicas de modo a oportunizar que as novas cadeias agro-industriais se reorganizem de tal forma que os

---

360 LAGO, Paulo Fernando, *A CONSCIÊNCIA ECOLÓGICA - a luta pelo futuro*. Florianópolis: UFSC, 2 ed, 1991, p. 216.

resíduos e subprodutos de uma atividade sejam utilizadas como matéria prima para os produtos de outras, criando uma força de demanda que permita a utilização total das matérias primas com uma integração tão ampla que não se conceba, por exemplo, nenhuma classe de resíduo.

Com este tipo de enfoque, a simples eliminação de resíduos representaria a solução para problemas como da poluição, em certas áreas industriais que castigam o ecossistema local e global, sem falar na utilização crescente da maior quantidade dessas matérias primas, fontes renováveis, resultando no remanejo constante dos recursos da terra com os critérios de sustentabilidade. Há que se imitar, em verdade, os processos de transformação efetuados pela própria natureza na qual os resíduos gerados servem de alimento para outras espécies, compondo a cadeia alimentar, viabilizando-se a criação de novos empregos com o surgimento de novas atividades econômicas com absoluta e permanente prevenção e preservação ambientais.

Um pouco de reflexão e atenção ao que acontece na vida diária de qualquer pessoa ou família oportuniza consciências até então não despertadas como no caso de áreas que não apresentam sistemas sanitários, capazes de tratar os resíduos e efluentes gerados no cotidiano, mas que viabilizam excelentes oportunidades de associação com novos empreendimentos. Nesse caso, os efluentes líquidos oriundos de todas as saídas (vaso sanitário, chuveiro, pia de banheiro, pia de cozinha e tanque de lavagem de roupas) podem ser passíveis de biodigestão, gerando gás combustível, que pode ser utilizado no suprimento e na demanda energética das próprias residências ou de compostos orgânicos para servir de fonte de nutrientes para lavouras, hortas caseiras e comerciais, além de um elenco maior de procedimentos com outros resíduos, simplesmente jogados fora, sem a percepção da agressão ao natural que está continuamente sendo cometido. Essa é uma pequena reflexão, daí a importância do desenvolvimento sustentável.

Em nome do lucro, do crescimento econômico, do consumismo e da livre concorrência não há como ser detido, facilmente, o germe da destruição, ciente que está o setor produtivo, que a mera intervenção do direito como corretor de falhas eventuais não é mais suficiente. A constitucionalização de certas garantias da sociedade, determina que o Direito cumpra um outro papel, o de agente ativo e empreendedor, assumindo funções como as de regramento da distribuição de riquezas, de respeito ao bem comum, diminuindo problemas e diferenças sociais que eram crescentes pela liberdade de mercado, da economia e da produção. Não há como serem negadas essas constatações que emergem, com tal veemência, que já não mais se pode conceber a sociedade contemporânea prescindindo destas atividades sociais do Direito, ordenando e preservando as atividades particulares e estatais.

Assim acontece, porque a "auto-regulamentação" do mercado capitalista contemporâneo é uma ilusão, não somente em razão dos monopólios, oligopólios, acordos visando à formação de "*dupings*", cartéis etc., mas porque outros fatores importantes acabam emergindo como a questão substancial do produto interno, que, de uma maneira ou de outra, surge das atividades do Estado (gastos com a administração, seguro social, financiamentos, empreendimentos), ou seja, a abstenção do Estado na economia implica numa imediata queda do volume da atividade industrial. Daí, a retração da participação do Estado na economia, seja como regulamentador ou empreendedor, produzindo, obrigatoriamente, uma certa diminuição da produção de bens, pois ocorre uma diminuição imediata de empresas e empreendimentos que insistem em produzir, em produzir sem qualquer ingerência do Estado ou da sociedade.

Nesta perspectiva, explicam os setores econômicos, que as intervenções estatais sejam censuráveis, não porque lhes falte, eventualmente, uma dimensão intrínseca de justiça, mas porque afrontariam e afrontam a liberdade econômica pretendida pelos gananciosos, afetando a *calculabilidade* do desenvolvimento econômico e do lucro, segundo as expectativas calculáveis, tentando insistir na idéia de que as leis do mercado são objetivas, dirigindo-se a todos, por conseqüência, não podendo ser manipuladas por qualquer indivíduo ou segmento social em particular.

Defendem que, numa economia capitalista, as restrições devem ser mínimas, preponderando os direitos fundamentais economicamente relevantes como a propriedade, a liberdade de profissão, a indústria e o comércio, dentre outros. Logo, as 'políticas' devem atender interesses particulares e não coletivos, na qual está inserida a 'política ambiental', parte necessariamente integrante desse conjunto das políticas governamentais.

Sob esse enfoque, dificilmente os objetivos referentes à qualidade ambiental terão prioridades porque a sociedade é 'informada e formada' por uma forte mídia de consumo que acena para o desnecessário, o descartável, e, dentre suas metas importantes está a produção de bens industrializados, sempre maior, para a satisfação de uma vida essencialmente urbana, incutindo, na mente de cada um, o 'sonho das luzes da cidade grande', que ao ser realizado, representa o sucesso, mas esquecem de informar que, acordando, verificarão que 'tudo era sonho' e como tal, nasceu e viveu sem nada concretizar.

Esse despertar implica em frustrações que acabam criando uma certa 'teologia do conformismo, se é que se poderia chamar esse processo de resignação, presente em grande parte de setores informados como as próprias universidades, os setores da imprensa (rádio, jornal e

TV), que limitam-se à discussão da desastre ecológico acontecido sem a preocupação com a prevenção ou a precaução, com a transparência das normas, com a informação e com o encontro de alternativas procedimentais. Há uma distância enorme entre o econômico e a sociedade, embora, paradoxalmente, todos estejam mais próximos do que nunca.

#### 4.3. Distanciamentos e aproximações entre o econômico, o social e o ambiental

Pelas observações do fato-realidade e do apanhado feito até aqui, deduz-se que uma verdadeira '*política ambiental*' implicaria e implica no surgimento de algumas limitações que emergem, de imediato, do avanço da urbanização, quase sempre desordenado, e do próprio objetivo do desenvolvimento econômico, provocando a revisão de critérios, porque nesse permanente conflito entre a política do modelo instalado e os interesses dos cidadãos, estes é que devem definir os eventuais limites.

A realidade está a exigir uma postura governamental que revele o compromisso com os mais profundos interesses populares, dentre esses, a vida. Não há como se desconhecer o dizimar permanente dos recursos naturais renováveis, a poluição ambiental e a contaminação industrial que atingem mais diretamente e numa razão inversamente proporcional, os benefícios trazidos pelo progresso, o que facilmente se comprova junto às cidades de grande, médio e até de pequeno portes, nas quais, as áreas periféricas concentram as faixas populacionais mais carentes e marginalizadas, resultado direto da falta de uma opção clara por uma política social e de proteção ao meio ambiente, de defesa dos recursos naturais, que privilegie o desenvolvimento sustentável, como se estivesse tratando de uma questão de segurança nacional.

Essa nova consciência e essa rehumanização são vetores dos interesses vitais e imediatos da população como um todo, porque a economia não pode optar por crescer a qualquer custo, com o intuito único de fomentar riquezas com a produção dos bens industriais, no chamado 'progresso tecnológico', descuidando do bem-estar do ser humano.

É importante que se tenha presente, contudo, as muitas contribuições da economia ambiental, porque os conflitos que ela sugere e trabalha são aqueles imersos na visão estreita, desfocada de que todos os elementos da produção podem ser inseridos na dinâmica reguladora do mercado (marketable good). Daí a importância de um novo posicionamento para se admitir que cabe à aplicação do direito, social e ambiental, em medida justa, na composição de novas teorias, de novas culturas, de novos e profícuos procedimentos, adaptados à contextualização

inerente e exigível pela sociedade contemporânea, pois as relações embora complexas, não são tão opostas, dado que buscam um mesmo fim: a realização do homem como ser humano.

Mesmo com todas essas constatações, que, em verdade são contribuições do sistema econômico no processo, cabe à sociedade a adoção de práticas alternativas, a começar por uma melhor interpretação dos textos positivados, os quais, devem servir para a viabilização, a adequação do inerente interrelacionamento dos objetos expressos nos artigos 170 e 225 da Constituição Federal, no qual se instale um processo de permanente avaliação, visando a efetividade dos mesmos e a conseqüente realização de políticas públicas, como as de concretização ambiental, fugindo-se dos discursos que exaltam uma oposição, que não é material, mas ideológica, que, se aceita, conduz à impossibilidade de ser encontrada uma lógica necessária de relacionamento entre o desenvolvimento produtivo e a utilização sustentada da natureza.

Essa alternativa deve partir da constatação de que os atores, por exemplo, devem estar, além do comprometimento com o lucro e o crescimento, com a perspectiva da apropriação dos recursos naturais na justa medida das necessidades da sociedade que sustenta o próprio desenvolvimento econômico.

Verifica-se, contudo, que as coisas ou a mudança de práticas não são tão simples. A sociedade não é uma convenção, na qual algumas pessoas se colocam ao lado de outras para um fim comum. A sociedade é a comunidade do estar-com-o-outro e pelo-outro, na celebração popular da frase popular e histórica do – *um por todos e todos por um* –, em cujo processo essas pessoas estejam ligadas muito além dos laços comuns de formação étnico-sociais, culturais e laborais, e sim, no crescimento individual para o desenvolvimento e realização do coletivo. ‘Eu’ e sociedade existem e permanecem existindo na medida que se nutrem um ao outro, cuja coexistência será sempre mais solidificada num elevado e necessário processo de comunicação que oportunize um harmônico e pacífico entendimento.

Nessa contextualização, há que serem encontrados os instrumentos necessários de convivência pacífica, de harmonização, de procedimentos que resultem na efetividade dos anseios e necessidades da sociedade, de verdadeira integração social, que segundo Habermas<sup>361</sup>, é a base da ordem social, uma fusão estabilizadora da facticidade e validade. Daí a racionalidade do direito contemporâneo. Aliás, para Habermas,<sup>362</sup> as estruturas de racionalidade do direito moderno

---

361 Ver HABERMAS, ob. cit., pp. 48-63

362 Idem, ob. cit., pp. 48-63

se manifestam relacionadas com a racionalidade da ação dos sujeitos jurídicos e não com a racionalidade sistêmica da circulação econômica, junto à qual este direito moderno desempenha funções.<sup>363</sup>

Essa consciência, se vertente na área da economia, por exemplo, implicaria no processo de integração que a norma jurídica desenvolveria juntamente com outros modos sociais de ação comunicativa que, além do valor de uma pretensão normativa, deveria ser vista como elemento de pressão coercitiva que agiria para restringir os campos de ação dos agentes e atores econômicos numa função estabilizadora das expectativas sociais legitimadas num determinado texto legal, de forma a impor força ao preceituado que, bem interpretado, poderia aferir o seu respectivo valor, não apenas pela coerção, mas pela sua aceitação e exigência na sociedade, dado que a ordem social assenta seus alicerces no reconhecimento da pretensão de validade da norma jurídica.

O desenvolvimento sustentável, como restou destacado, verte da imperiosidade constitucional. Mas essa disposição deve ser aceita na forma de lei para se tornar eficaz, implicando numa nova cultura, num lento processo educativo dos agentes e atores, que lhe tomem com a seriedade merecida, dado que, como lei, uma Constituição depende de interpretação do seu conteúdo, cuja estabilidade resulta dos limites extraídos dessa interpretação, ou seja, a sua aceitação e respeito na sociedade está vinculada à facticidade das suas disposições, nas reais possibilidades de efetivação na sociedade. O Estado e a sociedade devem permanecer cegos às particularidades, evitando-se a interpretação de que o desenvolvimento sustentável, por exemplo, represente perseguição a esta ou aquela pessoa, a este ou aquele segmento produtivo, e sim, os detentores dos instrumentos de proteção para que a dinâmica do desenvolvimento seja prejudicada.

Daí a importância da constitucionalização dos novos direitos que superam a noção anterior de um Direito implicado com a fixação das linhas das estruturas da sociedade, como tarefa maior, para assumir uma postura de ordenação de situações conjunturais, o que lhe reveste de uma outra função, a de ser responsável pela implementação das *políticas públicas*, a demonstrar o seu lado *funcional*, paralelamente ao seu conteúdo *estrutural*. Essa bilateralidade atesta, por um lado, a responsabilidade com a fixação e ordenamento das estruturas básicas de desenvolvimento de uma sociedade, e, por outro, a imposição de ações efetivas para atendimento dos ob-

---

<sup>363</sup> Ver HABERMAS, Jürgen, ob. cit., pp. 48-63.

jetivos sociais elencados pela própria sociedade, sem deixar de regular exclusivamente um dos pólos para se cingir ao outro. Importante a transparência, a participação, a informação, para que seja eliminada a falsa imagem de 'crise do Direito', tão alardeada, inclusive pelos meios de comunicação de massa, nos últimos tempos.

Contudo, esse Direito, com ampla normatização constitucionalizada envolvendo as questões ambientais, não está espelhando a realidade das necessidades sociais. A forma de produção implementada e defendida pelos agentes econômicos também nega ao Direito a função de instrumento de mudança social, de interação com os demais setores de desenvolvimento. Cria-se o estigma de "xerife" da sociedade ao Direito, pela otimização apenas do seu lado repressivo, escondendo-se a sua atuação ambivalente anteriormente apontada. A mídia tenta mostrar que essas ingerências do Direito, da norma, da fiscalização, além de entraves ao setor produtivo, representa a segmentação do Direito, seu isolamento da sociedade, sua independência e total abstração e generalidade, sua inércia frente às realizações nas demais esferas da sociedade, o que, em absoluto, parece ser verdadeiro.

Essa versão não pode ser aceita, dado que o Direito posto, desde a Constituição, num sistema hierarquizado como o brasileiro, não é escrito apenas para os profissionais das áreas jurídicas, tanto que o conhecimento do direito por todos os integrantes da sociedade é a realização da cidadania, que está a exigir um real conhecimento dos seus conteúdos (direitos e garantias) para a consciência da amplitude da ação modificadora e mobilizadora da vida social dos cidadãos, capaz de instrumentalizar ações intersubjetivas pelo poder conscientizador que exercitam, demonstrando as possibilidades trazidas à administração para a proteção das instituições, além de ser reveladora, à medida que pode e deve atender os anseios e expectativas de interesses presentes na sociedade.

Assim, não há como ver o Direito numa visão sistêmica compartimentada, dissociada dos interesses sociais, inclusive os econômicos, porque tal enfoque importa num Direito que decide apenas as lides e não soluciona os conflitos, terminando por incentivar os últimos, de forma indireta, mediante tais práticas. A compreensão da sua amplitude passa pelo exercício comunicativo para a estabilização social, cuja discussão importa na possibilidade do encontro de novas éticas como a da *responsabilidade solidária da humanidade*, daí o foco deslocado nas afirmações de que o Direito estaria apartado da dinâmica social.

No campo ambiental, por exemplo, a problemática ecológica é vista pelo Direito, tanto do ponto de vista do dano já consumado como na prevenção do evento danoso, não sendo

crível que a economia esteja a exigir um emaranhado de leis para entender a finitude dos recursos naturais, como forma de cessarem os conflitos sociais dessa área, dado que para a economia, a norma ambiental, apenas, de nada valeria sem a visão de todo o ordenamento jurídico, porque proteção do meio ambiente, conforme a expressividade constante da Constituição Federal, estaria relacionada com a efetivação da ordem jurídica como um todo. Essa postura denota um parcimonialismo econômico, uma supervalorização do econômico em detrimento do social, numa visão destorcida e antagônica dos princípios fundamentais da constituição nacional.

Ocorre que a economia não aceita a mão reguladora do Estado e da sociedade entendendo as posições constitucionalizadas como meros discursos tingidos de ideais metafísicos sem qualquer base concreta e pouca plausibilidade de realização, sem nenhuma concretude prática, insistindo numa visão que lhe favorece com a criação do que chama de – economia ambiental.

Compreendendo o Direito, simplesmente como - a organização produtiva de uma sociedade, a economia ambiental o entende como a face coercitiva e incentivadora ou inibidora do desenvolvimento das relações econômicas e sociais, pelo que verte das suas normas, que esbarram nos princípios da ordem econômica e ambiental, a exigir uma orientação que deve ser, em princípio, feita pelos agentes econômicos, com o que seria encontrado o caminho para o desenvolvimento de políticas públicas apontadas pela norma jurídica nascente desse processo, de modo a possibilitar e viabilizar a utilização eficiente dos meios para se atingir os fins colimados, deduzindo-se, então, que viria do movimento das práticas econômicas cometidas pela sociedade, a identificação e a inspiração dos políticos para a prática legislativa, inclusive de elaboração e de políticas públicas. Isso é maquiavélico. Não há raiz teórica que sustente e dê guarida a essas práticas, porque o interesse de alguns (agentes econômicos) sempre estaria a nortear os instrumentos e procedimentos a serem adotados.

A questão maior se mantém, então, no enfoque que está sendo dado pelos atores desses processo de normatização que buscam regradar a utilização do meio ambiente enquanto elemento do sistema econômico ou considerando-o como sítio, como local a ser apropriado para o lazer ou para as externalidades da produção, que fatalmente acaba se tornando depósito dos subprodutos indesejáveis desta mesma produção. Equivocadamente, normatiza-se o meio ambiente como uma economia qualquer (poupança) que oportunize o uso desse bem (recurso natural), determinando-se-lhe, artificialmente (sem qualquer relacionamento com as leis de mercado), um

valor para a conservação do mesmo, como se essa fosse a melhor forma ou a mais simples, de integração desses recursos naturais ao mercado.

As práticas e os procedimentos revelam-se absolutamente insuficientes. Embora negada a transparência das normas ambientais, inviabilizando-se uma ampla discussão com os agentes econômicos, a mesma é de vital importância para a implementação de políticas públicas eficazes pelo simples fato, dentre outros, de não se poder otimizar as possibilidades de uso da natureza, quando ainda não foram estabelecidos os limites que realmente não podem ser ultrapassados sem que a causa de efeitos irreversíveis para o meio ambiente. Tudo ainda é incipiente e na base da improvisação. Mas é evidente a falta de vontade política nessas questões.

Compreendem-se as atitudes porque a economia, ao longo do tempo, inclusive a atual que implica em preservação ambiental, teve como foco de preocupação os "efeitos externos", fixando-se na "monetarização" para encontrar respostas às questões do uso de recursos renováveis e não renováveis. Daí a importância de uma nova cultura, de uma rehumanização, de acordos globais, da criação de obrigações convencionais protetivas pelas quais vinculem-se não apenas os governos, mas os Estados.

Esses novos direitos que podem ser denominados de - direitos de solidariedade - (direito ao desenvolvimento, à paz, etc.) compreendem os direitos do homem no âmbito internacional, que, como leciona Paulo Bonavides: "*(...) não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro...*", conclui o autor - "*(...) por destinatário o gênero humano mesmo num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta*".<sup>364</sup>

As questões ambientais passam, então, a exigir uma nova abordagem, de forma a incorporar, nos procedimentos, um componente ético em relação às gerações futuras, mostrando que a humanidade não se está agindo de forma alienada e egoísta, mas preocupada com a herança ambiental a ser transmitida, imprimindo-se uma conexão entre o urbano e o rural, entre Estados, contíguos ou não, independentemente dos seus limites físicos fronteiriços, para que se obtenha um novo perfil de desenvolvimento dos assentamentos humanos, semeando-se os princípios da sustentabilidade em todos os níveis e formas, porque a teoria da sustentabilidade propõe uma visão tridimensional do desenvolvimento, combinando-se - eficiência econômica, justiça social e

---

364 BONAVIDES, Paulo. Ob. cit., p. 481.

prudência ecológica, para que se materializem o respeito aos direitos humanos, às liberdades fundamentais, como base para a cidadania.

A dimensão ecológica do mundo atual está a obrigar um repensar sobre a localização do homem dentro da comunidade biótica planetária, independentemente de serem pesquisados, encontrados e discutidos os *direitos fundamentais dos seres vivos* (dos animais, das plantas). Trata-se de uma *responsabilidade dos poderes públicos perante as gerações futuras* em termos de auto-sustentabilidade ambiental de vez que o ambiente não pode ser visto como um momento ético-político-ambiental, mas principalmente, orientador de comportamentos públicos e privados ambientalmente relevantes.

#### 4.4. A responsabilidade intergeracional.

Modernamente, esses direitos estão sendo privilegiados pela garantia que devem representar para as gerações presentes e para as futuras. Essa relevância se faz presente, ainda mais, pela questão intergeracional que está envolvida, na razão direta de que todos os cidadãos têm o direito à qualidade de vida e que esta implica num dever correlato de ações de proteção e preservação do meio ambiente.

Emergente dessa obrigação permanente, os princípios da *precaução* e da *prevenção*, devem orientar todos os atos oriundos dos diferentes atores, públicos ou privados, modificando-se a noção primeira de que tal tutela ambiental centraliza-se nos atos administrativos, e sim, na conjugação dessas ações, de instrumentos, de procedimentos, nos quais, o papel da coletividade na proteção do patrimônio ambiental seja ressonante para o atendimento das necessidades de respeito à função social e ecológica dos bens comuns, muito além da mera noção ultrapassada de propriedade. ✱

Aliás, ao determinar-se na Constituição Federal de 1988, como deveres – a preservação e a defesa do meio ambiente - , tanto de parte do Estado quanto da comunidade, tendo em vista que o bem jurídico, meio ambiente, é um bem de uso comum do povo, está se propugnando que isso realmente ocorra, urgenciando-se os esforços que se fizerem necessários para a solução dos eventuais conflitos e não apenas das lides, quando em litígio o uso dos recursos ambientais, porque a preservação ambiental deve ir muito além do texto expresso, do costume, das ações políticas e sim, dos meios efetivos que possam assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado às gerações atuais e futuras, sustentados nos princípios da precaução e da prevenção. Logo, a participação de toda a população se torna essencial: a proteção do meio ambiente é dever

de todos, sem exceção, do Poder Público e da coletividade, que só obterão resultados concretos se agirem conjuntamente e se a população tiver acesso à educação e à informação ambientais.

Essa conscientização popular vai, com certeza, diminuir a complexidade que os problemas ambientais assumiram nos últimos tempos e suas implicações em todas as dimensões, desmistificando-se a crise ambiental com ações que tenham como objetivo principal a mudança de postura, dado o esgotamento do modelo de desenvolvimento adotado pela sociedade, que, como já se disse, baseia-se no dinamismo econômico que somente interessa aos que visualizam, apenas, o lucro pouco importando os sinais recebidos da própria natureza, como as mudanças climáticas, a destruição da camada de ozônio, a perda da biodiversidade, a poluição dos mares e tantas outras degradações.

Essa desmistificação que aqui se trata é necessária para a compreensão de que as questões ambientais têm caráter globalizante e maximalista: são próprias do mundo atual, protagonista de um largo processo de globalização e interdependência, no qual a degradação ambiental atinge a totalidade do mundo, ainda que de forma desigual. E quando a degradação do meio ambiente coloca em risco a totalidade do mundo, a própria natureza fica ameaçada. Daí a responsabilidade com as gerações descendentes, aquelas que ainda não podem decidir ou intervir no presente, também ficam ameaçadas.

Ainda que necessária, a simples constatação dessa ameaça não modifica o rumo dos acontecimentos implicando no fato de que essa ameaça deva ser eliminada. Essa certeza direciona para a necessidade do reconhecimento e legitimação de um novo estatuto de direito, acostumada que está a sociedade com os instrumentos legais. Vê-se as gerações futuras e a própria natureza como sujeitos de direito e desafiando-se a imaginação política insistem os atores do processo legiferante na urgência de criação de um estatuto que possa definir novas regras de reciprocidade, de responsabilidade, enfim conformar uma nova sociabilidade para o mundo. Reflete-se, novamente, um enfoque que parece apresentar equívocos, porque instrumentos legais existem, mas os problemas continuam, constando-se por jornais, revistas, rádio, tv, internet, enfim, por todos os meios de comunicação que a degradação, que o descaso, em termos brasileiros, são alarmantes. É evidente a falta de educação nas questões ambientais, de informação, da devida e justa transparência.

O exercício dessa cidadania está na luta política constante e na prática concreta que oportunize a politização da relação sociedade-natureza, estendendo-se o conceito de cidadania para as futuras gerações e para a natureza, subvertendo-se a noção tradicional. Os novos desafios e

necessidades estão a exigir respostas. Claro está, que a consciência dos direitos é, de fato, melhor partilhada pelo conjunto da sociedade quando estes são declarados, garantidos e visíveis pelas leis, ainda que não reduzidos à objetivação jurídica. Mas a sociedade contemporânea está abrindo um campo novo para a construção de uma cidadania coletiva; um novo exercício de cidadania, que vai além das limitações imprimidas pela construção de marco liberal, além da expressividade legalista dos textos convencionais.

O direito das futuras gerações em relação à natureza, situa-se no campo dos valores, de uma nova ética e, principalmente, no campo de uma sociedade radicalmente democrática. Tratam-se de direitos humanos e como tais, têm as características de um tema global, universal, cujo reconhecimento já se faz presente, por exemplo, na Declaração dos Direitos das Pessoas Pertencentes às Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Lingüísticas, adotada pela ONU, em dezembro de 1992; a Declaração dos Direitos do Homem; a Declaração dos Direitos Humanos e outros documentos daquele organismo, reforçam essa posição. Esse potencial de colaboração entre esses sujeitos pode conduzir a humanidade à consciência de cooperação permanente para o encontro de soluções que levem ao meio ambiente seguro e saudável, dado que a humanidade é parte integrante dessa mesma natureza.

No Brasil, por exemplo, uma ação pública movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, com base no processo evolutivo desses direitos (difusos) contra uma entidade privada, resultou na condenação desta à obrigação de recuperar diversas áreas contaminadas por resíduos tóxicos, depositados por vários anos, clandestinamente<sup>365</sup>. Julgados dessa natureza estão se proliferando em vários pontos do país, numa demonstração segura de que, parte da sociedade com o respaldo do judiciário, está protegendo o direito das futuras gerações.

Então, o Direito constituído desse caráter solidário pode, finalmente, compreender, que a natureza é - sujeito de direito -, reduzindo-se os pretextos para a demora na implementação das políticas de proteção ambiental, preconizadas pela Constituição. A simples verificação que o homem instaurou, sem cautelas, um processo de desenvolvimento, que, associado à técnica e à ciência, transformou o mundo da natureza em "ambiente criado" ou, ainda, em uma "natureza

---

365 Cf. SÁNCHEZ-SILVA, S. Solange, *CIDADANIA AMBIENTAL: novos direitos no Brasil*, São Paulo: Annablume, 2000, p. 30, que esclarece ter sido a Rhodia e, neste caso, os moradores das áreas estavam expostos a riscos à saúde, causados por esses resíduos cancerígenos; contudo, a obrigação de recuperar as áreas contaminadas beneficiará um número indeterminado de pessoas, ou seja, todas aquelas que vierem futuramente a viver, ocupar ou transitar nessas áreas. Outro exemplo levantado pelo mesmo autor é o da já clássica "passarinhada do Embu" em que o prefeito dessa cidade foi condenado, através de uma ação civil pública, por ter abatido ilegalmente, para posterior consumo, cerca de cinco mil aves. Não houve uma pessoa ou um grupo social que pudesse ser identificado a priori como diretamente afetado pela matança.

socializada" carrega essa certeza, porque desse "meio ambiente criado" derivam sérios riscos ecológicos, globalizados, desde a poluição dos mares, o efeito estufa, até a destruição de grandes áreas de floresta tropical, são as conseqüências da modernidade. As mudanças globais e os desequilíbrios do Planeta apontam para riscos e perigos de uma escala de grandeza e complexidade que ainda não são conhecidos.

Surge, portanto, uma nova agenda social e política, que passa a ocupar um lugar central e privilegiado neste início de século. A problemática ambiental anuncia a emergência de novos sujeitos de direito, representando, portanto uma ampliação do campo da cidadania. A Declaração do Rio (Eco-92) definiu vinte e sete princípios, incorporando de forma simultânea os direitos ao desenvolvimento e a um meio ambiente saudável. A realidade demonstra que Kyoto e a última reunião na África do Sul, muito pouco contribuíram para essa discussão mais ampla com as coletividades nacionais e internacionais, na forma mais transparente possível.

Vislumbram-se mudanças, mas elas ainda não aconteceram. Pouca coisa saiu do papel. Ainda se discute o óbvio, como a questão relativa a quem caberia legitimidade para defender o direito das gerações vindouras, como se a sociedade mundial atual não tivesse esse compromisso-dever. Nem mesmo a analogia foi suficiente para esclarecer os atores como se às atuais gerações se reservasse o direito exclusivo aos frutos da contemporaneidade, o direito de usufruir de um Planeta vivo, sem a obrigação de preservação, de evitar a destruição.

Nem mesmo as administrações, em seus vários níveis, noticiam seus projetos nesse sentido, quando é evidente a necessidade de que existam instituições de caráter permanente no âmbito da administração, dos Estados, da coletividade, de modo a dar continuidade ou oportunidade de implementação de políticas de curto, médio e longo prazos, em sistemas verdadeiramente democráticos, nos quais as Secretarias Municipais e Estaduais e um Ministério específicos do Meio Ambiente, juntamente com a sociedade, atuem, sem clientelismos ou favorecimentos, para garantir 'qualidade de vida' para as próximas gerações. A lei, através dos vários instrumentos protetivos como a informação, a formação, a transparência exige as ações inerentes para que toda a sociedade tenha a compreensão das questões ambientais. .

#### **4.5. A necessidade de transparência das normas ambientais**

Contextualizando-se essa questão, no Brasil, a política ambiental passou a ser implementada a partir março de 1990 a outubro 1992, principalmente porque o Brasil precisava situar-se entre as nações avançadas, investindo na preparação da Conferência das Nações Unidas

sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD, ou Conferência do Rio, realizada em junho de 1992, no Rio de Janeiro, conhecida como a ECO-92, na qual o objetivo maior, além dos questionamentos sobre a degradação ambiental crescente no Planeta, foi o repensar as relações entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental, de modo a encontrar o ponto de equilíbrio entre progresso e o aproveitamento dos recursos naturais.

Embora tenha servido para uma estratégia de abertura econômica do país para o mercado externo, o tema ambiental foi de significativa importância, tanto para a busca de novos investimentos privados quanto para obtenção de financiamentos ditos ambientais. O discurso brasileiro procurou chamar a atenção sobre os problemas de degradação ambiental em escala mundial, demonstrando sua preocupação com os desmatamentos na Amazônia, por exemplo. Foram momentos de intensas iniciativas para apagar de vez com a idéia de que, no Brasil, a questão ambiental não era tratada com a seriedade necessária porque os programas de governo demonstravam falta de conhecimento do assunto com o privilégio ao modelo econômico predatório, tradicional, antigo, ultrapassado.

Antecedendo o grande evento, o Fórum das Organizações Não-Governamentais Brasileiras, preparatório para a Conferência da Sociedade Civil sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criado em junho de 1990, de caráter pluralista, congregou entidades de defesa dos direitos indígenas, grupos feministas, movimentos populares, entidades sindicais, não se resumindo aos aspectos ambientais, sob o entendimento de que, para a superação do problemas com o meio ambiente seria necessária a articulação de todos os setores empenhados nos mesmos objetivos. Sua importância mostrou-se muito além da realização da Conferência do Rio, constituindo-se num novo sujeito político coletivo, fundamental no processo de discussão da política ambiental brasileira, à época.

O Poder Executivo da época, comprometido com os ambientalistas, realizou uma reformulação de estrutura institucional do governo, extinguindo ministérios, criando uma nova estrutura ministerial, além de secretarias governamentais, entre as quais a do Meio Ambiente – SEMAM, vinculada diretamente à Presidência da República. A estrutura básica dessa Secretaria era constituída pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente, pelo Departamento de Planejamento e Coordenação da Política Ambiental, Departamento Técnico-Científico e de Cooperação, Comitê do Fundo Nacional do Meio Ambiente. Entre as atribuições e competências destacavam-se: planejar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades relativas à Política Nacional do Meio Ambiente; propor ao Conselho Nacional de Meio Ambiente o estabelecimento de normas e pa-

drões gerais relativos à preservação e conservação do meio ambiente; gerir a aplicação do Fundo Nacional do Meio Ambiente e promover a educação ambiental e a formação da consciência coletiva de conservação e de valorização da natureza, com vistas à melhoria da qualidade de vida. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA estava vinculado à SEMAM.

A chefia da SEMAM foi entregue ao ambientalista José Lutzemberger, gaúcho, fundador Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural - AGAPAN, uma das primeiras entidades desse gênero no Brasil. A escolha desse ambientalista foi estratégica porque agradou, a um só tempo, setores do ambientalismo nacional e internacional e as agências de financiamentos e investimentos na área de meio ambiente. Credenciava-se o Brasil para sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD.

Embora a presença de um ambientalista, reconhecido mundialmente, na SEMAM, a concentração das decisões manteve-se no Palácio do Planalto e no Itamaraty, ou mais acentuadamente na Secretaria de Assuntos Estratégicos - SAE – que detinha o verdadeiro poder de decisão sobre as questões ambientais. A SAE, juntamente com o Ministério das Relações Exteriores representava o país nas reuniões preparatórias da Conferência do Rio, defendendo, não raro, posições flagrantemente contrárias àquelas defendidas pelo Secretário Nacional de Meio Ambiente, motivo de sérias divergências e contradições em relação às práticas propugnadas por Lutzemberger.

Em meio às reformas na estrutura institucional governamental da época, foi criado o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na reformulação da política nacional e nas diretrizes para o meio ambiente. Na realidade, o Conselho de Governo apenas substituiu o Conselho Superior de Meio Ambiente, criado no final do governo de José Sarney com o programa "Nossa Natureza". Tanto esse novo Conselho quanto o anterior não contaram com representantes da sociedade civil, colocando-se acima do CONAMA, órgão de caráter democrático, daí o enfraquecimento do CONAMA.

Também foi criado um órgão Superior do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA -, mais como uma demonstração da preocupação com a política ambiental com planos orientadores para todos os órgãos da administração pública federal que deveriam incorporar a preocupação ecológica ao planejamento e à ação, definindo prioridades, diretrizes e metas ambientais em suas respectivas áreas. A preservação ambiental seria o resultado do esforço conjunto das forças produtivas e das organizações científicas, políticas e culturais, cabendo ao go-

verno, a promoção da integração das ações federais com as das áreas estadual e municipal, bem como com instituições não-governamentais, reconhecendo-se o legítimo papel de fiscalização das entidades e grupos ambientalistas organizados em todas esses procedimentos.

A política ambiental deveria concentrar esforços para uma transformação cultural ampla de modo a que a sociedade incorporasse uma nova visão de crescimento condicionada pela preservação do meio ambiente. Os objetivos e as diretrizes assim definidos fizeram parte do plano plurianual para a política de meio ambiente que, não apenas foram desrespeitados, como demonstraram-se em constante e permanente contradição com as ações efetivas do governo da época. Tudo nascia e se consumia nos escritos porque, quando postos em prática, batiam de frente com os interesses conservadores.

Projetos como o Plano para Preservação das Florestas Brasileiras, surgido de um encontro do grupo dos sete países mais industrializados, G-7, realizado em 1990, em Houston, nos Estados Unidos, não foram adiante, em que pese a consciência dos crescentes problemas relacionados com as mudanças climáticas (efeito estufa), terem colocado as florestas brasileiras, particularmente a floresta amazônica, no centro das preocupações internacionais, daí o interesse do G-7 em relação ao Brasil.

Em dezembro de 1990, o governo brasileiro apresentou uma primeira versão do plano acima referido, elaborado por uma comissão interministerial, composta por representantes da SEMAM, IBAMA, Ministérios da Economia, Relações Exteriores e Infra-Estrutura, Secretarias de Desenvolvimento Regional, Ciência e Tecnologia e Assuntos Estratégicos, em conjunto com o Banco Mundial e uma comissão da Comunidade Européia. No ano seguinte, pronto, o Programa Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais do Brasil, foi apresentado ao G-7, o que aconteceu em julho de 1991, em Londres.

Voltado mais especificamente para a Amazônia, definia quatro prioridades: melhoria da capacidade das instituições ambientais do governo; projetos de conservação de florestas, parques nacionais e demarcação de terras indígenas; fortalecimento da pesquisa científica do Instituto de Pesquisa da Amazônia-INPA e do Museu Goeldi, no Estado do Pará; e apoio a projetos comunitários para proteção das florestas.

O programa foi considerado inovador, porque previa, dentre outras ações, o incentivo à participação da sociedade. Surgiram certas resistências à proposta, embora fosse de iniciativa do G-7, porque alguns países viam com certa apreensão a tarefa colocada ao Brasil para a administração de um projeto de tamanhas dimensões, além da preocupação com a burocracia

brasileira e com a falta de agilidade e experiência do governo brasileiro. Some-se a isso o fato do governo ter praticamente excluído a participação do movimento ambientalista do gerenciamento dos recursos, da ampla consulta e do fato de que a proposta, não garantia a preservação da região amazônica, surgindo críticas e alertas sobre a ameaça de internacionalização da mesma, em troca da dívida externa brasileira, além de outras, com conotações mais políticas do que protetivas, que informavam tratar-se tentativa de vender a Amazônia para as superpotências, o que ainda se repete em certos discursos ou manifestações apressadas, 'especulativas', próprias do jogo político da época.

Os encontros e as reuniões realizadas entre governo e ONG's foram convocadas dentro de uma desorganização ímpar e sem critérios claros, resultando numa participação inexpressiva de apenas doze entidades, ao longo do processo. Críticas contundentes se fizeram presentes à provável incapacidade operacional de um órgão como o IBAMA para gerenciar uma verba estimada em US\$ 1,5 bilhão. Os organismos internacionais manifestaram-se em apoio aos ambientalistas brasileiros o que redundou, inclusive, na suspensão das negociações com o Banco Mundial pela resistência do governo brasileiro em aceitar a participação das ONG's, restando recusada a versão do programa apresentado em Londres, em julho de 1991. Apenas em dezembro daquele, ano parte dos recursos previstos foi liberada, viabilizando-se uma fase preliminar do projeto diante do aval do Grupo de Sete países mais ricos à política brasileiro para o setor.

Nessa fase preliminar, com duração prevista para de três anos, o G-7 liberou recursos no valor de US\$ 250 milhões do total referido de US\$ 1,5 bilhão, com juros de 4,5% ao ano, prazo de pagamento de vinte e carência de cinco anos. A Alemanha foi o principal agente financiador. Oficialmente surgiu, então, o programa Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais do Brasil, instituída uma comissão de coordenação do programa, composta por representantes do governo, duas entidades não-governamentais, além de representantes da sociedade civil, escolhidos pelas próprias entidades, com mandato de três anos e secretarias técnicas, responsáveis pela implementação de cada projeto do programa, inclusive representantes de ONG's.

Essa coordenação tinha a atribuição de aprovar os projetos em conformidade com as concepções básicas do programa, definidas em reunião realizada em Genebra, em 1991, dividido em três subprogramas estruturais e um subprograma demonstrativo. O primeiro subprograma estrutural estava voltado aos recursos naturais, envolvendo cinco projetos específicos (zoneamento ecológico-econômico, monitoramento e vigilância, fiscalização e controle, fortalecimento institucional de agências estaduais de meio ambiente e educação ambiental); o segundo

subprograma, estrutural, destinava-se às unidades de conservação e manejo dos recursos naturais, envolvendo outros cinco projetos (implantação e operação de parques e reservas, florestas nacionais e reservas extrativistas, reservas indígenas, manejo de recursos naturais e reabilitação de áreas degradadas); finalmente, o terceiro subprograma estrutural referia-se à ciência e tecnologia e compreendia os projetos de pesquisa sobre desenvolvimento sustentável e criação de centros de excelência. O subprograma demonstrativo pretendia contemplar a participação da sociedade civil (comunidades locais, seringueiros, ONG's, comunidades indígenas, entre outros), financiados, também, pelo Global Environmental Facility GEF (Fundo para o Meio Ambiente Mundial), criado em novembro de 1990, mediante contribuições de vários países para projetos da camada de ozônio, à proteção da biodiversidade e águas internacionais.

Tudo isso gerou desconfiança dos ambientalistas em relação à gestão dos recursos financeiros internacionais pelo governo brasileiro que, imediatamente ao anúncio da doação de dinheiro por parte do governo alemão (cerca de US\$ 150 milhões), reagiu, entregando uma carta, assinada por mais de 30 entidades, diretamente ao Chanceler da Alemanha, Helmut Kohl, durante uma visita do governante à Amazônia, denunciando que o Programa Nacional de Meio Ambiente, financiado pelo Banco Mundial, não estava sendo bem gerenciado, levando o país a pagar juros sobre os recursos liberados e não utilizados, o que sugeria uma má administração na doação dos alemães.

Desviadas as atenções, o governo da época viu da necessidade de demarcação das terras indígenas, em cujo processo ocorreram sérios problemas com as questões ambientais porque, ao mesmo tempo que foi retomado o projeto de prolongamento da rodovia BR-364 até o oceano Pacífico, atravessando o Peru, incentivando-se a devastação da região. Embora fosse a primeira grande rodovia pavimentada na Amazônia, um dos pontos centrais do programa de desenvolvimento regional brasileiro, implementado pelo regime militar que, na realidade, não tinha nenhuma preocupação com os impactos sócio-ambientais que poderiam ser gerados e que, efetivamente o foram, muito significativos, o mesmo acontecendo com outros projetos financiados pelo Banco Mundial, em outros pontos do Planeta como uma hidroelétrica na Índia e um projeto de colonização na Indonésia, cujas conseqüências implicaram em mudanças nas políticas e procedimentos do Banco.

A rodovia BR-364, facilitou a instalação de madeireiras, garimpos e atividades agropecuárias, sem levar em conta medidas ambientais de garantias às terras e à própria sobrevi-

vência dos índios, assim como em relação às reservas florestais e ao extrativismo amazônico. Essas constatações demonstram a fragilidade de preocupação com as gerações futuras.

Mas as políticas implantadas previam a análise e acompanhamento de projetos financiados, exigindo-se, à época, o cumprimento da legislação ambiental, realizando-se uma classificação em categorias diferenciadas de acordo com a natureza e magnitude dos impactos ambientais gerados, constando, entre os itens financiáveis pelo BNDES, a própria elaboração do Estudo de Impacto Ambiental - EIA e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, a análise de riscos e auditorias ambientais.

O aumento das divergências entre a SEMAM e o IBAMA, terminou por sugerir a substituição do então Secretário Lutzemberger por José Goldemberg, então Ministro da Educação, que assumiu inteiramente a Secretaria, até a realização da Conferência. O novo Secretário, profissional da área e ecologista histórico, segundo a mídia, pouco fez, salvo alguns passos na área da energia nuclear. A direção do IBAMA foi entregue à Maria Tereza Pádua, na época presidente da organização não-governamental FUNATURA. Em meio a essa turbulência, realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro em 1992, da qual emergiu uma declaração de princípios, dentre os quais, para a presente pesquisa, retirou-se, pela importância em relação às gerações futuras, diante flagrante necessidade de transparência, o *princípio da precaução*, assim redigido no item 15 do texto:

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada com a razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.<sup>366</sup>

A ECO-92, então, é um dos marcos fundamentais para a concretude dos objetivos propostos no presente trabalho. A questão da transparência das normas e procedimentos tem no referido evento seu ponto culminante. Com a aprovação da Carta de Princípios da Conferência do Rio, vislumbrou-se um norte que deveria e deve ser buscado em nível mundial para a sobrevivência planetária, reforçando-se a divulgação de vez que a transparência é fundamental para a solidificação dos objetivos a serem atingidos para que não ocorram procedimentos como os que antecederam a sua realização.<sup>367</sup>

<sup>366</sup> BRASIL. *Biblioteca do Senado Federal*, disponível em <<http://www.recreio.senado.gov.br/4505/ALEPH/-/start/link>>, acessado em 10 de junho de 2002.

<sup>367</sup> JORNAL DO BRASIL e da FOLHA DE SÃO PAULO, resumo das notícias da época, disponíveis em <<http://www.jbonline.terra.com.br/>> e <[Http://www.folhaonlineol.com.br/arquivo](http://www.folhaonlineol.com.br/arquivo)> respectivamente, acessados em 22 de março de 2002.

Tais colocações se fizeram necessárias, pela contextualização e, em razão das agressões ao meio ambiente não terem tido, pelo menos, uma certa diminuição, dado que o processo de educação, informação e formação deveria ter começado, alertando-se para o fato desses danos serem, em regra, de difícil ou impossível reparação, comprometendo-se a vida das gerações futuras. Consumada, uma degradação ambiental, a sua reparação é sempre incerta e, quando possível, excessivamente custosa, revelando-se a atuação preventiva ou de precaução, como a segurança maior para serem evitados esses danos, justificando-se a consagração de tais procedimentos como um grande alerta para as populações presentes e para as futuras gerações, reforçado pelas lições de Cristiane Derani, por exemplo:

O princípio da precaução está ligado aos conceitos de afastamento de perigo e segurança das gerações futuras, como também de sustentabilidade ambiental das atividades humanas. Este princípio é a tradução da busca da proteção da existência humana, seja pela proteção de seu ambiente como pelo asseguramento da integridade da vida humana. A partir desta premissa, deve-se também considerar não só o risco iminente de uma determinada atividade, como também os riscos futuros decorrentes de empreendimentos humanos, os quais nossa compreensão e o atual estágio de desenvolvimento da ciência jamais conseguem captar em toda densidade (...).<sup>368</sup>

Sob o ponto de vista prático, a observância de princípios como o da precaução representa a rejeição da orientação política e da visão empresarial normalmente existentes, segundo as quais, as atividades e substâncias potencialmente degradadoras somente pudessem ou devessem ser proibidas, quando da prova científica absoluta indicando, comprovadamente, o perigo, a nocividade para o homem ou para o meio ambiente. Com a adoção dessa postura, embora a falta de transparência, de informação à sociedade de parte da comunidade científica, a orientação que passou a ser adotada é a de que, mesmo diante de controvérsias no plano científico com relação aos efeitos nocivos de determinada atividade ou substância sobre o meio ambiente, presente o perigo de dano grave ou irreversível, a atividade ou substância em questão deverá ser evitada ou rigorosamente controlada, diante da responsabilidade intergeracional.

*“Em caso de certeza do dano ambiental”, esclarece Paulo Affonso Leme Machado, “este deve ser prevenido, como preconiza o princípio da prevenção. Em caso de dúvida ou incerteza, também se deve agir prevenindo”. Essa é a grande inovação do princípio da precaução. A dúvida científica, expressa com argumentos razoáveis, não dispensa a prevenção”.*<sup>369</sup>

368 DERANI, Cristiane, ob. cit., p. 167.

369 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Princípios gerais de Direito Ambiental Internacional e a política Ambiental brasileira*. In *Boletim de Direito Administrativo*, v. 4, 1993, p. 243.

A adoção dessa postura, de uma orientação, é plenamente justificada porque, não raro, não há como se ter certeza absoluta de nada, salvo quando essa certeza científica ressalta dos efeitos prejudiciais de determinadas atividades potencialmente degradadoras, cujos danos por ela provocados ao meio ambiente, à saúde e à segurança da população, tenham atingido amplitude e dimensão, que não possam mais ser revertidos ou reparados, porque irreversíveis. Daí, a necessidade de serem evitados os próprios riscos.

Para exemplificar, tome-se o fenômeno do aquecimento da atmosfera, absolutamente previsto pelos cientistas, em razão do aumento da quantidade de óxidos de carbono emitidos cotidianamente, nos mais diferentes países. Embora não se tenha conseguido, ainda, determinar, cientificamente, de maneira detalhada e precisa, os efeitos nocivos desse aquecimento global sobre o clima, o nível dos oceanos e agricultura, há suspeitas e preocupações quanto aos riscos e conseqüências de mudanças climáticas indesejáveis como o aumento do nível dos oceanos, pelo derretimento de geleiras, com sérias possibilidades de inundação de vastas áreas em diversos países ou a superveniência de secas em regiões até hoje úmidas, com escassez de água e empobrecimento dos solos, comprometendo a produção agrícola e a alimentação. Nesse momento há que se levar em conta a prevenção pela precaução.

Acontece que o grande público está afastado dessas informações. Não se revela um interesse na preparação para o agir em acordo com as necessidades de prevenção ou precaução. Sua presença, no processo, está sendo mais contemplativa do que participativa. Essas discussões e possíveis controvérsias no campo científico implicam na necessidade de decidir e agir com certa e determinada urgência para reduzir drasticamente ou até pôr um fim à emissão de substâncias geradoras do crescente aquecimento da atmosfera, exigindo que as informações colocadas à disposição do público permitam, no mínimo, antever-se que, quando os efeitos das alterações climáticas se manifestarem concretamente, seus processos nocivos serão, quem sabe, irreversíveis. Imperiosa a adoção, então, de medidas preventivas e de precaução, cuja informação deva ser colocada à disposição da sociedade em tempo suficientemente anterior e eficaz para tais procedimentos. Isso, lamentavelmente, não acontece. É essa transparência que está sendo reclamada das autoridades diante dos casos concretos.

Sem uma pretensão pessimista, desde os casos mais simples de emissão de poluentes na atmosfera até o mais sérios processos de degradação, é flagrante o silêncio mortal em torno do assunto. E quando veicula-se alguma notícia, a informação é manipulada, na maior das vezes, sob o pálio de que é preciso ser evitado o pânico, tomando-se decisões diante da irrever-

sibilidade, quase sempre, quando é tarde demais. Na ausência de transparência, de informação, a sociedade adota o costume, nem sempre recomendável para os casos a serem enfrentados. E o pior: o excesso de formalismo permeia os atos de modo a dificultar ainda mais o processo informativo e formativo.

Nesse aspecto, aliás, convém esclarecer que as declarações de princípios oriundas de Conferências Internacionais não estão incluídas entre as fontes tradicionais do Direito Internacional e, por conseqüência, não são obrigatórias para os países membros da Organização, mesmo que signatários. Ensina-se que, em razão dessa peculiaridade, esses textos internacionais não têm aquela imperatividade jurídica própria dos tratados e convenções internacionais, não sendo, na terminologia do direito das gentes, *mandatórios*. Tecnicamente, essas declarações de princípios não passam de simples “recomendações”, sem força vinculante, se adotado o entendimento estritamente formal.

Essa visão é ultrapassada pelo direito-realidade. O fato de não serem mandatórias não pode levar à conclusão de que essas declarações de princípios não exercem nenhuma influência na evolução na interpretação e na aplicação do direito interno dos países-membros ou signatários. Não há como desconsiderar que um determinado Estado, ao aderir a uma Organização Internacional, o faz voluntariamente e, por isso, passa a aceitar um certo número de obrigações decorrentes de seu ingresso na entidade.

O Brasil, por exemplo, como membro da ONU que é, aderiu aos fins daquela entidade e, por conseqüência, participando ativamente e até sediando a Conferência Internacional em que se adotou a Declaração Internacional sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, na qual ocorreu a consagração expressa do princípio da precaução, nada mais lógico e natural que esse e os outros princípios adotados sejam efetivamente observados entre nós. Além disso, há que se lembrar a constitucionalização desses novos direitos, já referida neste trabalho, perfeitamente albergados pelos princípios adotados na CF ou pelo que consta do § 2º, do artigo 5º, da Carta Magna: *“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>370</sup>

---

370 BRASIL. *Constituição da República Federativa ...*, p. 24.

Essa posição do legislador constituinte exige, no mínimo, uma reflexão sobre a importância dos tratados e convenções internacionais, porque esses documentos representam recepção e aprovação de princípios cuja significação no plano interno dos signatários está intimamente relacionada com o reconhecimento pela sociedade como dignos de aceitação. Para o plano ambiental, uma importância ainda maior, porque podem representar verdadeiros inventários de valores reconhecidos pela sociedade internacional como passíveis de proteção.<sup>371</sup>

Assim, perfeitamente superável a discussão pelo fato da Constituição Federal de 1988, no capítulo sobre o Meio Ambiente, ter constitucionalizado, como parte integrante do ordenamento jurídico nacional, as principais teses e os princípios consagrados em documentos internacionais, adotados a partir da Conferência de Estocolmo de 1972, sobre o Meio Ambiente Humano, da ECO-02 e de outras que forem realizadas, sendo o Brasil signatário dos documentos emergentes.

Mesmo que se pretendesse entender a posição ultrapassada de insignificância no plano interno, porque não mandatórios, pela interpretação de que o Tratado ou a Convenção entram no ordenamento jurídico interno como leis ordinárias, os princípios emergentes da Declaração do Rio de 1992 sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento como - princípios da precaução-, essa tarefa seria difícil e insustentável, porque os mesmos não podem ser desconsiderados, por razões meramente formais, dado que juridicamente relevantes, pela importância axiológica, pois defendem a vida, não podendo ser dispensados ou ignorados pelos países signatários, por seus legisladores, administradores públicos e, principalmente pelos seus tribunais, revelando-se como norma de observância obrigatória no Brasil, de aplicação imediata e integrante do ordenamento protetivo do meio ambiente.

Superada essa questão, mantém-se a falta de transparência, de informação porque o grande público permanece ausente desse tipo de posicionamento nada sabendo sobre a necessidade de *prudência* e *vigilância* das autoridades no trato das atividades potencialmente degradadoras. A maior informação recebida, diariamente, é a que revela a *tolerância* permanente do Estado com essas atividades, inclusive quando ele próprio é agente poluidor.

Observando-se os procedimentos adotados em relação à Política Ambiental deflagrada pelo governo, na década de 90, nota-se que até por parte do legislador, ao cuidar do assunto

---

371 Ver FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição e a efetividade das normas ambientais*. São Paulo: RT, 2000, p. 42; LEITE, José Rubens Morato. *Inovações ...*; pp. 15-29; Idem, *Dano Ambiental ...*, p. 29.

na sua esfera de atribuição, ou de parte do administrador público na execução de legislação e dos programas da ação na área ambiental, ou, finalmente, por parte de juizes e tribunais, no enfrentamento dos litígios e nos respectivos julgamentos, sempre houve resistências resultantes de interpretação pela ausência de uma discussão mais aprimorada e técnica sobre a matéria.

Acontece que, desde a adoção do princípio da precaução, não restam dúvidas de que o Direito Ambiental no Brasil é o *direito da prudência, da vigilância* e não mais da *tolerância* com as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Esse enfoque deve ser prevalente, inclusive na esfera judicial. Aliás, no processo judicial, a tutela jurisdicional preventiva de urgência diante de certas agressões ao meio ambiente se faz presente, via ações cautelares ou de antecipação de tutela que cada vez mais, podem impulsionar a postura de juizes e tribunais no sentido de conceder a tutela antecipada, preventiva, dado a urgência que, não raro envolvem as questões ambientais, como forma de impedir o início de um fato danoso ou para fazer cessá-lo, se já se tiver começado.

Essa transparência se faz necessária porque o grande público precisa estar informado para atingir um grau de conscientização razoável do que está ou pode acontecer, substituindo-se o critério de certeza pelo critério da probabilidade com o advento do princípio da precaução, impondo-se a demonstração de elementos concretos e com base científica, que levem à conclusão, quanto à possível caracterização da degradação, de modo a acarretar a *inversão do ônus da prova*, imposta ao degradador, para provar, sem sombra de dúvidas, que a sua atividade questionada não é efetiva ou potencialmente degradadora da qualidade ambiental. Na verdade, o princípio da precaução, além de acarretar a inversão do ônus da prova, vai além, estabelecendo regras de julgamento a serem seguidas pelo judiciário que deve, de vez, procurar se ausentar um pouco do formalismo processual, ultrapassado e conflitante, com a eleição na motivação das suas decisões nas várias disposições constitucionais inerentes.

Presentes as probabilidades e diante de elementos sérios e confiáveis, a realidade de degradação ambiental (efetiva ou potencial), ainda que ausente a certeza científica absoluta, oportuniza, forçosamente, o julgamento de procedência dos pedidos que tenham por finalidade impedir, fazer cessar ou reparar o dano e todas as conseqüências prejudiciais do fato danoso, como forma até de serem melhor trabalhados os procedimentos que, na maioria, são ainda inadequados para a urgência das respectivas tutelas, diante de casos concretos.

Mas já se verifica uma mudança, embora sem a divulgação inerente e necessária como a que verte da expressividade da sentença sobre os transgênicos, por exemplo, cujo teor

consta do Anexo II desse trabalho, mudança essa que está estampada na eleição de princípios importantes na sua fundamentação, numa comprovação contundente da existência de uma Estado de Direito Democrático Social Ambiental.

O que perdura é a falta de transparência, de informação, para a formação de uma cultura nacional acerca dessas questões, porque a idéia de precaução não se enquadra com a aceitação dos riscos, principalmente nas ações coletivas ambientais, nas quais diante das probabilidades, não há como negar-se a aplicação dos princípios gerais de direito ambiental, dentre os quais, os princípios da precaução e o da prevenção, seguramente privilegiados.

Gize-se que essa necessidade de transparência é reclamada desde a Declaração da ONU sobre Meio Ambiente em Estocolmo, 1972, com a falta de divulgação de princípios também importantes que lá foram adotados e que se direcionavam para a obrigação de ordenação racional do desenvolvimento, via gestão sustentável da utilização dos recursos naturais, como forma de diminuição da agressividade ao ser humano, conjugando-se o desenvolvimento econômico à eficiência de práticas vinculadas de previsibilidade do dano ambiental, cujo paradigma acabou orientando a Declaração do Rio-92 ao acolher o princípio da precaução como compromisso ambiental internacional.

Outros importantes textos de instrumentos internacionais de proteção ambiental poderiam ser colacionados envolvendo outros princípios como o da razoabilidade (*reasonableness*) ou relacionados com a determinação da tipologia do risco como o do custo ambiental. Preferiu-se partir do macro, propositadamente, para descer ao princípio da localização como forma de chamamento à realidade ambiental. Desde o plano internacional, passando pelos aspectos nacionais, estaduais e municipais, com o advento do Estatuto da Cidade, há muito que ser feito para a criação de uma nova cultura, na qual se contemple a transparência, a informação.

A defesa ultrapassada da plena liberdade de poluir, de degradar o ambiente, sustentada nas posições na existência de 'princípios' e 'regras' que lhes favorecem, como os da 'livre iniciativa', suscitando conflitos e colisões, não mais pode ser aceita, porque conflito e colisão de princípios e de regras, não são a mesma coisa.

Para esclarecer: quando dois princípios colidem, um deles precisa dar lugar ao outro. Isso não significa que o princípio que se retirou é um princípio inválido, muito menos que esta colisão seja uma exceção do direito. O que ocorre é a precedência de um sobre outro dentro de definidas situações concretas. Em outras situações pode muito bem a precedência ser dada ao outro princípio. Isto acontece porque os princípios, nas situações fáticas, de aplicação da lei, os

princípios têm diferentes pesos, valores. Já o conflito entre as regras jurídicas desenvolve-se na dimensão da validade.

O problema reside naqueles que têm a responsabilidade de aferição desses "pesos" ou "valores". A resposta está na sociedade, que decide sempre segundo regras de poder e de ação. Isto é, o direito estende seus braços às decisões da sociedade, de forma a motivar as decisões judiciais, não importando sua simplicidade ou sua complexidade, porque aplicando-se um princípio jurídico cujo peso superior lhe foi dado pela própria sociedade, importará em reafirmarem-se a comunicação e o entendimento social, assegurados pela ordem jurídica. Tem-se a partir daí a legitimidade da decisão pela "*impregnação na sociedade*" que nada mais é senão a legitimação da decisão. E uma ordem jurídica que é assim legitimada, assegura aos cidadãos as bases da autonomia da ação privada e pública com as quais ela pode externar e conversar. Esta autonomia refletirá o grau de democracia vivido por uma sociedade.

Cogita-se, como forma de solução dos problemas de transparência, de popularização das normas ambientais, da elaboração de um texto único, abrangente, dos aspectos fundamentais da matéria, um Código do Meio Ambiente, que estaria em estudos já adiantados, revelando sensibilidade à concepção integradora do meio ambiente artificial com o natural e vice-versa, respondendo-se essa necessidade de uma maior e melhor informação de todos os envolvidos a ensejar, no mínimo, a reflexão necessária para a solução de problemas desta e das futuras gerações.

Embora seja uma ação visando a eficácia das normas ambientais, uma idéia parece tímida e até certo ponto, fadada ao insucesso, porquanto 'legislação' é o que não falta. São confeccionados Códigos "de bolso" em quase todos os livreiros, dada a profusão codificada em termos brasileiros. Os problemas continuam e continuarão sendo - a formação, a educação, a informação, principalmente quando manipulados, para inibir a transparência.

É preciso mostrar, por exemplo, via TV e jornais, enfim, por todos os meios de comunicação de massa, a ilegalidade de certas práticas, como a da permissão de assentamentos urbanos, que é prática costumeira, em quase todas as cidades brasileiras, que, longe de qualquer fiscalização, determinam conseqüências irrecuperáveis em médio e longo prazos. Aliás, Rolnik *et al* mostram que

O esgotamento do modelo de expansão periférica, devido à valorização geral dos terrenos, ao achatamento dos salários, à legislação de parcelamento do solo, etc., intensifica a favelização, que se sucede geralmente nos terrenos públicos. (...) a ilegalidade destes assentamentos habitacionais é determinada, em primeiro lugar, pela condição de acesso à terra - ocupada e não comprada. (...) O segundo aspecto de clandestinidade está no tipo de área ocupada, pois, geralmente, são vedados à

construção pelos códigos - beiras de córregos, de alta declividade ou doadas pelos loteadores para compor as zonas verdes dos loteamento, que correspondem, muitas vezes, às regiões da gleba menos propícias para as edificações.<sup>372</sup>

Isso preocupa pela forma como estão sendo tratadas essas questões. Nada é feito e quando o é, acaba desembocando no judiciário que é a última esperança das pessoas para a realização de direitos e garantias constitucionais. Esse direcionamento além de emperrar a justiça com a proliferação sempre mais crescente das ações envolvendo os desmandos ambientais, reflete a posição ultrapassada em torno do - juiz. "Ele", o juiz, pode e resolve tudo.

Não se vive no Império Romano, no qual, a atividade de julgar, muitas vezes exercida pelos sacerdotes, foi praticada pelos Pretores, que com seus editais criavam o Direito, e pelos Magistrados, estes dando solenidade ao julgamento, porém muitas vezes sem o decidir, pois esta tarefa era cometida a um árbitro da confiança das partes. Eleitos pelo povo, tinham os magistrados o poder para executar suas sentenças sem esquecer-se do papel dos Senadores, também importante, pois houve época em que atuavam como Juizes.

Ultrapassou-se a Idade Média, na qual, antes do advento do Estado de direito, os condes e barões aplicavam a justiça em nome do rei. Em certas ocasiões o próprio rei a aplicava, surgindo delegações reais nos séculos XVII e XVIII na França, os Júris ou a Câmara dos Lordes na Inglaterra, que tinham a função de julgar.

Com a publicação do Espírito das Leis, em 1748, Montesquieu contribuiu, decisivamente, para o desenvolvimento da Teoria Política e para a estruturação do Estado moderno com a constatação de que todo aquele que acumula poderes tem tendência a exceder-se no seu exercício, elaborando-se a teoria da divisão dos poderes. Nessa época, Montesquieu pregou a submissão total dos juizes à lei, observando que, quanto aos julgamentos, não fossem eles a opinião particular dos Juizes porque a sociedade estaria sem saber precisamente quais os compromissos assumidos. Isso acabou se refletindo na Revolução Francesa e parece que além mar, como no Brasil.

Aqui, nota-se, feliz e principalmente nos últimos anos, a influência do Poder Judiciário, de forma equilibrada, na maior das vezes, em temas relevantes da sociedade, desde os planos econômicos até às questões ligadas ao meio ambiente. E, neste particular, inegavelmente, desde a primeira instância à mais alta Corte. Esse é o resultado do que se afirmou antes: tudo ter-

---

372 ROLNIK, R et al, *apud* PELOGGIA, Alex, ob. cit., p. 65

mina no judiciário. Daí ser de máxima relevância, a independência desse Judiciário, com a coragem de decidir muitas vezes contra a lei mas a favor do direito, contra o governo ou contra a administração, mas a favor da proteção dos direitos e garantias constitucionais do cidadão.

Outra grande constatação é o fato do judiciário, em sua grande maioria, não dispor de dados concretos sobre questões judiciais envolvendo o meio ambiente, o mesmo ocorrendo quanto às demais ações. Não tem, sequer, condições afirmar que a orientação deste ou daquele Tribunal, ou mesmo de Juízos de primeira instância, é neste ou naquele sentido. No máximo pode-se dizer alguma coisa em relação à orientação jurisprudencial de determinada Corte, desde que informatizada. Para as questões ambientais não dispõe de pessoal qualificado (perícias, EIA, exames de RIMA), e nem mesmo das condições materiais. Mesmo assim, está fazendo sua parte.

As informações não são seguras, em que pese a evolução das comunicações. Através de buscas pode-se chegar a determinados dados, mas sem caráter científico. No que concerne aos julgamentos envolvendo matéria administrativa, a situação é inusitada. Na área ambiental, por exemplo, o órgão federal encarregado da fiscalização é o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), contudo, sem que sejam explicadas as razões, a referida autarquia quase não propõe execuções fiscais para a cobrança de sua dívida ativa. Junto aos Tribunais Estaduais o pesquisador encontra alguns julgados importantes sobre o assunto, envolvendo ações originadas pela fiscalização dos Estados-membros ou dos próprios municípios.

Uma ponderação necessária que deve ser feita, é a de que os juizes, em regra, não receberam lições de Direito Ambiental. Há, então, uma natural dificuldade para a apreciação dessas questões. Mas o curioso é que, nessa esfera, nota-se que a preocupação com o meio ambiente saudável não é privilégio das novas gerações de juizes. Os mais antigos, da mesma forma, na maioria dos casos, mostram-se sensíveis ao tema. No Anexo II, tem-se o exemplo.

Isso tudo, no entanto, não descarta outra constatação de que o Poder Judiciário necessita de amplo levantamento de suas necessidades para adequar-se às exigências dos tempos modernos, face à relevância que a matéria ambiental, por exemplo, assume em razão da evolução da sociedade contemporânea, obrigada que está, a conviver com as agressões à natureza que se espalham em quase todos os segmentos de atividade humana. Volta à tona a questão da vontade política no sentido de viabilizar os meios, os instrumentos necessários para a atuação do judiciário de forma a dar concretude aos pedidos da sociedade que lhe chegam às mãos, porque "(...) *não se pretende mais aceitar como legítima a democracia da ignorância, naquela todos são*

*iguais no desconhecimento do que se passa no exercício do Poder usurpado e silenciosamente desempenhado.*<sup>373</sup>

Denota-se, além disso, que a falta de transparência, a falta de informação, inclusive em relação a esses aspectos, permeia na relação Estado-sociedade. Isso que não se desceu aos primeiros passos como do 'licenciamento ambiental' que se tem mostrado quase que inteiramente distante da participação coletiva. Princípios como da publicização e do acesso às informações são negados flagrantemente, numa expressividade tal, que chega a denotar negação da própria democracia participativa. Há que se promover uma reengenharia política e administrativa do Estado de modo a oportunizar-se a participação popular nas decisões da administração, principalmente.

No tocante às questões ambientais, inseridas que estão num contexto maior, que vai além do tradicional conflito entre capital-trabalho, objeto de tantas reivindicações, urgenciam-se as providências de adequação às normas constitucionais de realização de direitos e garantias. Esse desgaste da democracia participativa enseja que o cidadão tenha a consciência de que sua participação se resume ao ato de votar. A nova demanda social sugere que se tenha uma democracia participativa, cujo pressuposto seja - *"A adoção de instrumentos de participação política cada vez mais abertos e diretos, sob pena de privatizar a política e torná-la uma simples resultante de interesses privados dominantes, desvestidos da elevada componente da solidariedade social que a caracteriza e justifica.*<sup>374</sup>

Claro que, em defesa dessa negação de participação da sociedade, surgem os que sustentam que a participação popular em toda e qualquer decisão administrativa conduz à paralisia da máquina administrativa. É certo. Mas não se trata de - toda e qualquer decisão - e sim, da participação determinada pela própria Constituição Federal, que é imposta pelo dever que tem todo o cidadão de defender e preservar os bens de uso comum do povo. Logo, a participação popular é imprescindível até para a aferição da legitimidade da decisão, possibilitando-se o controle desta.

Em vista disso, as decisões inferiores, primeiras, como do licenciamento ambiental, devem guardar o aval da sociedade dado que tal ato é eminentemente preventivo. Antes mes-

---

373 ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 249.

374 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O Estado e o Futuro*, in *Reengenharia do Estado Brasileiro*, SOUZA, Hamilton Dias de (org.), São Paulo : T, 1995, *apud* PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos, *A publicidade e o direito de acesso às informações no licenciamento ambiental*, in *Advocacia Pública & Sociedade*, Ano II, nº 3, São Paulo: IBAP, 1998, p. 336.

mo de ser iniciada uma atividade, o Poder Público deve verificar se a maneira como ela será desenvolvida não contraria os requisitos legais a ela impostos, como forma de serem evitados futuros danos à coletividade. Absurda e ultrapassada a posição daqueles que vêem no licenciamento ambiental uma limitação ao princípio da livre iniciativa (compreenda-se livre empreendimento). Em nome dessa 'livre iniciativa' não se pode permitir que a morte se mostre leve, livre e solta.

Quem assim se posiciona, desconhece que, por melhor que seja o empreendimento, que por maiores empregos que represente, deve requerer o licenciamento que, por sua vez, deve ser precedido de um EPIA (Estudo Prévio de Impacto Ambiental) cuja definição, conforme R. K. Jain *et al*, é "*um estudo das prováveis modificações nas diversas características sócio-econômicas e biofísicas do meio ambiente que podem resultar de um proposto*".<sup>375</sup> Além disso, não pode desconhecer a legitimidade da comunidade como titular do direito à preservação do ambiente a ser modificado por essa nova atividade. Sobre a questão, oportuna a lição de Dalmo de Abreu Dallari:

Um dos elementos substanciais da Democracia é a prevalência da vontade do povo sobre o de qualquer indivíduo ou grupo. Quando um governo, ainda que bem intencionado e eficiente, faz com que sua vontade se coloque acima de qualquer outra, não existe democracia. Democracia implica autogoverno, e exige que os próprios governados decidam sobre as diretrizes políticas fundamentais do Estado (...)<sup>376</sup>

Somem-se a esse processo de exclusão da participação popular, os atos cometidos nos gabinetes envolvendo os demais procedimentos como a Audiência Pública, o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e tudo o mais que se faz necessário por força e império da lei. Ocorre que grande parte das administrações ou os administradores públicos desconhecem a própria Constituição Federal. A publicidade dos atos de administração, obrigatoriedade contida no artigo 37, da Carta Magna, é de todo relegada, quando ela representa mais do que um requisito formal de validade, mas uma garantia da transparência da administração, que deve lançar mão de todos os meios aptos a possibilitar a participação dos administrados. Sobre o assunto leciona Celso Antônio Bandeira de Mello: "*Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de direito, no qual*

---

375 R. K. Jain *et al.*, *Environmental Impact Analysis*, New York, Van Nostrand Reinhold Company, 1977, p. 3, *apud* MILARÉ, Édis, Estudo Prévio de Impacto Ambiental, São Paulo: RT, 1993, p. 85

376 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: SARAIVA, 12 ed, 1986, pp. 256-57.

*todo o poder reside no povo (art. 1º, par. Único da Constituição) ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.*<sup>377</sup>

Como se tudo isso não bastasse, além dessa obrigatoriedade específico à Administração, trata-se de direito do cidadão contido no artigo 5º, inciso XIV, da Constituição Federal, além dos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro, em nível internacional como na Declaração do Meio Ambiente realizada em Estocolmo, 1972 (princípio 19) e na Eco-92 (princípio 10), que são recepcionados pelo ordenamento pátrio por força das disposições do § 2º, do citado art. 5º da Constituição Federal. Logo, a negativa à informação, à transparência, é uma violência. Violência que gera outras violências como, com essas exclusões, a extinção de liberada e indiscriminada de espécies, vegetais e animais, que passa a ser interpretada como mais uma das formas de agressividade humana, conduzindo à morte os membros da própria espécie.

Diante de tudo isso, surgem as últimas constatações que implicam na necessidade de uma maior e efetiva transparência, que deve se fazer presente em todos os locais possíveis e imagináveis, de modo a privilegiar o princípio da precaução, por exemplo, com ações orientadas por juízos de previsibilidade, cautela e prevenção, sensíveis ao simples perigo de dano ambiental, que muito bem poder ser concebido como dogma de conteúdo constitucional e imprescindível à realização de um princípio-fundamento constitucional, o da dignidade da pessoa humana e, por consequência, concretizando-se o conteúdo axiológico do texto político fundamental.

Essa informação deve ser conscientizada na própria administração, resultando importantes as lições do professor Paulo Affonso Leme Machado, pelas objeções que são encontradas, uma das quais sob o argumento que a informação enfraquece a decisão:

A publicidade prévia não retira da Administração seu poder de decisão. Pelo contrário, faz com que ela possa comunicar-se não só com quem está pretendendo construir, instalar-se e realizar uma determinada atividade, mas também com aqueles que possam sofrer as consequências da pretensão. Dessa forma, a Administração não se vê direcionada só numa direção, mas pode decidir avaliando as alternativas.<sup>378</sup>

Realmente, a informação pode enfraquecer a decisão, mas quando isso acontece é porque essa decisão não está de acordo com os princípios que garantem os direitos da sociedade, com os compromissos por ela assumidos. E as questões ambientais implicam no compromisso

377 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, 4 ed, São Paulo: Malheiros, p. 59.

378 MACHADO, Paulo Affonso Leme, *Direito Ambiental Brasileiro*, 5 ed, São Paulo: Malheiros, 1995, p.94.

com a vida, com o futuro, para garantir-se um ambiente ecologicamente equilibrado como continuidade da primeira. Decorrente dessas constatações, passam a ter significação importante e incrivelmente atuais os caminhos apontados desde os anos 70, do século passado, principalmente nesse começo de novo milênio, porque a sociedade capitalista de consumo não consegue se educar e adotar procedimentos que detenham a sua vontade de autodestruição, mediante interesses imediatos de suprimento de vontades inexistentes, mas que geram novas vontades e, num efeito dominó, outras e outras vontades, fomentando o consumo que oportuniza o lucro. A sociedade atual vive e convive em função do marketing que instiga a superação de todas as barreiras de crescimento da economia (capitalismo), diante do aumento provocado de consumo, provocando lesões irreversíveis nas relações de todo o gênero, nas quais, o - ter - está acima de tudo e de todos.

É preciso ser oportunizado o pleno conhecimento de projetos que possam estar impregnados de atividade perigosa ou potencialmente poluidora. Só o conhecimento irá superar a ignorância e com isso, quem sabe, a compreensão da diferença entre a vida e a morte ditada pela voracidade do lucro, fazendo prevalecer e fortalecer-se a exigência de limites porque, num regime verdadeiramente democrático, não sobrevive e não tem validade o Estado com poderes em excesso.

No limiar desse novo milênio tem-se a certeza de o comportamento das pessoas sofrerá profundas alterações que terão reflexos importantes na vida planetária. Emergem, vigorosos os direitos sociais das minorias, os novos direitos econômicos globalizados, os coletivos, difusos, os individuais homogêneos que terão de ocupar seus espaços em meio aos direitos e garantias já existentes. A transparência se faz cada vez mais necessária com a presença na vida diária com o convívio, quase imprescindível, da informática, das biociências, dos alimentos transgênicos e de situações controvertidas, ainda, como a eutanásia, a geração de filhos 'in vitro', as clonagens e tantas outras que poderão ocorrer na velocidade das descobertas científicas mundiais. O conhecer é a marca da vida, daí as exigências reclamadas nesse trabalho.

## Considerações Finais

Tem-se que os objetivos foram plenamente atingidos, porque partindo-se de diferentes visões conceituais, contextualizadas, inicialmente na Teoria Social Tradicional, para saber das raízes das preocupações com o meio ambiente, procurando identificar, nas condutas humanas, as percepções que a sociedade teve ao longo de seu desenvolvimento social, foram examinadas, após, as posturas sociológicas internacionais clássicas. Nessa incursão, notou-se que as questões ambientais não representavam prioridades mas, ao mesmo tempo, constatou-se que elas não passaram totalmente despercebidas, porquanto existiam fenômenos e esses faziam parte da interação entre as comunidades, implicando em mudanças de comportamento.

Essas superficialidades transformaram-se no centro de estudos e discussões feitos por sociólogos contemporâneos que procuraram esclarecer questões relacionadas com a propriedade privada, com os métodos de transformação da natureza e com a produção do ambiente criado, principalmente após o industrialismo.

Verificou-se que o desenvolvimento das sociedades humanas, quase sempre, esteve ligado à produção material e esta se manteve distante, em flagrante antagonismo com o ambiente natural, pouco importando a ameaça da autodestruição, principalmente na última metade do século XX, muito embora a própria natureza demonstrasse, em muitos momentos, catastróficamente, a sua irresignação com a atividade predatória das sociedades modernas.

Esses desajustes entre ambiente criado e ambiente natural, que alimentaram sérios antagonismos entre o individual e o social, o privado e o público, forçaram a emergência de uma legalização para o setor, o que acabou acontecendo em vários países que, como o Brasil, cujos poderes legiferantes entendiam que o simples regramento, a normatização com princípios e regras, bastariam para modificar essas condutas predatórias, criando-se institutos protetivos ambientais que se pensavam, com plena eficácia. Verificaram-se as posições adotadas, nesse sentido, em diferentes partes do Planeta.

Com a emergência do meio ambiente legalizado, o que ocorreu, principalmente a partir das décadas de 70 e 80, restou demonstrado na pesquisa sobre a evolução doutrinária e normativa, visualizando-se posturas, inicialmente internacionais e após, as nacionais.

No tocante à preocupação nacional com o meio ambiente, partiu-se da herança recebida da legislação portuguesa até o advento do Código Civil de 1916, num primeiro momento, porquanto com esse Código, passou a ter vigência como regramento brasileiro para os brasilei-

ros. Como não foi a única legislação sobre o assunto, buscou-se, nos vários regramentos que se sucederam, estabelecer uma visão genérica das regulamentações ambientais até o advento da constitucionalização, o que foi motivado, em parte, pela ineficácia dessas normas infraconstitucionais. Denotou-se, contudo, que as regras estabelecidas fora da Constituição, mesmo se mostrando insuficientes, foram e são importantes, como no caso da Lei nº 6839/81 que, na realidade, constituiu-se num verdadeiro divisor de águas.

Limitada a pesquisa ao espaço, notadamente, a partir da Constituição de 1988, fez-se incursões em momentos outros, mais ao talante de contextualização, para comprovar e acenar para o fato de que muito há que ser feito, com a participação da sociedade, o que é inegável num sistema democrático. As decisões de gabinete sempre guardam matizes de autoritarismo nas políticas praticadas que nem sempre se revelam as mais adequadas e próprias do regime adotado.

Com o surgimento do Estado Democrático de Direito criaram-se regras e princípios de caráter fundacional e primazia normativa. Surgiram as normas (princípios e regras) específicas para o meio ambiente, o que não havia ocorrido ao longo da história constitucional do país. Dessa constitucionalização das questões ambientais emergiram princípios e regras, expressas em capítulo próprio, como forma encontrada pelos legisladores constituintes para a pacificação dos conflitos entre a produção, cujo imperativo é o lucro, e os valores ligados à preservação das espécies, dentre elas o próprio homem. Estabeleceram-se as diferenças entre princípios e regras, como integrantes das normas, concluindo-se que as normas são os mecanismos estruturantes das sociedades, destinados à concretização das mesmas e à realização do próprio direito.

Examinaram-se então, as diretrizes políticas que deveriam ser adotadas na aplicação dos direitos protetivos ambientais elencando-se os princípios norteadores e consagradores do direito ao meio ambiente, identificando-os, tanto os expressos como os implícitos, a partir do artigo 225 e da sua correlação com outros mandamentos e garantias constantes da Carta Magna.

Identificados os direitos e garantias constitucionais e infraconstitucionais, buscou-se por meio de provocações reflexivas, associar o que existiu e o que existe, desde a antigüidade até os dias atuais, embora limitados pelo norte do trabalho. Ficaram evidenciadas algumas preocupações com os fatos-realidades em diferentes épocas, ou seja, o problema ambiental, num determinado momento, e a solução encontrada ou a omissão denotada, diante do enfoque tradicional e privilegiado do "desenvolvimento à qualquer preço", mesmo que esse 'preço' importasse na perda de qualidade de vida com a destruição dos recursos naturais e a conseqüente perturba-

ção do equilíbrio da natureza, fatos ocorrentes em vários segmentos, quer no campo quer na cidade, nesta ou naquela atividade.

Demonstrou-se a produção econômica, a ocupação das terras e dos espaços urbanos, distanciados de políticas sensíveis para as questões ambientais, promovendo-se uma reflexão para o despertar de uma nova consciência filosófica que possa reinterpretar, restaurar ou até mesmo recomençar a relação entre o homem e a natureza, embora isso represente uma mudança radical do modelo econômico brasileiro que deve, urgentemente, buscar a conciliação entre desenvolvimento e crescimento com qualidade de vida, sem que isso importe na visão equivocada de que "privilegiar o ambiental" é travar o processo produtivo. A natureza é finita e seus recursos esgotáveis daí que, é evidente, a necessidade-desafio de uma coordenação entre as práticas individuais e os interesses coletivos, os quais possam representar, efetivamente, a participação da sociedade como atuação democrática legítima, de concretude da cidadania, de defesa da dignidade humana e, por consequência, do bem-estar e pacificação sociais.

Restou claro que leis, projetos e planos existem. Mas isso não bastou e não basta. O Sistema Nacional do Meio Ambiente não atendeu às necessidades pacificadoras dos conflitos entre produção e qualidade de vida. A maioria dos objetivos acabaram como "regramentos de papel", guardados na complexa estrutura dos vários órgãos de planejamento, execução e assessoria ambientais, que devem sair da ficção jurídica para a ação, como forma de concretização dos desejos e anseios da sociedade.

Ficou demonstrado que os vários instrumentos protetivos, postos à disposição das autoridades e sociedade, enfrentam barreiras inadmissíveis diante da realidade ambiental, que não é mais uma soma de fatos circunscritos a um determinado local, a uma determinada região, a um determinado Estado, limitados geograficamente. Os problemas ambientais são planetários e o dano ao meio ambiente não conhece fronteiras, soberania, não tem pátria.

Demonstrou-se, mesmo que superficialmente, a força dos "interesses dominantes" frente ao ético-normativo, à relevância social, ao que seja justo, eqüitativo ou inerente à condição humana, como um aceno para uma revisão dos conceitos atuais diante das situações coletivas emergentes, nas quais, gravitam interesses e reivindicações de toda a sorte, não raro, antagônicos, com prejuízos à paz social, à revitalização e credibilidade do próprio Direito.

Num enfoque particular e absolutamente individual, evidenciou-se a compreensão do autor em relação ao *Estado Democrático de Direito Ambiental* que entende ser uma possibilidade real, porque já instalado de fato e de direito, à exemplo de Estado Democrático de

Direito Social. Exatamente como este, aquele enfrenta as mesmas crises de procedimento, de informação, de educação, de formação, pela negação deliberada, voluntária, de uma transparência efetiva sobre os direitos e garantias colocados à disposição para defesa ambiental.

Nessa reflexão, viu-se, também, que, à exemplo do Estado Democrático de Direito Social, o Estado Ambiental ainda padece de eficácia e efetividade em várias das suas normas, mas seus princípios estruturantes estão presentes, fortes, aceitos pelo pela maioria da coletividade, como o princípio da precaução e o princípio da atuação preventiva. Falta a democratização, a discussão e a persuasão, como forma de respeitarem-se direitos e garantias individuais, mandamentais, como o dever da informação, da educação para a formação, o que implica numa maior transparência, esta não circunscrita ao texto legal constitucional ou infraconstitucional, mas da atuação do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, como forma de conscientização e publicização dos atos praticados, os quais têm um sério comprometimento dessa e das futuras gerações.

Sustentou-se a realidade do Estado Democrático de Direito Ambiental na compreensão mais recente do judiciário, em casos concretos como o dos '*transgênicos*', o que é confortado, também, pelo legislador, vertente da adotado pelo legislador do novo Código Civil (Lei nº 10.406/02), com vigência determinada para 2003 e do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01). O Estado Democrático de Direito Social Ambiental é uma realidade irreversível. Passa-se da *law in book* para a *law in action*, muito embora ainda padeça de uma maior e reclamada transparência.

Na seqüência, fez-se reflexões e enfoques para demonstrar que o futuro já chegou e com este, não apenas a necessidade de mudança de enfoque mas de participação, de solidariedade, de compromisso da cidadania. A sociedade está ciente de que as dificuldades são enormes, mas isso não quer dizer que sejam insuperáveis. Basta querer a mudança, e esta poderá ser implementada, através de um amplo e nacional processo educativo, de total conscientização da sociedade mediante a informação imparcializada, técnica, para a formação das pessoas, numa absoluta e completa transparência das normas e procedimentos ambientais.

As políticas públicas para o setor devem estar voltadas para o compromisso de educar para preservar, de forma a implantar-se o desenvolvimento sustentável na economia produtiva, orientada pela justiça social, vinculando-se o uso e a exploração de bens, serviços e propriedade à função social, porque do contrário, as possibilidades de crescimento econômico, independente da realidade social, pode levar a um incontrolável desenvolvimento quantitativo, comprometedor, com sérios riscos à esgotabilidade dos recursos naturais. Os custos desse processo tradicional da dominação/transformação, por certo, serão impossíveis de recuperação porque po-

derão levar a extinção da espécie humana. A informação e a formação não devem ser privilégio de poucos e sim de todos e, se essas forem transparentes, poderão dar lugar à rehumanização da economia e do próprio homem.

Explicou-se que essa constatação não é privilégio nacional mas vertente de vários encontros, Conferências e Convenções internacionais a demonstrar que o problema é de escala mundial envolvendo os conflitos entre o econômico, social e o ambiental. O mundo exige o desenvolvimento sustentável, uma economia ambiental que tenha como destinatário o gênero humano, como afirmação de sua existencialidade concreta, como resposta à responsabilidade intergeracional de vez que, o que se faz hoje, terá reflexos bons ou maus no futuro, impondo-se o ponto de equilíbrio entre progresso e preservação ambiental.

Ao final, relembrou-se os atos cometidos nos anos 90, com a tentativa de implementação de uma política ambiental no Brasil, de uma adequação às exigências de efetividade dos instrumentos protetivos, cuja concretude passa, necessariamente, pela obrigatoriedade da publicização, da informação, da transparência, pena de descaracterizar-se a própria democracia.

Enfim, concluiu-se que o homem, mais do que nunca, nos dias atuais, luta pela vida, pela sobrevivência e nessa luta, a arma mais importante é o conhecimento que, em nenhuma hipótese, pode ser negado, qualquer que seja a forma ou justificação, principalmente nas práticas atuais com permanente e flagrante sonegação à informação, à formação, à total transparência das normas e procedimentos que estejam influenciando ou possam influir na preservação da sua própria espécie. Inadmissível o segredo quando este poderá ser prejudicial à sociedade, à vida, não comportando decisões de criação legislativa, de execução de procedimentos administrativos ou sentenciasais nas lides que surgirem, sem a total informação aos interessados. Informar também é educar.

A importância dessa postura está na inarredável consciência de que nada vale um direito reconhecido ou constante de uma determinada lei, mesmo que seja na própria Constituição, caso ele não possa ser garantido. Essa tarefa deve ser dividida pela sociedade com o Estado, daí a exigência de transparência, como forma de evitada a discussão ou a violação desse direito, como ocorre com os direitos e garantias pertinentes às questões ambientais.

Negada a transparência para a socialização das decisões, a participação da sociedade, então, poderá ocorrer através do exercício de outro direito, o de petição (*right of petition*), antigo mas não esquecido, que já era utilizado na Idade Média, escondido entre tantos outros direitos que não são objeto de qualquer informação à coletividade, embora expresso no artigo 5º,

XXXIV, da Constituição Federal. Esse direito pertence às pessoas que dele podem valer-se para dirigirem-se às autoridades para o atendimento de um pedido de providências, de uma intervenção que abrigue interesses individuais ou coletivos, próprios ou de terceiros, de pessoas físicas ou jurídicas, podendo a negativa da informação, nas questões ambientais, oportunizar procedimento administrativo, civil ou penal.

Tratam-se de direitos legítimos desta e das próximas gerações, não se concebendo um poder ou a legitimação de quem quer que seja, no sentido de sonegá-los mediante o cometimento de atos que importem na frustração dos mesmos. A transparência se configura como um direito irrenunciável, um exercício de cidadania. A vida planetária, com certeza, será agradecida por todas as gerações que se seguirem, impondo-se essa consciência e essa responsabilidade. Hoje são poucos. Amanhã poderão ser milhares ou milhões. Basta acreditar que cada dia é um recomeço e que a derrota de ontem pode ser a força para a vitória de amanhã.

## GLOSSÁRIO

**ABIÓTICO** – Lugar ou processo sem seres vivos. – Caracterizado pela ausência de vida. – Que não tem ou não pertence à vida. diz-se dos fatores químicos ou físicos naturais. Os fatores químicos incluem elementos inorgânicos básicos, como cálcio (Ca), oxigênio (O), carbono ©, fósforo (P), magnésio (Mg), entre outros, e compostos, como a água (H<sub>2</sub>O), o gás carbônico (CO<sub>2</sub>) etc. Os fatores físicos incluem umidade, vento, corrente marinha, temperatura, pressão, luminosidade, energia, velocidade, estado energético, *momentum*, massa, amplitude, frequência etc.

**ABSORÇÃO** – Processo físico no qual um material coleta e retém outro, com a formação de uma mistura. A absorção pode ser acompanhada de uma reação química.

**AÇÃO BIOQUÍMICA** – Modificação química resultante do metabolismo de organismos vivos.

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA** – Instrumento jurídico introduzido pela Lei 7.347, de 24.07.1985, que confere ao Ministério Público Federal e estadual, bem como a órgãos e instituições da Administração Pública e a associações com finalidades protecionistas, a legitimidade para acionar os responsáveis por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, e aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico ou a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, atribuiu ao Ministério Público a função institucional de “promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (art. 129, III).

Consiste no “direito expresso em lei de fazer atuar, na esfera civil, em defesa do interesse público, a função jurisdicional” (Édis Milaré, *A ação civil pública na nova ordem constitucional*, São Paulo, Saraiva, 1990, p. 4-6).

**AÇÃO POPULAR** – É o meio constitucional posto à disposição de qualquer cidadão para obter a invalidação de atos ou contratos administrativos – ou a estes equiparados – ilegais e lesivos do patrimônio Federal, Estadual e Municipal, ou de suas autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas subvencionadas com dinheiros públicos.

A Constituição vigente, de 5 de outubro de 1988, mantendo o conceito da Carta anterior, aumentou a sua abrangência para que o cidadão possa anular o ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade em que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (art. 5º., LXXIII). Assim, pôs termo à dúvida sobre se abrangeria também os atos praticados por entidades paraestatais (sociedades de economia mista, empresas públicas, serviços sociais autônomos e entes de cooperação), além dos órgãos da administração centralizada. É um instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros. Por ela não se amparam direitos próprios, mas sim interesses da comunidade. O beneficiário direto e imediato desta ação não é o autor; é o povo, titular do direito subjetivo ao governo honesto. O cidadão a promove em nome da coletividade, no uso de uma prerrogativa cívica que a Constituição da República lhe outorga.

Presentemente a ação popular se acha regulamentada pela Lei 4.717, de 29.06.1965. (Hely Lopes Meirelles, *Mandado de Segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data*, 18. Ed. Atualizada por Arnaldo Wald, Malheiros, 1997).

**ACIDENTE** – Evento ou seqüência de eventos de ocorrência anormal, que resulta em conseqüências indesejadas ou algum tipo de perda, dano ou prejuízo pessoal, ambiental ou patrimonial.

**AERÓBIO** (ou **AERÓBICO**) – São organismos para os quais o oxigênio livre do ar é imprescindível à vida.

**AEROSSOL** - Suspensão de pequenas partículas (menor que 10 (3) mm de diâmetro), sólidas (aerólitos) ou líquidas, em suspensão, no ar ou num gás. Conjunto de pequeninas massas líquidas ou sólidas que podem se locomover pelo ar ou se tornar aéreas por força de um processo físico qualquer, como o vento ou um trator puxando um arado. A poluição atmosférica normalmente é composta de gases tóxicos acompanhados de aerossóis gerados pelas diversas atividades antrópicas. Alguns autores aplicam esta designação a partículas menores que 10 (3)mm, mas este limite não constitui um padrão.

**AEROBIOSE** – Condição de vida em presença do oxigênio livre.

**AGENTE MUTAGÊNICO** – Substância ou radiação que provoca alterações genéticas nos organismos vivos, as quais podem ser transmitidas para gerações subseqüentes.

**ÁGUA** – Composto químico com duas partes de hidrogênio e uma de oxigênio, encontrado nos estados sólidos (gelo, neve), líquido (nuvens, mares, lagos, rios) e gasoso (vapor d'água). Componente líquido essencial para o desenvolvimento e sustentação da vida, possui um grande poder de dissolução de muitas substâncias químicas; por essa razão é considerado solvente universal.

**ÁGUA POTÁVEL** – Água que, sem necessidade de tratamento adicional, é inócua do ponto de vista fisiológico e organolético e apta ao consumo humano.

**ÁGUA RESIDUÁRIA** – Qualquer despejo ou resíduo líquido com potencialidade de causar poluição. Decorre particularmente de processos industriais, atividades que demandem água para lavagens.

**ÁGUA SUBTERRÂNEA** – Suprimento de água doce sob a superfície da terra, em um aquífero ou no solo, que forma um reservatório natural para o uso do homem. Ao se dizer “para o uso do homem” não se pretende restringir os benefícios das águas subterrâneas apenas para uso exclusivo da espécie humana; apenas se quer dizer que o processo de extração que envolve tecnologias próprias só pode ser de iniciativa do homem, que deverá utilizar esse recurso hídrico também em benefício de outros seres vivos e na manutenção da vida no Planeta.

**AMBIENTALISMO** – Filosofia de vida preconiza a defesa, necessária e urgente, do ambiente natural e dos sistemas de suporte à vida (rios, lagos, oceanos, solos, florestas e atmosfera), ou da biosfera de uma forma geral.

**AMBIENTALISTA** – Pessoa que é partidária do ambientalismo. Incluem-se entre os ambientalistas, normalmente, pessoas das mais diferentes origens, mas particularmente aquelas que exercem atividades ligadas aos ambientes naturais, e assim mais afetadas aos diversos impactos ambientais ou conscientes de sua gravidade. Especialista em questões ambientais.

**AMBIENTE** – (ver MEIO AMBIENTE) – Conjunto de condições que envolvem e sustentam os seres vivos no interior da biosfera, incluindo clima, solo, recursos hídricos e outros organismos.

**AMBIENTE HALÓFITO** – Ambiente caracterizado pela presença de vegetação tolerante ao sal. (Resolução CONAMA 012/94, art. 1º).

**AMPLITUDE ECOLÓGICA** – Faixa de tolerância de uma espécie às condições do ambiente (temperatura, salinidade, umidade, pressão barométrica altitudinal).

Decorre daí que a amplitude ecológica pode variar indefinidamente conforme as diferentes situações concretas.

**ANAERÓBIO** – (ou ANAERÓBICO) – Condição na qual não existe disponível qualquer forma de oxigênio.

Organismos que requerem ar ou oxigênio livre para manter a vida: aqueles que vivem na total ausência do oxigênio livre são os anaeróbios estritos ou obrigatórios; os que vivem tanto na ausência quanto na presença de oxigênio livre são os anaeróbios facultativos.

**ANAEROBIOSE** - Condição de vida na ausência de oxigênio livre.

**ANÁLISE DE CICLO DE VIDA (ACV)** – Metodologia de avaliação de impacto ambiental de uma atividade econômica. Procura qualificar e quantificar todos os impactos ambientais de produtos e serviços, desde a aquisição de matéria-prima até o uso e descarte final, sendo composta basicamente de quatro etapas principais segundo sistemáticas em uso: (a) definição do escopo e objetivo, onde o autor do estudo define o sistema a ser estudado e suas fronteiras, a qualidade dos dados e a finalidade do estudo, de forma a garantir sua transparência; (b) inventário do ciclo de vida, onde são qualificadas as entradas e saídas de matéria e energia do processo; (c) avaliação de impactos dos aspectos inventariados segundo determinados critérios; e (d) interpretação de resultados, onde são avaliados os resultados alcançados no estudo, de acordo com a análise de sensibilidade dos dados e o objetivo do estudo. As normas internacionais da série ISO-14000 definem critérios para a aplicação do método como ferramenta de gestão ambiental de produtos. Na área de certificação comumente chamada de análise do-berço-ao-túmulo: na área de energia

chamada de análise de cadeia completa; em energia nuclear utiliza-se há décadas algo semelhante denominado Análise do Ciclo de Vida do Combustível.

**ANÁLISE DE VULNERABILIDADE** – Estudo que busca avaliar a abrangência espacial dos efeitos de um acidente potencial. Estes efeitos são expressos, qualitativa ou quantitativamente, em termos dos danos causados ao ambiente social ou natural, e para sua estimativa são normalmente utilizados modelos matemáticos e probabilísticos.

**ANTRÓPICO** – Relativo à humanidade, à sociedade humana, à ação do homem. Termo de criação recente, empregado por alguns autores para qualificar um dos setores do meio ambiente, o meio antrópico, compreendendo os fatores sociais, econômicos e culturais; um dos subsistemas do sistema ambiental, o subsistema antrópico.

- Em sentido restrito, diz-se dos impactos no meio ambiente gerados por ações do homem.
- Relativo à ação humana (Resolução Conama 012/94, art. 1º).
- Origina-se do grego *anthropos*, homem (como ser humano).

**ANTROPOCÊNTRICO** – Diz-se daquilo que é relativo aos humanos como a característica central do mundo, interpretando as questões ambientais e dos recursos unicamente em termos de valores e padrões humanos. Dessa forma, os direitos das outras espécies só existem a partir dos interesses humanos. A prevenção da crueldade com os animais e da prática de matanças é vista, portanto, como conforto e paz de espírito para os humanos, em contrapartida a um reconhecimento dos direitos de existência das outras espécies de forma independente.

**APICUM** – Termo regional do Brasil, usado para os terrenos de brejo, na zona costeira. Corresponde, algumas vezes, às zonas marginais de lagunas costeiras, parcialmente colmatadas, que sofrem inundações produzidas pelas marés.

O apicum também ocorre associado a manguezais, onde se caracteriza pela ausência ou redução de vegetação em função da alta salinidade.

**AQUICULTURA** – Do ponto de vista biológico, a aquicultura pode ser considerada como a tentativa do homem, através da manipulação e da introdução de energia num ecossistema aquáti-

co, de controlar as taxas de natalidade, crescimento e mortalidade, visando a obter maior taxa de extração, no menor tempo possível, do animal explorado.

A aqüicultura passou a ser, então, uma das fontes econômicas e ecológicas para a obtenção e produção de alimentos.

**AQUÍFERO** – Estrato subterrâneo de terra, cascalho ou rocha porosa que contém água.

- Rocha cuja permeabilidade permite a retenção de água, dando origem a águas interiores ou freáticas.

**ÁREA BASAL** – Área expressa em m<sup>2</sup> (metros quadrados) que uma árvore ou um grupo delas ocupam no terreno (Resolução CONAMA 012/94, art. 1º).

**ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL** – Unidade de conservação, destinada a proteger e conservar a qualidade ambiental e os sistemas naturais ali existentes, visando a melhor qualidade de vida da população local e também objetivando a proteção dos ecossistemas regionais (Resolução CONAMA 010/88).

**ÁREA DE RELEVANTE INTERESSE ECOLÓGICO – ARIE** – Área que possua características naturais extraordinárias ou abrigue exemplares raros da biota regional, exigindo cuidados especiais de proteção por parte do Poder Público. (Decreto 89.336/84).

**ASSENTAMENTO HUMANO** – Qualquer forma de ocupação organizada do solo, quer urbana ou rural, onde o homem vive em comunidade.

Aplica-se principalmente aos assentamentos urbanos, vista a tendência crescente de urbanização. O *Encontro de Vancouver* (Canadá, 1974) debateu o tema e apresentou idéias e sugestões a respeito.

**ASSOREAMENTO** – Processo de elevação de uma superfície por deposição de sedimentos. Ocorre notadamente em rios e outros corpos d'água, estimulado pela ação antrópica.

**ATERRO** – Disposição dos resíduos sólidos no solo e sua cobertura com terra, numa frequência semanal ou maior, de maneira a não ocasionar prejuízo ao ambiente e à saúde pública.

**ATERRO ENERGÉTICO** – Forma peculiar de aterro sanitário em que são tecnicamente instalados drenos para captar e reunir o gás produzido pela decomposição da matéria orgânica. (processo anaeróbio). O gás assim produzido pode ser aproveitado para múltiplos usos, como forma de energia alternativa. O aterro energético deve obedecer a especificações técnicas apropriadas, inclusive para seu correto aproveitamento.

**ATERRO SANITÁRIO** – Sistema empregado para a disposição final de resíduos sólidos sobre a terra, os quais são espalhados e compactados numa série de células e diariamente cobertos com terra, para não resultar nenhum risco ou dano ao meio ambiente. Método de engenharia para a disposição de resíduos sólidos no solo, de modo a proteger o meio ambiente; os resíduos são espalhados em camadas finas, compactados até o volume praticável e cobertos com terra ao final de cada jornada.

**ATIVIDADE POLUIDORA** – Qualquer atividade utilizadora de recursos ambientais capaz, atual ou potencialmente, se causar poluição ou degradação ambiental. É eminentemente antrópica, ou seja, decorre das atividades humanas.

**ATIVO AMBIENTAL** – Bens ambientais de uma organização, como mananciais de água, encostas, reservas, áreas de proteção ambiental etc.

**ATRÓFICO** – Fase ou estágio de um organismo em que não ocorre alimentação.

**AUDIÊNCIA PÚBLICA** – Procedimento de consulta à sociedade, ou a grupos sociais interessados em determinado problema ambiental ou potencialmente afetados por um projeto, a respeito de seus interesses específicos e da qualidade ambiental por eles preconizada. A realização de audiência pública exige o cumprimento de requisitos, previamente fixados em regulamento, referentes a: forma de convocação; condições e prazos para a informação prévia sobre o assunto a ser debatido; inscrições para a participação; ordem dos debates; aproveitamento das opiniões expedidas pelos participantes. A audiência pública faz parte dos procedimentos do processo de avaliação de impacto ambiental em diversos países (Canadá, Estados Unidos, França, Holanda etc.), como canal de participação da comunidade nas decisões em âmbito local.

**AUDITORIA AMBIENTAL** – Processo de verificação, de natureza voluntária ou compulsória, que visa a avaliar a gestão ambiental de uma atividade econômica, analisando seu desempenho ambiental, e verificando, entre outros fatores, o grau de conformidade com a legislação ambiental da instituição. A prática de Auditoria Ambiental pode ser de natureza interna (como instrumento de gestão ambiental da empresa). Pode ter também caráter compulsório, quando é legalmente exigida por um órgão regulatório ambiental, como é o caso, p. ex., no Estado do Rio de Janeiro e outros estados da federação.

**AUTODEPURAÇÃO** – Zona de contato entre duas formações com características distintas. Áreas de transição entre dois tipos de vegetação. A transição pode ser gradual, abrupta (ruptura), em mosaico ou apresentar estrutura própria.

**AUTÓLISE** – Decomposição de um organismo ou de parte deste por suas próprias enzimas sem a intervenção de outros organismos.

**AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE** – Exame sistemático do grau em que um produto, processo ou serviço atende requisitos especificados.

**AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO AMBIENTAL** – Processo de medição, análise, avaliação, relato e comunicação do desempenho ambiental de uma organização através do critério adotado pela gerência.

**AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL (AIA)** – (ver ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL) – Instrumento de política ambiental, formado por um conjunto de procedimentos capaz de assegurar, desde o início do programa, que se faça um exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação proposta (projeto, programa, plano ou política) e de suas alternativas, e que os resultados sejam apresentados de forma adequada ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão, e por eles considerados. Além disso, os procedimentos devem garantir a adoção das medidas de proteção do meio ambiente determinadas, no caso de decisão sobre a implantação do projeto. Como processo que é, a AIA não deve ser confundida com o EIA – Estudo Prévio de Impacto Ambiental, do qual se extrai o RIMA – Relatório de Impacto Ambiental.

**AVIFAUNA** – Conjunto das espécies de aves que vivem em uma determinada área.

**BACIA HIDROGRÁFICA** – Área total de drenagem que alimenta uma determinada rede hidrográfica; espaço geográfico de sustentação dos fluxos d'água de um sistema fluvial hierarquizado.

**BACIA SEDIMENTAR** – Depressão enchida com detritos carregados das águas circunjacentes. As bacias sedimentares podem ser consideradas como planícies aluviais que se desenvolvem, ocasionalmente, no interior do continente.

**BACTÉRIAS** – Organismos vegetais microscópicos, geralmente sem clorofila, essencialmente unicelulares e universalmente distribuídos.

Bactérias de origem fecal.

**BAIXADA** – Depressão do terreno ou planície entre montanhas e o mar. Área deprimida em relação aos terrenos contíguos. Geralmente se designa assim as zonas próximas ao mar; algumas vezes usa-se o termo como sinônimo de planície.

**BALANÇO HÍDRICO** – Método criado em 1955, e aperfeiçoado em 1957 por Thorntwaite & Mather, fundamentado na constatação empírica do ciclo hidrológico que em síntese, pode ser explicado da seguinte maneira: a precipitação atmosférica é a fonte original da água que penetra e escoia sobre a superfície terrestre. Parte dessa água é utilizada pelas plantas, outra escoia para o lençol freático para, em seguida, evaporar-se ou ser em parte reabsorvida pelo sistema do solo e das plantas. O mais simples dos métodos consiste em comparar a quantidade de água recebida pelo ambiente através das chuvas com a quantidade perdida pela evapotranspiração.

**BANCO DE AREIA** – Deposição de material sobre o fundo de um lago, de um rio, de sua foz, ou mar, junto à costa, em resultado do perfil do fundo, das correntes dominantes e da ocorrência de sedimentos.

**BANHADO** – Termo derivado do espanhol “banãdo”, usado no sul do Brasil para as extensões de terra inundadas pelos rios. Constituem terras boas para a agricultura, ao contrário dos pântanos.

**BARRAGEM** – Barreira dotada de uma série de comportas ou outros mecanismos de controle, construída transversalmente a um rio, para controlar o nível das águas de montante, regular o escoamento ou derivar suas águas para canais. Estrutura que evita a intrusão de água salgada em um rio em determinado trecho ou para evitar as inundações decorrentes de ondas de cheia ou de marés.

**BARREIRA ECOLÓGICA** – O conceito de barreira ecológica, desenvolvido para definir os limites biogeográficos de expansão das espécies, tem-se aplicado, em estudos ambientais, para designar tanto os obstáculos naturais quanto o resultado de algumas ações humanas que tendem a isolar ou dividir um ou mais sistemas ambientais, impedindo assim as migrações, trocas e interações. Por exemplo, a abertura de uma rodovia pode se constituir, ao atravessar uma floresta ou um pântano, em uma barreira ecológica. São formações que isolam uma espécie das outras.

**BENTOS** – (BENTHOS) – Conjunto de organismos que vivem no fundo de um corpo de água. Organismos aquáticos, fixados ao fundo, que permanecem nele, ou que vivem nos sedimentos do fundo. Fauna e flora de profundidade, encontrada no fundo de mares, rios e lagos, distinguindo-se do dos que vivem no fundo dos oceanos (abissais) e também dos plânctons, que são superficiais e necessitam da luz. O *benthos*, conjunto desses seres, chega a constituir verdadeiro ecossistema; fala-se de “comunidades bentônicas”. Vivem dos restos de animais e vegetais encontrados nas águas. Apresentam rica biodiversidade. O termo foi adotado por Haeckel, o mesmo cientista que cunhou o termo “ecologia”.

**BERMA** – Encosta de praia que fica entre a arrebentação e a vista das dunas ou do cordão litorâneo.

**BHC** – Abreviação do 1,2,3,4,5,6 hexaclorociclohexano, um inseticida hidrocarboneto clorado, utilizado principalmente para controlar os insetos do algodão. Benzeno hexacloro (hexaclone)

de benzeno) existente sob nove formas isoméricas, cuja forma é um poderoso inseticida conhecido pelos nomes de lindano e gamexane.

**BIFENILAS POLICLORADAS (PCBs ASCAREL)** – São substâncias orgânicas que consistem em uma moléculas bifenila, com ou sem substituintes alquila ou arila, na qual mais de um átomo de cloro é substituído no núcleo bifelina. Os produtos comerciais são misturas de compostos clorados em vários graus, de acordo com o uso pretendido, também podendo conter baixos teores de impurezas altamente tóxicas como clorobenzotioxinas e policlorodibenzofuranos. Os óleos que contém PCBs são conhecidos, sob denominações comerciais, como Ascarel, Aroclor, Clophen, Phenoclor, Kaneclor, Pyroclor, Inerteen, Pyranol, Pyralene e outros. São óleos que apresentam PCBs em sua composição química, combinados com solventes orgânicos (...) Os PCBs podem se apresentar como óleo ou sólido branco cristalino, tendendo a sedimentar-se quando em mistura com água, em função de seu maior peso específico (...) Os efeitos tóxicos dos PCBs nos seres humanos, a partir da ingestão ou do contato, passaram a ser observados através do acompanhamento de inúmeros incidentes, o pior deles ocorrido em 1968, no Japão, quando mais de 1500 pessoas foram afetadas com óleo d arroz contaminado.

**BIOACUMULAÇÃO** – O lançamento de resíduos ou dejetos, mesmo em pequenas quantidades, pode ser a causa de uma lenta acumulação pelo canal dos produtos vegetais e dos consumidores ulteriores (herbívoros, carnívoros). Esta concentração na cadeia alimentar pode constituir uma ameaça direta para os organismos vegetais e animais, assim como para os predadores, inclusive o homem. A bioacumulação é mais freqüente e pronunciada no meio aquático. Sua importância depende da taxa de metabolismo, ou de eliminação dos produtos, considerada em cada organismo aquático. Os seguintes produtos são conhecidos como tendo tendência a se acumular nos sistemas marinhos: compostos de cádmio, mercúrio e chumbo; Aldrin, Diedrin, Endrin, DDT, difenilas polihalogenadas, hexacloro benzeno, BHC, heptacloro.

**BIOCENOSE** – É um conjunto de populações animais ou vegetais, ou de ambos, que vivem em determinado local. Constitui a parte de organismos vivos de um ecossistema. Em outras palavras, é o espaço comum da vida partilhada por vários seres vivos. Comunidade de seres vivos, particularmente com a presença de animais.

**BIOCIDA** – Substância tóxica de amplo espectro, utilizada para matar organismos considerados nocivos ao homem. Dos biocidas decorrem muitas variações, conforme o uso a que se destinam.

**BIODEGRADAÇÃO** – Decomposição por processos biológicos naturais. Substâncias biodegradáveis são aquelas que podem ser decompostas por este tipo de processo.

**BIODEGRADÁVEL** – Diz-se dos produtos susceptíveis de decompor-se por microorganismos.

**BIOENSAIO** – Determinação da eficiência relativa de uma substância (vitaminas, metais, hormônios), pela comparação de seus efeitos em organismos vivos com um padrão de comportamento. Emprego de organismos vivos para determinar o efeito biológico de certas substâncias, fatores ou condições.

**BIOGÊNESE** – Processo resultante da ação de organismos vivos.

**BIOMA** – Amplo conjunto de ecossistemas terrestres, caracterizados por tipos fisionômicos semelhantes de vegetação com diferentes tipos climáticos. São grandes ecossistemas que compreendem várias comunidades bióticas em diferentes estágios de evolução, em vasta extensão geográfica. Por necessidade ecológica imediatamente superior ao ecossistema. Há biomas terrestres e aquáticos. Os grandes biomas brasileiros são a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, o Pantanal Mato-grossense, o Cerrado, a Caatinga, o Domínio das Araucárias, as Pradarias e os ecossistemas litorâneos. Há autores que acrescentam outros biomas.

**BIOMASSA** – É a quantidade de matéria orgânica presente a um dado momento numa determinada área e que pode ser expressa em peso, volume, área ou número. A biomassa pode ser medida em peso ou unidades calóricas, a partir da cadeia alimentar, numa determinada área e em sua máxima disponibilidade em determinada época do ano. Constata-se que a biomassa compreende os produtores e os consumidores primários e secundários, dos vegetais aos animais, tendo o Sol como fonte primária de energia. A biomassa é fonte de energias alternativas.

**BIOMONITORAMENTO** – Determinação da integridade de um sistema biológico para avaliar sua degradação por qualquer impacto induzido pela sociedade humana.

**BIOSSEGURANÇA** – A manutenção de condições seguras nas atividades de pesquisa biológica, de modo a impedir danos ao trabalhadores, a organismos externos ao laboratório e ao ambiente.

**BIOSFERA** – Sistema integrado de organismos vivos e seus suportes, compreendendo o envelope periférico do planeta Terra com a atmosfera circundante, estendendo-se para cima e para baixo até onde exista naturalmente qualquer forma de vida.

**BIOTA** – Conjunto de seres vivos que habitam um determinado ambiente ecológico, em estreita correspondência com as características físicas, químicas e biológicas deste ambiente. Conjunto dos componentes vivos (bióticos) de um ecossistema.

**BIOTECNOLOGIA** – Qualquer aplicação tecnológica que utilize sistemas biológicos, organismos vivos, ou seus derivados, para fabricar ou modificar produtos ou processos para utilização específica (Convenção da Biodiversidade, art. 2º).

**BIÓTOPO** – É o espaço ocupado pela biocenose. O biótipo é uma área geográfica de superfície e volume variáveis, submetida a condições cujas dominantes são homogêneas. É uma extensão mais ou menos bem delimitada da superfície, contendo recursos suficientes para poder assegurar a conservação da vida. O biótipo pode ser de natureza orgânica ou inorgânica. (Do grego *bios*, vida e *tópos*, lugar).

**BREJO** – Terreno molhado ou saturado de água, algumas vezes alagável de tempos, coberto com vegetação natural própria na qual predominam arbustos integrados com gramíneas rasteiras e algumas espécies arbóreas.

**BREJO INTERIORANO** – Mancha de floresta que ocorre no nordeste do País, em elevações e platôs onde ventos úmidos condensam o excesso de vapor e criam um ambiente de maior umidade. É também chamado de *brejo de altitude* (Resolução Conama 010/93, art. 5º, IV).

**CAATINGA** – Tipo de vegetação brasileira característica do Nordeste, formada por espécies arbóreas espinhosas de pequeno porte, associadas a cactáceas e bromeliáceas.

Designa também um dos biomas ou macroecossistemas brasileiros, situado no Semi-árido do Nordeste, rico em espécies vivas apesar da agressividade das condições, do solo e da meteorologia.

**CACTÁCEAS** – Família de plantas peculiarmente destituídas de folhas, mas que tem o caule muito engrossado, em virtude de amplas reservas de água. Quase sempre conduzem espinhos, flores ornamentais, dotadas de numerosas pétalas e estames, frutos por vezes comestíveis (Resolução CONAMA 012/94, art. 1º).

**CADEIA ALIMENTAR** – Relação trófica que ocorre entre os seres vivos que compõem um ecossistema, mediante a qual se transfere a energia de um organismo ao outro. A cadeia alimentar começa por organismos produtores que obtêm a energia necessária do Sol, e/ou das substâncias minerais simples. Em seguida, envolve os consumidores de várias ordens.

**CALMARIA** – Condição meteorológica caracterizada por uma velocidade de vento abaixo do nível de detecção. Assim, o percentual de calmaria que ocorre em cada região depende do nível de detecção do equipamento que a está medindo, exceto quando se estabelece um nível absoluto para a acalmaria. Níveis usualmente utilizados são os de 1 nó (uma ilha náutica por hora), 1 m/s ou nível zero na escala Beaufort.

**CAMADA DE INVERSÃO** – Faixa da atmosfera (particularmente, da troposfera) em que, por circunstâncias especiais e locais, num determinado momento apresenta o seu perfil de temperatura aumentando com a altitude. A base da camada de inversão bloqueia a dispersão de poluentes para cima e por esta razão é um amplificador da poluição atmosférica em grandes cidades com características topográficas de depressão, como São Paulo (Brasil), Los Angeles (EUA) e Santiago (Chile); eventualmente estas cidades têm que recorrer até ao bloqueio do tráfego para que o ar não se torne irrespirável. É um fenómeno mais freqüente no inverno e no interior.

**CAMADA DE OZÔNIO** – Faixa da atmosfera (15-30 km 0, localizada na troposfera, com alta ocorrência de reações das moléculas de oxigênio ( $O_2$ ), com os fótons da radiação ultravioleta-

leta (UV) do sol, gerando uma concentração de ozônio ( $O_3$ ) acima daquela no nível do solo. Esta zona normalmente está em equilíbrio dinâmico, pois o ozônio assim formado consome também, por sua vez, o UV do sol, produzindo novamente moléculas de  $O_2$  e oxigênio livre. Este ciclo, que funciona como um filtro de UV, permite condições ótimas de desenvolvimento de vida na Terra; eventuais falhas nesta camada, os chamados buracos na camada de ozônio, têm como consequência direta um aumento da incidência de raios ultravioleta. Nestas últimas décadas do século XX, tais buracos têm constatadamente sido intensificados pela emissão de gases poluentes (como os clorofluorcarbonos, usados nas geladeiras e condicionadores de ar), o que pode, p. ex., aumentar a probabilidade de ocorrência de câncer de pele nos humanos, assim como alterações outras imprevisíveis na biosfera em geral.

**CAMPO** – Terras planas ou quase planas, em regiões temperadas, tropicais ou subtropicais de clima semi-árido ou sub-úmido, cobertas de vegetação em que predominam as gramíneas, às vezes com esparsas, habitadas por animais corredores e pássaros de visão apurada e coloração protetora.

**CAMPO DE ALTITUDE** – Vegetação típica de ambientes montano e alto-montano, com estrutura arbustiva e/ou herbácea, que ocorre geralmente nos cumes litólicos das serras com altitudes elevadas, predominando em clima subtropical ou temperado. Caracterizase por uma ruptura na seqüência natural das espécies presentes nas formações fisionômicas circun-vizinhas. As comunidades florísticas próprias dessa vegetação são caracterizadas por endemismos (Resolução CONAMA 010/93, art. 5º, III). Um exemplo se encontra no Município de Campos do Jordão/SP sobre a Serra da Mantiqueira, limite entre os Estados de São Paulo e Minas Gerais.

**CAP (CIRCUNFERÊNCIA À ALTURA DO PEITO)** – Medida padrão usada para avaliar o tamanho de uma árvore; é a circunferência do tronco medida à altura do peito, padronizada em 1,30 m acima da superfície do solo.

**CAPACIDADE ASSIMILATIVA** – Limite quantitativo de um sistema para assimilar e processar substâncias ou mistura de substâncias nele introduzidas, sem causar desequilíbrio ou perturbação relevante nas suas funções básicas.

**CARCINOGENICO** - Agente que produz, tende a produzir, ou pode estimular o desenvolvimento de qualquer tipo de câncer.

**CARGA POLUIDORA** - Quantidade de material carregado por um fluido que exerce efeito danoso em determinados usos de recursos naturais.

**CATALISADOR** - Substância que possui a propriedade de acelerar determinadas reações químicas sem sofrer alteração da sua estrutura molecular. É utilizada em equipamentos para a redução da poluição atmosférica (conversor catalítico), através de reações de oxidação de compostos gasosos orgânicos e inorgânicos, transformando-os em substâncias menos agressivas ao ambiente, como vapor d'água e dióxido de carbono.

**CHUVAS ÁCIDAS** - Precipitação pluviométrica contendo ácidos decorrentes da combinação do vapor d'água com poluentes industriais, tais como os óxidos de enxofre (Sox) e nitrogênio (Nox).

**COLETA SELETIVA** - Coleta dos materiais recicláveis previamente separados na fonte geradora. É uma etapa importante para a reciclagem, uma vez que a seleção prévia dos recicláveis evita sua contaminação por outros componentes do lixo. A coleta seletiva contribui para a redução do volume de lixo a ser encaminhado para os aterros, ou outras formas de destinação final de resíduos. Existem quatro grupos principais de materiais recicláveis, e as lixeiras e caçambas utilizadas para sua coleta possuem cores específicas: azul para papel, amarelo para metal, verde para vidro e vermelho para plástico.

**COLIFORMES** - Inclui todos os bacilos aeróbicos ou anaeróbicos facultativos, gram-negativos, não esporulados, que fermentam a lactose com produção de gás, dentro de 48 horas, a 35° C; pertencem a este grupo: *Escherichia coli*; *Enterobacter aerogenes*; *Enterobacter cloacae*; *Citrobacter freundii*; *Klebsiella pneumoniae*.

**COLIFORMES FECAIS** - Bactéria do grupo coli encontrada no trato intestinal dos homens e animais, comumente utilizada como indicador de poluição por matéria orgânica de origem animal.

**COMPOSTAGEM** - Método de tratamento dos resíduos sólidos (lixo), pela fermentação da matéria orgânica contida nos mesmos, conseguindo-se a sua estabilização, sob a forma de um adubo denominado "composto". Na compostagem normalmente sobram cerca de 50% de resíduos, os quais devem ser adequadamente dispostos.

**COMPOSTO ORGÂNICO** - É um produto homogêneo obtido através de processo biológico pelo qual a matéria orgânica existente nos resíduos é convertida em outra, mais estável, pela ação principalmente de microorganismos já presentes no próprio resíduo ou adicionado por meio de inoculantes.

**CONSUMIDOR** - É o animal que se alimenta de outros seres vivos. Os consumidores primários (herbívoros) se alimentam dos vegetais; os consumidores secundários (carnívoros) se alimentam de outros animais. O conjunto formado pelos organismos consumidores e produtores constitui a cadeia alimentar dos ecossistemas.

**CONTAMINAÇÃO** - Introdução, no meio, de elementos em concentrações nocivas à saúde humana, tais como: organismos patogênicos, substâncias tóxicas ou radioativas.

**CUSTO AMBIENTAL** - Conjunto de bens ambientais a serem perdidos em consequência de um empreendimento econômico. Em Economia Neoclássica, o valor monetário dos danos causados ao ambiente por uma determinada atividade humana.

**DANO** - Lesão resultante de um acidente ou evento adverso, que altera o meio natural; medida que define a intensidade ou severidade dessa lesão. Perda humana, material ou ambiental, física ou funcional, que pode resultar, caso seja perdido o controle sobre o risco.

**DECOMPOSIÇÃO** - Em Biologia: "Processo de conversão de organismos mortos ou partes destes, em substâncias orgânicas e inorgânicas, através da ação escalonada de um conjunto de organismos (necrófagos, detritívoros, saprófagos, decompositores e saprófitos propriamente ditos)".

**DEGRADAÇÃO AMBIENTAL** - Termo usado para qualificar os processos resultantes dos danos ao meio ambiente, pelos quais se perdem ou se reduzem algumas de suas propriedades, tais como a qualidade ou a capacidade produtiva dos recursos ambientais.

**DESMATAMENTO** - Destruição, corte e abate indiscriminado de matas e florestas, para comercialização de madeira, utilização dos terrenos para a agricultura, pecuária, urbanização, qualquer outra atividade econômica ou obra de engenharia.

**DNA** - Chamado de "a base da vida", constitui-se de uma grande macromolécula cuja seqüência de subunidades (nucleotídeos) codifica a informação genética. O ADN ou DNA contém a informação genética, formada por duas cadeias polinucleotídicas, constituídas por um açúcar (desoxirribose), um grupo fosfato e uma base nitrogenada (que pode ser a timina, adenina, citosina ou guanina). É esta molécula que determina, através dos genes, a estrutura e função dos organismos vivos, e permite a transmissão de informações genéticas de geração em geração.

**DETERGENTE** - Agente ativo usado para remover sujeira e gordura de diversos materiais.

**ECO-92** - Denominação comum da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, denominada internacionalmente de 1992 *Earth Summit on Environment and Development*. Aconteceu em junho de 1992, na cidade do Rio de Janeiro. Foi a maior reunião já realizada em toda a história humana por qualquer motivo. A Rio 92 reuniu mais de 120 Chefes de Estado, e representantes no total de mais de 170 países.

**ECODESENVOLVIMENTO** - O ecodesenvolvimento se define como um processo criativo de transformação do meio com a ajuda de técnicas ecologicamente prudentes, concebidas em função das potencialidades deste meio, impedindo o desperdício inconsiderado dos recursos, e cuidando para que estes sejam empregados na satisfação das necessidades de todos os membros da sociedade, dada a diversidade dos meios naturais e dos contextos culturais.

**ECOLOGIA** - O estudo da inter-relação entre os organismos vivos e o seu ambiente.

**ECOSSISTEMA** - Entende-se por ecossistema ou sistema ecológico qualquer unidade que inclua todos os organismos em uma determinada área, interagindo com o ambiente físico, de tal forma que um fluxo de energia leve a uma estrutura trófica definida, diversidade biológica e reciclagem de materiais. O ecossistema é a unidade básica da Ecologia.

**EFEITO ESTUFA** - Denominação dada ao aumento da temperatura superficial da terra, numa escala global, decorrente de gases com a característica de serem fortes absorvedores de energia, na faixa de radiação infravermelha e, fracos absorvedores, no espectro visível. Em geral, o termo é associado à presença de dióxido de carbono.

O "efeito estufa" é decorrente da acumulação de detritos gasosos, particularmente do dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) lançado pelas indústrias ou pela combustão de material orgânico, como os combustíveis de origem fóssil (o petróleo). A queima de florestas é também responsável, embora se calcula que esta responsabilidade não ultrapasse 30%, contra 70% das outras emissões. Estima-se que essa concentração cresça em torno de 0,5% a cada ano. Gases mais terríveis ainda estão sendo crescentemente lançados à atmosfera. A partir da década de 30, a indústria mundial começou a utilizar em alta escala os clorofluorcarbonos (os CFCs), uma mistura de compostos orgânicos que contém cloro, fluor e carbono. São gases muito estáveis e não corrosivos, tóxicos ou inflamáveis, levíssimos, utilizados principalmente na produção de espumas isolantes (borracha, móveis, colchões, peças para automóveis, embalagens de alimento), propelentes de aerossóis (desodorantes, hairspray, colonias, espuma de barba etc), solventes de limpeza para componentes eletrônicos, equipamentos de refrigeração (geladeiras, freezers) etc. Pesquisas realizadas, sobretudo graças aos satélites, demonstraram que a fina camada de ozônio que a Terra recebeu estava sendo gradualmente atingida. Em 1974, os cientistas deram o primeiro sinal de alarme contra os efeitos de certos produtos químicos. O ozônio, como se sabe, é uma forma de oxigênio na atmosfera que protege a Terra, como uma espécie de filtro, da radiação ultravioleta do Sol. Os CFCs, levíssimos, sobem intactos para a estratosfera, onde a intensidade dos raios solares desintegra-os com o ozônio, destruindo-o e transformando-o em oxigênio comum. Esse oxigênio não protege a Terra dos raios ultra-violeta, tornando-a completamente vulnerável à alta incidência desses perigosíssimos raios. Pesquisas científicas, desenvolvidas nos EUA (a Academia Nacional de Ciências) e na Europa, demonstram que a incidência de raios ultra-violeta provoca, além de vários tipos de câncer de pele no ser humano e outras doenças, a possível diminuição do rendimento de várias safras importantes (tomate,

beterraba e milho) e a destruição das larvas de algumas espécies aquáticas, além de provavelmente reduzir a vida do plâncton dos oceanos. Por sua vez, uma significativa destruição do fitoplâncton provoca um aumento nos níveis do dióxido de carbono, acelerando o aquecimento da atmosfera. Aliás, conforme relatório do National Geographic and Atmospheric, de Maryland (EUA), observações de satélite indicaram que o nível e a temperatura dos oceanos estavam subindo duas vezes mais rapidamente do que os cientistas supunham. Desde 1980, os oceanos estavam aquecendo a um ritmo de 0,1 grau centígrado por ano, e o cientista Richard Peltier, da Universidade de Toronto, Canadá, comunicou, num encontro da Associação Americana de Geografia, que os oceanos estavam e estão subindo a uma média de um pouco mais de 2mm., por ano. Esses dados, combinados com os registros das cinco maiores temperaturas da Terra nos anos 80, indicaram, segundo a revista Nature, que o planeta estava entrando num período de calor sem precedentes. A situação se comprovou dramática quando os cientistas reunidos em Montreal demonstraram, com base em fotos de satélites, que a redução da camada de ozônio, principalmente sobre a Antártida, não era causada pelas emissões recentes de CFCs, mas pelos gases liberados nas décadas de 70 ou antes disso. É que o CFC é um gás que não se dissipa e tem efeito acumulativo. Desta forma, disseram os cientistas, os gases que estavam subindo e demorariam de sete a dez anos para atingir a estratosfera (a zona situada entre nove e vinte e quatro quilômetros acima da superfície terrestre) e que esse gás permaneceria por aproximadamente 100 anos, na atmosfera. Quer dizer, a humanidade está condenada a conviver com esse tipo de gás durante todo esse século.

**EMISSÁRIO** - Coletor que recebe o esgoto de uma rede coletora e o encaminha a um ponto final de despejo ou de tratamento.

**ESGOTO** - Refugo líquido que deve ser conduzido a um destino final.

**ESGOTOS DOMÉSTICOS** - São os efluentes líquidos dos usos domésticos da água. Estritamente falando, podem ser decompostos em águas cloacais e águas resultantes de outros usos.

**ESGOTOS SANITÁRIOS** - São efluentes líquidos que contém pequena quantidade de esgotos industriais e águas de infiltração provenientes do lençol freático.

**ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL** - Um dos elementos do processo de avaliação de impacto ambiental. Trata-se da execução, por equipe multidisciplinar, das tarefas técnicas e científicas destinadas a analisar, sistematicamente, as conseqüências da implantação de um projeto no meio ambiente, por meio de métodos de AIA e técnicas de previsão dos impactos ambientais.

**FLORA** - A totalidade das espécies vegetais que compreende a vegetação de uma determinada região, sem qualquer expressão de importância individual. Compreende-se também algas e fitoplânctons marinhos flutuantes. A flora se organiza geralmente em estratos, que determinam formações específicas como campos pradarias, savanas e estepes, bosques e florestas, e outros.

**FOTOSSÍNTESE** - É o processo de conversão do dióxido de carbono e água para carboidratos, que ocorre ao nível dos cloroplastos, pela ação da energia luminosa absorvida pelos pigmentos fotossintetizantes.

**FUMAÇA** - Aerosol constituído por partículas resultantes da combustão incompleta de materiais orgânicos, geralmente com diâmetros inferiores a 1 micrômetro.

**GENOMA** - Conjunto de elementos genéticos constitutivos de um indivíduo, que traduz as suas características.

**GESTÃO AMBIENTAL** - A condução, a direção e o controle pelo governo do uso dos recursos naturais, através de determinados instrumentos, o que inclui medidas econômicas, regulamentos e normatização, investimentos públicos e financiamento, requisitos interinstitucionais e judiciais.

**HABITAT** - Ambiente que oferece um conjunto de condições favoráveis para o desenvolvimento, a sobrevivência e a produção de determinados organismos.

**IMPACTO AMBIENTAL** - Qualquer alteração significativa no meio ambiente - em um ou mais de seus componentes - provocada por uma ação humana.

**ISO 14000** - Conjunto ou série de normas da ISSO, de caráter voluntário que visa a sistematizar os princípios de gestão ambiental nas empresas.

**JAZIDA** - Ocorrência de minerais num depósito natural concentrado. As jazidas magmáticas são chamadas de filonares intrusivas, devido ao fato do seu aparecimento ser em forma de filão, isto é, cortando as rochas preexistentes.

**LENÇOL FREÁTICO** - Lençol de água subterrâneo que se encontra em profundidade relativamente pequena.

**LIXÃO** - Forma inadequada de disposição final de resíduos sólidos, que consiste na descarga do material no solo sem qualquer técnica ou medida de controle. Esta acúmulo de lixo traz problemas como a proliferação de vetores de doenças (ratos, baratas, moscas, mosquitos) a geração de odores desagradáveis e a contaminação do solo e das águas superficiais e subterrâneas pelo chorume. Além disso, a falta de controle possibilita o despejo indiscriminado de resíduos perigosos, favorece a atividade de catação e a presença de animais domésticos, que se alimentam dos restos ali dispostos.

**MALATION** - Inseticida organofosforado, solúvel na água até uma concentração de 145 mg/l 25° C. Sua toxicidade, quando comparada ao PARATION é de 100 vezes inferior para os mamíferos e de 2 a 4 vezes inferior para os insetos.

**MANANCIAL** - É todo o corpo d'água utilizado para o abastecimento público de água para consumo humano.

**MANEJO** - Aplicação de programas de utilização dos ecossistemas, naturais ou artificiais, baseada em princípios ecológicos, de modo que mantenha da melhor maneira possível as comunidades vegetais e/ ou animais como fontes úteis de produtos biológicos para os humanos e também como fontes de conhecimento científico e de lazer.

**MANEJO DO SOLO** - Soma total de todas as operações de cultivo, práticas culturais, fertilização, correção e outros tratamentos, conduzidos ou aplicados a um solo que visam à produção de plantas.

**MARÉ VERMELHA:** Expressão indicadora de efeitos na cor de águas marinhas, vermelho-castanha, devido ao aumento da densidade de populações de protozoários dinoflagelados de certas espécies. A acumulação de substâncias residuais do metabolismo pode acarretar no "enevenamento" das plantas e, também, de animais. São micronutrientes, por exemplo: ferro, boro, cobre, manganês, zinco, molibdênio e cloro.

**MEIO AMBIENTE** - Apresentam-se, para meio ambiente, definições acadêmicas e legais, algumas de escopo limitado, abrangendo apenas os componentes naturais, outras refletindo a concepção mais recente, que considera o meio ambiente um sistema no qual interagem fatores de ordem física, biológica e sócio-econômica.

**NICHO ECOLÓGICO** - Refere-se ao ambiente que rodeia um organismo ou grupo de organismos, numa área reduzida. O *habitat* é especialmente mais abrangente que o nicho ecológico.

**NÍVEL FREÁTICO** - Limite superior da água subterrânea, que varia em função do suprimento da água infiltrada. Eleva-se nos meses chuvosos e decresce nos períodos em geral de inverno.

**ORGANOCLORADOS** - Inseticidas orgânicos sintéticos que, contém na sua molécula, átomos de cloro, carbono e hidrogênio.

**ORGANOFOSFORADOS** - Pesticidas orgânicos sintéticos, contendo na sua molécula, átomos de carbono, hidrogênio e fósforo.

**OXIGÊNIO DISSOLVIDO** - É, tradicionalmente, considerado o oxigênio molecular (em estado livre), proveniente da dissolução do oxigênio atmosférico, somado ao oxigênio da fotossíntese. Inclui-se também o oxigênio puro eventualmente empregado para reoxigenação artificial de uma seção de um corpo de água desoxigenado.

**PEDOLOGIA** - Ciência que estuda os solos e a sua classificação.

**PELÁGIO** - Relativo a regiões oceânicas de alto-mar, distante das regiões costeiras.

**POLUENTE** - Qualquer substância ou energia que, lançada para o meio, interfere no funcionamento de parte ou de todo ecossistema. Os poluentes podem afetar a estrutura e as funções dos ecossistemas.

**POLUIÇÃO** - É a adição ou lançamento de qualquer substância, matéria ou forma de energia (luz, calor, som) ao meio ambiente em quantidades que resultem em concentrações maiores que as naturalmente encontradas.

**POLUIDOR** - A pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.

**PRESERVAÇÃO** - Ação de proteger, contra a destruição e qualquer forma de dano ou degradação, um ecossistema uma área geográfica definida ou espécies animais e vegetais ameaçadas de extinção, adotando-se as medidas preventivas legalmente necessárias e as medidas de vigilância adequadas.

**QUALIDADE AMBIENTAL** - O estado do meio ambiente, como objetivamente percebido, em termos de medição de seus componentes, ou subjetivamente, em termos de atributos tais com beleza e valor.

**QUALIDADE DA ÁGUA** - Características químicas, físicas e biológicas, relacionadas com o seu uso para um determinado fim. A mesma água pode ser de boa qualidade para um determinado fim e de má qualidade para outro, dependendo de suas características e das exigências requeridas pelo uso específico.

**QUALIDADE DE VIDA** - São aqueles aspectos que se referem às condições gerais da vida individual e coletiva: habitação, saúde, educação, cultura, lazer, alimentação etc.

**RADIOATIVIDADE** - Fenômeno em que alguns núcleos atômicos emitem partículas ou raios como beta (elétron) e alfa (núcleo do átomo de hélio) ou ondas eletromagnéticas chamadas raios-gama ou radiação-gama.

**RECICLAGEM** - Ato de tornar útil e disponível novamente, eventualmente através de um processo de transformação físico-química, material que já foi utilizado anteriormente dentro de um sistema. Materiais que seriam descartados como lixo tornam-se novamente matéria-prima para a manufatura de bens, reduzindo a extração de recursos naturais.

**RECURSOS HÍDRICOS** - Numa determinada região ou bacia, a quantidade de águas superficiais ou subterrâneas, disponíveis para qualquer uso.

**RECURSOS NATURAIS** - O patrimônio nacional nas suas várias partes, tanto os recursos não renováveis, como jazidas minerais e os renováveis, como florestas e meio de produção.

**RECURSOS RENOVÁVEIS** - Qualquer bem que, teoricamente, não possa ser totalmente consumido em função de sua capacidade de se reproduzir ou se regenerar.

**REDE ALIMENTAR** - É o conjunto formado por várias cadeias alimentares que, por força de suas estruturas, natureza e disposições no ecossistema, se sobrepõem e se interligam parcialmente, apresentando-se como uma trama sem início nem fim, em razão de sua complicada aparência, imposta pelas relações entre seus níveis tróficos.

**RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL (RIMA)** - O relatório de impacto ambiental é o documento que apresenta os resultados dos estudos técnicos e científicos de avaliação de impacto ambiental.

**RISCO** - Relação existente entre a probabilidade de que uma ameaça de evento adverso ou acidente determinado se concretize, com o grau de vulnerabilidade do sistema receptor e seus efeitos.

**SANEAMENTO** - Controle de todos os fatores do meio físico do homem que exercem o podem exercer efeito deletério, sobre seu bem-estar físico, mental ou social (Organização Mundial de Saúde).

**SISTEMA AMBIENTAL** - Nos estudos ambientais, a tendência mais recente é analisar o meio ambiente como um sistema, o sistema ambiental, definido como os processos e interações do conjunto de elementos e fatores que o compõem, incluindo-se além, dos elementos físicos, biológicos e sócio-econômicos, os fatores políticos e institucionais.

**SUSTENTABILIDADE** - Qualidade de um sistema que é sustentável; que tem a capacidade de se manter em seu estado atual durante um tempo indefinido, principalmente devido à baixa variação em seus níveis de matéria e energia; desta forma não esgotando os recursos de que necessita.

**VASA** - Depósito argiloso, de partículas muito finas, de coloração cinza-escuro ou mesmo esverdeada, muito pegajoso, escorregadio e com acentuado odor fétido, devido aos gás sulfúrico que contém.

**VEGETAÇÃO** - Quantidade total de plantas e partes vegetais como folhas, caules e frutos que integram a cobertura da superfície de um solo. Algumas vezes o termo utilizado de modo mais restrito para designar o conjunto de plantas que vivem em determinada área.

**VEGETAÇÃO PRIMÁRIA** - Vegetação de máxima expressão local, com grande diversidade biológica, sendo os efeitos das ações antrópicas mínimos, a ponto de não afetar significativamente suas características originais de estrutura e de espécies.

**ZONEAMENTO AMBIENTAL** - O zoneamento ambiental é um dos instrumentos da política Nacional do Meio Ambiente instituído pela Lei Federal 6.938/81 (Artigo 9º, II). É o conjunto de procedimentos de natureza geoeconômica, uma vez que se aplica uma determinada área com vocação múltipla. Ele se volta para a integração sistêmica e interdisciplinar da análise ambiental de um determinado espaço, visando à disciplina dos diferentes usos do solo, de modo a definir a melhor forma de gestão dos recursos naturais e ambientais na área objeto de zoneamento.

# ANEXO I

## JURISPRUDÊNCIA

(TRANSGÊNICOS)

**Transgênicos: governo tem de exigir estudo ambiental (\*)**

N. PROCESSO: PETN.2000.01.00.086038-3/DF (200001000860383)

RELATOR: JUIZ TOURINHO NETO

PUBLICAÇÃO: DJ 2, DE 18/07/2000

**EMENTA:** Pedido de suspensão de segurança. Lesão à ordem jurídica e econômica. 1. Sendo a União Federal, ré na ação civil pública, a sentença que lhe atingir terá, evidentemente, reflexo em todo território nacional - "o território da União abrange todo o território físico estatal" - e não apenas no Distrito Federal. 2. A liberação para a importação de 38 mil toneladas de milho não acarretará, segundo se depreende do próprio pedido da União Federal, grave dano à ordem econômica, e, sim, como por ela próprio analisado, prejuízos aos importadores, que eles afirmam ser incalculáveis. Grave dano, sim, poderá resultar para a saúde. Vistos etc.:

1. O Juiz Federal da 6ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, dr. Antônio Souza Prudente, nos autos da ação civil pública n. 1998.34.00.027682-0, condenou a União Federal a exigir da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio "a elaboração de normas relativas à segurança alimentar, comercialização e consumo de alimentos transgênicos, em conformidade com as disposições vinculantes da Constituição Federal, do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/90) e da legislação ambiental, na espécie, ficando obrigada a CTNBio a não emitir qualquer parecer técnico conclusivo a NENHUM PEDIDO QUE LHE FOR FORMULADO, antes do cumprimento das exigências legais, aqui (na sentença que deu), expostas" (destaquei). 2. Posteriormente, segundo consta da decisão cuja cópia se encontra às fls. 17/21, a CTNBio emitiu "parecer técnico conclusivo sobre a possibilidade de importação de milho geneticamente modificado, atendendo a pedido do Ministério da Agricultura".

O IDEC - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor deu conhecimento do fato ao MM Juiz e pediu que a sentença fosse cumprida pela CTNBio. O MM Juiz Federal Substituto, dr. Carlos Eduardo Castro Martins, decidiu, então, ter "como ineficaz o Parecer Técnico Conclusivo emitido pela Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (a CTNBio), por ter desrespeitado frontalmente as determinações contidas na sentença desta ação civil pública", e determinou que a União Federal e o Secretário de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura fossem intimados para se absterem de "praticar qualquer ato tendente a autorizar, importar, depositar, descarregar, transportar, cultivar ou liberar no meio ambiente qualquer variedade de milho ou de outro grão modificado, sem cumprimento à sentença do eminente colega dr. Antônio Souza Prudente" (v. fls. 19/20).

3. Vem, agora, a União Federal, com fundamento no art. 4º da Lei n. 8.437, de 1992, pedir a suspensão dos efeitos das duas decisões "para evitar grave lesão à ordem pública, e econômica e, também, jurídica, ante a hipótese da sua extensão ao plantio de outros grãos, em razão do dano potencial".

Alega a União Federal que:

a) as decisões violaram o art. 16 da Lei n. 7.347/85, que "limita os efeitos de decisões liminares ou de mérito, prolatadas em ações civis públicas, à circunscrição territorial de jurisdição do órgão judiciário prolator". b) "Configurada está a inequívoca e irreversível lesão à ordem

pública e jurídica, na sua acepção mais genuína, se mantida tal decisão, uma vez que submeteu o “decisum ao duplo grau de jurisdição, mantendo-se sua eficácia mandamental imediata”, em desacordo com a disposição expressa do art. 14 da Lei n. 7.347/85, segundo a qual - o juiz poderá conferir efeito aos recursos, para evitar dano irreparável à parte -. No caso vertente, ocorre, de forma insofismável, em relação à parte contrária”. c) a primeira decisão analisa a inconstitucionalidade do inciso XIV do art. 2º do Decreto n. 1.752, de 1995, e das Instruções 03 e 10 -CTNBio, “ no que possibilitam a dispensa do EIA/RIMA, na espécie dos autos”. Afirma que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que, em sede de ação civil pública não se pode declarar a inconstitucionalidade da lei ou ato normativo, sob pena de haver usurpação de sua competência. d) “Informe do Ministério da Agricultura noticia que a suspensão da importação do milho “ a ser utilizado como ração animal”, caso a sentença continue a surtir seus efeitos, implicará redução da oferta do cereal, na ordem de 20%, no fluente exercício, disso advindo significativa diminuição no criatório e no abate de frangos, voltados para o consumo no mercado interno. Demais disso, há reflexos, ainda não suficientemente dimensionados, mas com certeza existentes, em nível de pequenos e médios produtores de aves e derivados no Nordeste. Contam-se aos milhares tais produtores, que terão impactos imediatos e negativos na respectiva atividade econômica. A previsão de 540.000,00 toneladas/ano de frangos abatidos poderá sofrer decréscimo de até 25%, pelo menos, refletindo-se em aumento de preços, com reflexos no custo de vida em geral, e dano à população”. E que “haverá comprovada redução na utilização de adubos químicos, resultando em considerável economia, proteção ao meio ambiente e à saúde humana, haja vista que, efetivamente, estes os agridem”. 4. Assim posta a questão, decido: Entendo não haver grave lesão à ordem jurídica pelo fato de as decisões terem, segundo afirma a requerente, “excedido os limites da jurisdição”.

Observe-se, primeiramente, que a União Federal, ora requerente do pedido de suspensão de segurança, foi parte na ação e não alegou, como preliminar, tal circunstância. Chamo a atenção de que um dos pedidos do IDEC foi de que a União Federal fosse condenada a exigir da CTNBio a elaboração das normas técnicas a que está obrigada por lei, relativas à segurança alimentar, comercialização de consumo dos alimentos transgênicos . Em segundo lugar, a ré, na ação, foi a União Federal, logo a sentença lhe atingiu e só poderia ter, evidentemente, reflexo em todo território nacional ? ?o território da União abrange todo o território físico estatal? ??e não apenas no Distrito Federal. Qual o limite da competência territorial do Juiz Federal quando a União Federal for autora ou ré? Todo o território nacional.

Dispõe o art. 14 da Lei n. 7.347, de 1985, que “o juiz poderá conferir efeito suspensivo aos recursos, para evitar dano irreparável à parte”. Afirma a União Federal que o dano irreparável é para ela e não para o consumidor. Será? Entendo que não. Atente-se para o que disse o ilustre juiz do primeiro grau, dr. Antônio Souza Prudente, em sua decisão: “No eco de tantas vozes autorizadas, no mundo da biotecnologia, a exigir prudência e segurança no trato de organismos geneticamente modificados (OGM), com vistas a proteger a vida e a saúde do homem, dos animais, das plantas, dos seres vivos em geral e de todo o meio ambiente, impõe-se a observância rigorosa do princípio da precaução, na espécie” . Se é assim como poderia dar efeito suspensivo ao recurso para evitar dano irreparável à União? Qual o dano que sofreria essa entidade? — Perda de recursos, de divisas. E o cidadão? — A saúde, a vida. Desses dois bens, qual o que vale mais e que precisa ser protegido? — Evidentemente que a saúde, a vida. A afirmação do MM Juiz de que o inciso XIV do art. 2º do Decreto n. 1.752, de 1995, é inconstitucional não foi fundamental para julgar procedente o pedido do IDEC Foi, sim, um dos argumentos expendidos por S.Exª. Logo, a ação civil pública não foi utilizada como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade.

Quanto a grave e irreparável lesão à ordem econômica, a União Federal disse apenas, repito, o seguinte (v. fls. 13):

“Informe do Ministério da Agricultura noticia que a suspensão da importação do milho — a ser utilizado como ração animal —, caso a sentença continue a surtir seus efeitos, implicará redução da oferta do cereal, na ordem de 20%, no fluente exercício, disso advindo significativa diminuição no criatório e no abate de frangos, voltados para o consumo no mercado interno”.

E afirma: “Sem dúvida o impacto é expressivo e pode ser melhor aferido, apenas a título exemplificativo, por meio do documento anexo expedido pela Associação Avícola de Pernambuco, dirigida ao Vice-Presidente da República, dr. Marco Antônio O. Maciel, em relação ao milho, onde o Estado de Pernambuco está impedido de desembarcar 38 mil toneladas de milho da Argentina, eis que não há legislação pertinente à utilização de produtos transgênicos “. E o que diz a Associação Avícola de Pernambuco ao ilustre e preclaro Vice-Presidente da República?

Vejamos (v. fls. 187):

“Baseados portanto no exposto acima, devido ao momento atual de escassez de milho em Pernambuco e vários Estados do Nordeste, solicitamos de V.Exa., as seguintes providências conforme segue:

Que os ministérios que fazem parte do CTNBio, regulamente a Legislação de Produtos Transgênicos. Pis, a nossa legislação não permite a utilização de produtos transgênicos e que grande parte dos países produtores de milho, como os Estados Unidos e Argentina, produzem transgênicos e são grandes exportadores para a Europa e Japão. A CTNBio, deverá se reunir no período de 28 a 30.08.00, para estudar essa possibilidade;

Tendo em vista à legislação brasileira sobre transgênicos, o nosso canal de importação fica impossibilitado de

fornecer o milho regularmente. Portanto, para atender o nosso abastecimento, seria imprescindível que o Governo Federal, fizesse a equalização do preço do milho a ser adquirido pelos avicultores, tomando como base o milho importado da Argentina, cujo mecanismo já utilizado com sucesso na região durante vários anos. Desta forma, dará condições de mantermos essa atividade no Nordeste de real importância para a economia regional;

Liberar o importo de importação de 11% do milho de Países não-membros do Mercosul, que no caso, teríamos novas fontes de abastecimentos para atender à avicultura do Nordeste.

Assim sendo, em cumprimento à legislação brasileira, o Estado de Pernambuco não pode desembarcar 38 mil t. de milho da Argentina. Desta forma, todo o Nordeste com essa falta de milho, terá a curto prazo prejuízos incalculáveis com a queda da produção que provocará uma grande perda de emprego diretos e indiretos em toda a cadeia produtiva, ocasionando um verdadeiro caos social.

É o que quer a União Federal para solucionar o problema” ? Que a Justiça libere a importação de 38 mil toneladas de milho. Isso não ocorrendo, afirma, haverá grave dano à ordem econômica. Como está analisado pela própria União, não vislumbro tal dano e sim prejuízos aos importadores, que eles afirmam ser incalculáveis. Grave dano poderá resultar para a saúde. E veja que a lei permite a suspensão da sentença para evitar grave dano à saúde. Se a sentença fosse desfavorável ao IDEC, é que a União deveria pedir a suspensão dela.

5. Ante o exposto, indefiro o pedido de suspensão.

6. Intime-se a União Federal.

7. Publique-se. Brasília, 6 de julho de 2000. Juiz **TOURINHO NETO** - Presidente

(\*) BRASIL. JUSNAVIGANDI, disponível em <<http://www.jusnavigandi.com.br/jurisprudência>>, acessado em 10 de julho de 2002.

## ANEXO II

### LEIS AMBIENTAIS FEDERAIS

(Desde 27/04/81 até 24/07/2000 - atualizada)

LEI Nº 6.902, de 27/04/81 Define o que são as Estações Ecológicas

LEI Nº 6.938, de 31/08/81 - (íntegra ao final) - Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências

LEI Nº 7.092, de 19/04/83 Cria o Registro Nacional de Transportes Rodoviários de Bens, fixa condições para o exercício da atividade e dá outras providências

LEI Nº 7.173, de 14/12/83 Dispõe sobre o estabelecimento e funcionamento de Jardins Zoológicos, e dá outras providências

LEI Nº 7.203, de 03/07/84 Dispõe sobre a Assistência e Salvamento de Embarcação, Coisa ou Bem em Perigo no Mar, nos Portos e nas Vias Navegáveis Interiores

LEI Nº 7.347, de 24/07/85 Disciplina Ação Civil Pública de Responsabilidade Por Danos Causados ao Meio Ambiente, ao Consumidor, a Bens de Direitos do Valor Artístico, Estético, Histórico, Turístico e Paisagístico (VETADO) e dá outras providências

LEI Nº 7.365, de 13/09/85 Dispõe sobre a fabricação de detergentes não biodegradáveis

LEI Nº 7.369, de 20/09/85 Institui salário adicional para os empregados no setor de energia elétrica, em condições de periculosidade

LEI Nº 7.410, de 27/11/85 Dispõe sobre a especialização de Engenheiros e Arquitetos em Engenharia de Segurança do Trabalho, a profissão de Técnico de Segurança do Trabalho e da outras providências

LEI Nº 7.498, de 25/06/86 Dispõe sobre a Regulamentação do Exercício da Enfermagem, e dá outras providências

LEI Nº 7.509, de 04/07/86 Disciplina o transporte de madeira em toros, por via fluvial

LEI Nº 7.511, de 07/07/86 Altera dispositivos da Lei 4.771, de 15 de Setembro de 1965, que institui o novo Código Florestal

LEI Nº 7.542, de 26/09/86 Dispõe sobre a pesquisa, exploração, remoção e demolição de coisas ou bens afundados, submersos, encalhados e perdidos em águas sob jurisdição nacional, em terreno de marinha e seus acrescidos e em terrenos marginais, em decorrência de sinistro, alijamento ou fortuna do mar, e dá outras providências

LEI Nº 7.566, de 19/12/86 Autoriza a Criação do Fundo para Desenvolvimento Integrado do Vale do Rio Doce

LEI Nº 7.599, de 15/05/87 Altera dispositivo da Lei nº 7.194, de 11 de junho de 1984, que autoriza a inclusão de recurso da União, e dá outras providências

LEI Nº 7.643, de 18/12/87 Proíbe a Pesca de Cetáceos nas Águas Jurisdicionais Brasileiras, e dá outras providências

LEI Nº 7.653, de 12 de fevereiro de 1989 Altera a redação dos arts. 18, 27, 33 e 34 da Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967, que dispõe sobre a proteção à fauna, e dá outras providências

LEI Nº 7.661, de 16/05/88 Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências

LEI Nº 7.679, de 23/11/88 Dispõe sobre a proibição da pesca de espécies em períodos de reprodução e dá outras providências

LEI Nº 7.731, de 14/02/89 Extingue órgãos da Administração Federal direta e dá outras providências

LEI Nº 7.732, de 14 de fevereiro de 1989 Dispõe sobre a extinção de autarquias e fundações públicas federais, e dá outras providências

LEI Nº 7.735, de 22/02/89 Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências

LEI Nº 7.754, de 14/04/89 Estabelece medidas para proteção das florestas estabelecidas nas nascentes dos rios e dá outras providências

LEI Nº 7.766, de 11/05/89 Dispõe sobre o ouro, ativo financeiro, e sobre seu tratamento tributário

LEI Nº 7.787, de 30/06/89 Dispõe sobre alterações na legislação de custeio da Previdência Social e dá outras providências

LEI Nº 7.796, de 10/07/89 Cria a Comissão Coordenadora Regional de Pesquisa na Amazônia CORPAM e dá outras providências

LEI Nº 7.797, de 10/07/89 Cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente e dá outras providências

LEI Nº 7.802, de 11/07/89 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 dá outras providências

LEI Nº 7.803, de 15/07/89 Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nº 6.535, de 15 de julho de 1978 e 7.511, de 7 de julho de 1986

LEI Nº 7.804, de 18/07/89 Altera a Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, a Lei nº 6.902, de 21 de abril de 1981, e dá outras providências

LEI Nº 7.805, de 18/07/89 Altera o Decreto-Lei nº 227, de 28 de Fevereiro de 1967, Cria o Regime de Permissão de Lavra Garimpeira, Extingue o regime de Matrícula, e dá outras providências

LEI Nº 7.876, de 13/11/89 Institui o Dia Nacional da Conservação do Solo a ser comemorado, em todo o País, no dia 15 de abril de cada ano

LEI Nº 7.886, de 20/11/89 Regulamenta o Art. 43 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências

LEI Nº 7.990, de 28/12/89 Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências

LEI Nº 7.997, de 11/01/90 Autoriza o Poder Executivo a criar o Conselho Nacional do Carvão, e dá outras providências

LEI Nº 8.001, de 13/03/90 Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências

LEI Nº 8.005, de 22/03/90 Dispõe sobre a Cobrança e Atualização dos Créditos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, e dá outras providências

LEI Nº 8.028, de 12/04/90 Dispõe sobre a Organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências

LEI Nº 8.029, de 12/04/90 Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da Administração Pública Federal e dá outras providências

LEI Nº 8.078, de 11/09/90 CÓDIGO DE PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR Dispõe sobre a Proteção do Consumidor e dá outras providências

LEI Nº 8.080, de 19/09/90 Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências

LEI Nº 8.167, de 17/01/91 Altera a legislação do imposto sobre a renda relativa a incentivos fiscais, estabelece novas condições operacionais dos Fundos de Investimentos Regionais e dá outras providências

LEI Nº 8.171, de 17/01/91 Dispõe sobre a política agrícola

LEI Nº 8.176, de 08/02/91 Define crimes contra a ordem econômica e cria o Sistema de Estoques de Combustíveis

LEI Nº 8.257, de 26/11/91 Dispõe sobre a expropriação das glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas, e dá outras providências

LEI Nº 8.287, de 20/12/91 Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego a pescadores artesanais, durante os períodos de defeso

LEI Nº 8.490, de 19/11/92 Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências

LEI Nº 8.543, de 23/12/93 Determina a impressão de advertência em rótulos e embalagens de alimentos industrializados que contenham glúten, a fim de evitar a doença celíaca ou síndrome celíaca

LEI Nº 8.617, de 04/01/93 Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências

LEI Nº 8.625, de 12/02/93 Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre Normas Gerais para a Organização do Ministério Público dos Estados, e dá outras providências

LEI Nº 8.629, de 25/02/93 Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal

LEI Nº 8.630, de 25/02/93 Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências

LEI Nº 8.657, de 21/05/93 Acrescenta parágrafos ao art. 27 da Lei nº 6.662, de 25 de junho de 1979, que dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação, e dá outras providências

LEI Nº 8.661, de 02/06/93 Dispõe sobre os incentivos fiscais para a capacitação tecnológica da indústria e da agropecuária e dá outras providências

LEI Nº 8.665, de 18/06/93 Cancela débitos para com a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca - SUDEPE, e dá outras providências

LEI Nº 8.723, de 28/10/93 Dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores e dá outras providências

LEI Nº 8.746, de 09/12/93 Cria, mediante transformação, o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, altera a redação de dispositivos da Lei Nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, e dá outras providências

LEI Nº 8.874, de 29/04/94 Dispõe sobre Restabelecimento do Prazo Fixado pelo Art. 59 da Lei nº 7.450, de 23 de dezembro de 1985, para Instalação, Modernização, Ampliação ou

## Diversificação de Empreendimentos Industriais e Agrícolas nas Áreas de Atuação da SUDAM e SUDENE

LEI Nº 8.918, de 14/07/94 Dispõe sobre a Padronização, a Classificação, o Registro, a Inspeção, a Produção e a Fiscalização de Bebidas, Autoriza a Criação da Comissão Intersectorial de Bebidas e dá outras providências

LEI Nº 8.970, de 28/12/94 Transforma a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM em empresa pública, e dá outras providências

LEI Nº 8.974, de 05/01/95 Regulamenta os incisos II. e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas para o uso das técnicas de engenharia genética e liberação no meio ambiente de organismos geneticamente modificados, autoriza o Poder Executivo a criar, no âmbito da Presidência da República, a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança, e dá outras providências

LEI Nº 9.017, de 30/03/95 Estabelece normas de controle e fiscalização sobre produtos e insumos químicos que possam ser destinados à elaboração da cocaína em suas diversas formas e de outras substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica, e altera dispositivos da Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983, que dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento de empresas particulares que explorem serviços de vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências

LEI Nº 9.051, de 18/05/95 Dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações

LEI Nº 9.055, de 01/06/95 Disciplina a extração, industrialização, utilização, comercialização e transporte do asbesto/amianto e dos produtos que o contenham, bem como das fibras naturais e artificiais, de qualquer origem, utilizadas para o mesmo fim e dá outras providências

LEI Nº 9.112, de 10/10/95 Dispõe sobre a Exportação de Bens Sensíveis e Serviços Diretamente Vinculados

LEI Nº 9.265, de 12/02/96 Regulamenta o inciso LXXVII do art. 5º da Constituição, dispondo sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania

LEI Nº 9.272, de 03/05/96 Acrescenta incisos ao Artigo 30 da Lei 8.171, de 17 de Janeiro de 1991, que dispõe sobre a política agrícola

LEI Nº 9.294, de 15/07/96 Dispõe sobre as Restrições ao Uso e à Propaganda de Produtos Fumíferos, Bebidas Alcoólicas, Medicamentos, Terapias e Defensivos Agrícolas, nos Termos do § 4º do Art. 220 da Constituição Federal. \* Regulamentada pelo Decreto nº 2.018, de 01/10/1996

LEI Nº 9.393, de 19/12/96 Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre o pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências

LEI Nº 9.427, de 26/12/96 Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica, e dá outras providências

LEI Nº 9.431, de 06/01/97 Dispõe sobre a obrigatoriedade da manutenção de programa de controle de infecções hospitalares pelos hospitais do País

LEI Nº 9.432, de 08/01/97 Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências

LEI Nº 9.433, de 08/01/97 Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989

LEI Nº 9.445, de 14/03/97 Concede subvenção econômica ao preço do óleo diesel consumido por embarcações pesqueiras nacionais

LEI Nº 9.478, de 06/08/97 Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências

LEI Nº 9.479, de 12/08/97 Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica a produtores de borracha natural e dá outras providências

LEI Nº 9.456, de 25/04/97 Institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências

LEI COMPLEMENTAR Nº 93, de 04/02/98 Institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra - e dá outras providências

LEI Nº 9.497, de 11/09/97 Dispõe sobre a implantação e a gestão do Parque Histórico Nacional dos Guararapes

LEI Nº 9.503, de 23/09/97 Institui o Código de Trânsito Brasileiro

LEI Nº 9.537, de 11/12/97 Dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências

LEI Nº 9.605, 12/02/98 Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências

LEI Nº 9.610, de 19/02/98 Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências

LEI Nº 9.636, de 15/05/98 Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências

LEI Nº 9.649, de 27/05/98 Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências

LEI Nº 9.712, de 20/11/98 Altera a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, acrescentando-lhe dispositivos referentes à defesa agropecuária

LEI Nº 9.765, de 17/12/98 Institui taxa de licenciamento, controle e fiscalização de materiais nucleares e radioativos e suas instalações

LEI Nº 9.782, de 26/01/99 Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências

LEI Nº 9.785, de 29/01/99 Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano)

LEI Nº 9.787, de 10/02/99 Altera a Lei nº 6.360, de 23 de setembro de 1976, que dispõe sobre a vigilância sanitária, estabelece o medicamento genérico, dispõe sobre a utilização de nomes genéricos em produtos farmacêuticos e dá outras providências

LEI Nº 9.790, de 23/03/99 Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências

LEI Nº 9.795, de 27/04/99 Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências

LEI Nº 9.960, de 28/01/00 Institui a Taxa de Serviços Administrativos - TSA, em favor da Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa, estabelece preços a serem cobrados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, cria a Taxa de Fiscalização Ambiental - TFA, e dá outras providências

LEI Nº 9.966, de 28/04/00 Dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências

LEI Nº 9.974, de 06 de junho de 2000 Altera a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, 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 dá outras providências.

LEI Nº 9.976, de 03 de julho de 2000 Dispõe sobre a produção de cloro e dá outras providências.

LEI Nº 9.984, de 17 de julho de 2000 Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Água - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências.

LEI Nº 9.985, de 18 de junho de 2000 Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III, e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

LEI Nº 9.990, de 21 de julho de 2000 Prorroga o período de transição previsto na Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo, e dá outras providências, a altera dispositivos da Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998, que altera a legislação tributária federal.

LEI Nº 9.991, de 24 de julho de 2000 Dispõe sobre realização de investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em eficiência energética por parte das empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica, e dá outras providências.

LEI Nº 9.993, de 24 de julho de 2000 Destina recursos da compensação financeira pela utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e pela exploração de recursos minerais para o setor de ciência e tecnologia.

LEI Nº 9.994, de 24 de julho de 2000 Institui o Programa de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Setor Espacial, e dá outras providências.

---

**LEI Nº 6.938 DE 31 DE AGOSTO DE 1981**  
(Íntegras)

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o CONGRESSO NACIONAL decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Artigo 1º - Esta Lei, com fundamento no artigo 8º, item XVII, alíneas "c", "h" e "i", da Constituição Federal, estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismo de formulação e a aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente e institui o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental.

Da Política Nacional do Meio Ambiente

Artigo 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, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; e largura;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; (duzentos) metros;

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso nacional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - recuperação de áreas degradadas;

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Artigo 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 indireta:

- 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;

V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo e os elementos da biosfera.

### Dos Objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente

Artigo 4º - 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;

II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

III - ao estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V - à difusão de tecnologias de manejo ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, correndo para manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

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.

Artigo 5º - As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governo da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no artigo 2º desta Lei.

Parágrafo Único - As atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente.

### Do Sistema Nacional do Meio Ambiente

Artigo 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos Municípios, bem como as Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

I - Órgão Superior: o Conselho Nacional do meio Ambiente - CONAMA, com a função de assistir o Presidente da República na formulação de diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente;

II - Órgão Central: a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, do Ministério do Interior, à qual cabe promover, disciplinar e avaliar a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente;

III - Órgãos Setoriais: os órgãos ou entidades integrantes da Administração Pública Federal Direta ou Indireta, bem como as Fundações instituídas pelo Poder Público, cujas atividades estejam, total ou parcialmente, associados às de preservação da qualidade ambiental ou de disciplinamento do uso de recursos ambientais.

IV - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas e projetos e de controle e fiscalização das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental;

V - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas ruas respectivas áreas de jurisdição.

§ 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º - Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

§ 3º - Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada.

§ 4º - De acordo com a legislação em vigor, é o Poder Executivo autorizado a criar uma Fundação de apoio técnico e científico às atividades da SEAMA.

#### Do Conselho Nacional do Meio Ambiente

Artigo 7º - E criado o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, cuja composição, organização, competência e funcionamento serão estabelecidos, em regulamento, pelo Poder Executivo.

Parágrafo Único: Integrarão, também, o CONAMA:

- a) representantes dos Governos dos Estados, indicados de acordo com o estabelecido em regulamento, podendo ser adotado, um critério de delegação por regiões, com indicação alternativa do representante comum, garantida sempre a participação de um representante dos Estados em cujo território haja área crítica de poluição, assim considerada por decreto federal;
- b) Presidentes das Confederações Nacionais da Indústria, da Agricultura e do Comércio, bem como das Confederações Nacionais dos Trabalhadores na Indústria, na Agricultura e no Comércio.
- c) Presidentes da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza;
- d) 2 (dois) representantes de Associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e de combate à poluição, a serem nomeados pelo Presidente da República.

Artigo 8º - Incluir-se-ão entre as competências do CONAMA:

I - estabelecer, mediante proposta da SEMA, normas e critérios para licenciamento de atividades afetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pela SEMA;

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüentes ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem como a entidade privadas, as informações indispensáveis ao exame da matéria;

III - decidir, como última instância administrativa em grau de recurso, mediante depósito prévio sobre as multas e outras penalidades impostas pela SEAMA;

IV - homologar acordos visando à transformação de penalidades punitivas na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental (vetado);

V - determinar, mediante representação da SEMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimento oficiais de crédito;

VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;

VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

#### Dos Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente

Artigo 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 equipamento e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

VI - a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal;

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 de degradação ambiental.

Artigo 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

§ 1º - Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.

§ 2º - Nos casos e prazos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação da SEAMA.

§ 3º - O órgão estadual do meio ambiente e a SEAMA, esta em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido.

§ 4º - Caberá exclusivamente ao Poder Executivo Federal, ouvidos os Governos Estadual e Municipal interessados, o licenciamento previsto no "caput" deste artigo quando relativo a pólos petroquímicos, bem como a instalações nucleares e outras definidas em lei.

Artigo 11 - Compete à SEMA propor ao CONAMA normas e padrões para implantação, acompanhamento e fiscalização do licenciamento previsto no artigo anterior, além das que forem oriundas do próprio CONAMA.

§ 1º - A fiscalização e o controle da aplicação de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental serão exercidos pela SEMA, em caráter supletivo da atuação do órgão estadual e municipal competentes.

§ 2º - Inclui-se na competência da fiscalização e controle a análise de projetos de entidades, públicas ou privadas, objetivando à preservação ou à recuperação de recursos ambientais, afetados por processos de exploração predatórios ou poluidores.

Artigo 12 - 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, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA.

Parágrafo Único - As entidades e órgãos referidos no "caput" deste artigo deverão fazer constar dos projetos a realização de obras e aquisição de equipamentos destinados ao controle de degradação ambiental e à melhoria da qualidade do meio ambiente.

Artigo 13 - O Poder Executivo incentivará as atividades voltadas para o meio ambiente, visando:

- I - ao desenvolvimento, no País, de pesquisas e processos tecnológicos destinados a reduzir a degradação da qualidade ambiental;
- II - à fabricação de equipamentos antipoluidores;
- III - a outras iniciativas que propiciem a racionalização do uso de recursos ambientais.

Parágrafo Único - Os órgãos, entidades e programas do Poder Público, destinados ao incentivo das pesquisas científicas e tecnológicas, considerarão, entre as suas metas prioritárias, o apoio aos projetos em que visem a adquirir e desenvolver conhecimentos básicos e aplicáveis na área ambiental e ecológica.

Artigo 14 - Sem prejuízo das penalidades pela legislação federal, estadual e municipal, o não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

- I - à multa simples ou diária, nos valores correspondentes, no mínimo, a 10 (dez) e, no máximo, a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN's, agravada em casos de reincidência específica, conforme dispuser o regulamento, vedada a sua cobrança pela União se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou pelos Municípios;
- II - à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público;
- III - à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;
- IV - à suspensão de sua atividade.

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, efetuados por sua atividade. O competência Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente.

§ 2º - No caso da omissão da autoridade estadual ou municipal, caberá ao Secretário do Meio Ambiente a aplicação das penalidades pecuniárias previstas neste artigo.

§ 3º - Nos casos previstos nos incisos II e III deste artigo, o ato declaratório da perda, restrição ou suspensão será atribuição da autoridade administrativa ou financeira, cumprindo resolução do CONAMA.

§ 4º - Nos casos de poluição provocada pelo derramamento ou lançamento de detritos ou óleo em águas brasileiras, por embarcações e terminais marítimos ou fluviais, prevalecerá o disposto na Lei nº 5.357, de 17 de Novembro de 1967.

Artigo 15 - É da competência exclusiva do Presidente da República a suspensão prevista no inciso IV do artigo por anterior por prazo superior a 30 (trinta) dias.

§ 1º - O Ministro de Estado do Interior, mediante proposta do Secretário do Meio Ambiente e/ou por provocação dos Governos locais, poderá suspender as atividades referidas neste artigo por prazo não excedente a 30 (trinta) dias.

§ 2º - Da decisão proferida com base no parágrafo anterior caberá recurso, com efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, para o Presidente da República.

Artigo 16 - Os Governantes dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios poderão adotar medidas de emergência, visando a reduzir, nos limites necessários, ou paralisar, pelo prazo máximo de 15 (quinze) dias, as atividades poluidoras.

Parágrafo Único - Da decisão proferida com base neste artigo, caberá recurso, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, ao Ministro do interior.

Artigo 17 - É instituído sob a administração da SEMA, o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental, para registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que dediquem à consultoria técnica sobre problemas ecológicos ou ambientais à consultoria técnica sobre problemas ecológicos ou ambientais e à indústria ou comércio de equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados ao controle de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

Artigo 18 - São transformadas em reservas ou estações ecológicas, sob a responsabilidade da SEMA, as florestas e as demais formas de vegetação natural de preservação permanente, relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de Setembro de 1995 - Código Florestal, e os pousos das aves de arribação protegidas por convênios, acordos ou tratados assinados pelo Brasil com outras nações.

Parágrafo Único - As pessoas físicas ou jurídicas que, de qualquer modo, degradarem reservas ou estações ecológicas, bem como outras áreas declaradas como relevante interesse ecológico, estão sujeitas às penalidades previstas no artigo 14 desta Lei.

Artigo 19 - (Vetado).

Artigo 20 - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Artigo 21 - Revogam-se as disposições em contrário.

João Figueiredo - Presidente da República

Mário David Andreazza.

Publicado no Diário Oficial de 02.09.1981.

**LEI Nº 10.257 DE 10 DE JULHO DE 2001 .**  
**O Estatuto da Cidade.**

(Incluída a Mensagem de Veto nº 730 - Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências).

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**CAPÍTULO I**

**DIRETRIZES GERAIS**

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. 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.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

## CAPÍTULO II

### DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

#### Seção I

##### Dos instrumentos em geral

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;

b) contribuição de melhoria;

c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V – institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação;

b) servidão administrativa;

c) limitações administrativas;

d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;

e) instituição de unidades de conservação;

f) instituição de zonas especiais de interesse social;

g) concessão de direito real de uso;

h) concessão de uso especial para fins de moradia;

i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

j) usucapião especial de imóvel urbano;

l) direito de superfície;

m) direito de preempção;

n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;

o) transferência do direito de construir;

p) operações urbanas consorciadas;

q) regularização fundiária;

r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;

s) referendo popular e plebiscito;

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

## Seção II

### Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II – (VETADO)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5o Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6o A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5o desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

### Seção III

#### Do IPTU progressivo no tempo

Art. 7o Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5o desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5o do art. 5o desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1o O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5o desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2o Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8o.

§ 3o É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

### Seção IV

#### Da desapropriação com pagamento em títulos

Art. 8o Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1o Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2o O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2o do art. 5o desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3o Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4o O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5o O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6o Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5o as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5o desta Lei.

## Seção V

### Da usucapião especial de imóvel urbano

Art. 9o Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1o O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2o O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3o Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1o O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2o A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Art. 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II – os possuidores, em estado de comosse;

III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 14. Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.

## Seção VI

Da concessão de uso especial para fins de moradia

Art. 15. (VETADO)

Art. 16. (VETADO)

Art. 17. (VETADO)

Art. 18. (VETADO)

Art. 19. (VETADO)

Art. 20. (VETADO)

## Seção VII

### Do direito de superfície

Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1o O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2o A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3o O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.

§ 4o O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5o Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

Art. 22. Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.

Art. 23. Extingue-se o direito de superfície:

I – pelo advento do termo;

II – pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

Art. 24. Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato.

§ 1o Antes do termo final do contrato, extinguir-se-á o direito de superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual for concedida.

§ 2o A extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis.

## Seção VIII

### Do direito de preempção

Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1o Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2o O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1o, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

- I – regularização fundiária;
- II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III – constituição de reserva fundiária;
- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;
- IX – (VETADO)

Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1o do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.

Art. 27. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo.

§ 1o À notificação mencionada no caput será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.

§ 2o O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do caput e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

§ 3o Transcorrido o prazo mencionado no caput sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.

§ 4o Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

§ 5o A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.

§ 6o Ocorrida a hipótese prevista no § 5o o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

## Seção IX

### Da outorga onerosa do direito de construir

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1o Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2o O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3o O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

- I – a fórmula de cálculo para a cobrança;
- II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;
- III – a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

## Seção X

### Das operações urbanas consorciadas

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

I – definição da área a ser atingida;

II – programa básico de ocupação da área;

III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV – finalidades da operação;

V – estudo prévio de impacto de vizinhança;

VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;

VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2o A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1o Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2o Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

## Seção XI

### Da transferência do direito de construir

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1o A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2o A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

## Seção XII

### Do estudo de impacto de vizinhança

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para

obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I – adensamento populacional;
- II – equipamentos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

### CAPÍTULO III

#### DO PLANO DIRETOR

Art. 39. 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.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4o No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5o (VETADO)

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4o do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

§ 1o No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2o No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5o desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

## CAPÍTULO IV

### DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

## CAPÍTULO V

### DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei.

Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.

Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;

II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

Art. 49. Os Estados e Municípios terão o prazo de noventa dias, a partir da entrada em vigor desta Lei, para fixar prazos, por lei, para a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de vistorias e expedição de termo de verificação e conclusão de obras.

Parágrafo único. Não sendo cumprida a determinação do caput, fica estabelecido o prazo de sessenta dias para a realização de cada um dos referidos atos administrativos, que valerá até que os Estados e Municípios disponham em lei de forma diversa.

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos.

Art. 51. Para os efeitos desta Lei, aplicam-se ao Distrito Federal e ao Governador do Distrito Federal as disposições relativas, respectivamente, a Município e a Prefeito.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

I – (VETADO)

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

Art. 53. O art. 1o da Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido de novo inciso III, renumerando o atual inciso III e os subseqüentes:

"Art. 1o .....

.....

III – à ordem urbanística;

....." (NR)

Art. 54. O art. 4o da Lei no 7.347, de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 4o Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO)." (NR)

Art. 55. O art. 167, inciso I, item 28, da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterado pela Lei no 6.216, de 30 de junho de 1975, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 167. ....

I - .....

.....

28) das sentenças declaratórias de usucapião, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

....." (NR)

Art. 56. O art. 167, inciso I, da Lei no 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 37, 38 e 39:

"Art. 167. ....

I - .....

37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

38) (VETADO)

39) da constituição do direito de superfície de imóvel urbano;" (NR)

Art. 57. O art. 167, inciso II, da Lei no 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 18, 19 e 20:

"Art. 167. ....

II – .....

18) da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel urbano;

19) da extinção da concessão de uso especial para fins de moradia;

20) da extinção do direito de superfície do imóvel urbano." (NR)

Art. 58. Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação.

Brasília, 10 de julho de 2001; 180o da Independência e 113o da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Paulo de Tarso Ramos Ribeiro

Geraldo Magela da Cruz Quintão

Pedro Malan

Benjamin Benzaquen Sicsú

Martus Tavares

José Sarney Filho

Alberto Mendes Cardoso

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Diogo Freitas. *Direito do Ambiente*. Oeiras : Ina, 1994.

AMARAL, Júlio Ricardo de Paula. *Princípio do Processo Civil na Constituição Federal*. Disponível em <<http://www.jusnavigandi.com.br/4505/ALEPH/-/start/link>>, acessado em Junho. 2002.

BECK, Ulrich. *Risk Society: Towards a New Modernity* (Arrisque Sociedade: para uma Modernidade nova). Tradução de M. Ritter. Londres: Sage, 1991.

\_\_\_\_\_, *Ecological Politics in na Age of Risk* (Política Ecológica numa Época de Risco). Tradução de Amoz Oz, Cambridge: Polity, 1995.

BEDIN, Gilmar Antônio. *Estado, Cidadania e Globalização do Mundo: algumas reflexões e possíveis desdobramentos, in Relações Internacionais & Globalização*. Coord. de Odete Maria de Oliveira, Ijuí : Unijuí. 1998.

BENJAMIN, Antônio Herman. *A insurreição da aldeia global versus o processo civil clássico, in: Textos: Ambiente e Consumidor*. Lisboa : Centro de Estudos Judiciários, 1996.

\_\_\_\_\_, *Responsabilidade Civil pelo dano ambiental*, Revista de Direito Ambiental, v 9, jan/jun/1999, São Paulo: [S. n].

BERLINCK, Deborah. *O Balanço da reunião*. O Globo, disponível em <http://www.riomais-dez.org.br/noticias>>, acessado em 09/2002.

BIBLIA. Português. *A Bíblia Sagrada* - Tradução na linguagem de hoje. São Paulo : Sociedade Bíblica do Brasil. 1988.

BIGARELLA, Iris J., *Catástrofe Ecológica, in Cadernos da ADEA* - Associação de Defesa e Educação Ambiental - Curitiba, 1978.

BOBBIO, Norberto. *A Teoria do Estado e do Poder. Ensaios Escolhidos*. [S.I: s.n.]

\_\_\_\_\_, *A Era dos Direitos*, Rio de Janeiro : Campos, 1992.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 5 ed, São Paulo : Malheiros, 1994.

BRASIL. *Agenda 21*. Câmara dos Deputados. Brasília: Coordenação de Publicações, 1995; *Cuidando do Planeta Terra (uma estratégia para o futuro da vida)*, São Paulo : Editores: UICN - União Internacional para a Conservação da Natureza, PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, e WWF - Fundo Mundial para a Natureza, Governo do Estado de São Paulo - eco-92, 1992.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 05 de outubro de 1988. Organização do texto: Iara P. Fontoura e Emílio Sabatovski. 5 ed, Curitiba : Juruá, 2000.

**BRASIL.** *Constituição Imperial*. Biblioteca do Senado Federal. <<http://www.recreio.senado.gov.br/4505/ALEPH/-/start/link>> , acessado em maio de 2002.

**BRASIL.** JORNAL DO BRASIL. *Cientistas se assustam com a poluição química*, 06/10/1987. São Paulo : JB, editorial.

**BRASIL.** *O Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*, Unisinos. Porto Alegre : RBS. 1995.

**BRASIL.** Lei nº 3.071 de 01 de janeiro de 1916. *Código Civil Brasileiro*. RT Mini-Códigos. Youssef Said Cahali (Org.) São Paulo: RT, 1999.

**BRASIL,** Lei nº 10.406 de 10/01/2002. *Novo Código Civil*. São Paulo : RT, 2002.

**BRASIL.** Tribunal Regional Federal da 1ª. Região. Recurso nº 2000.01.00.086038-3/DF (200001000860383). Juiz Relator, Tourinho Neto., DJ 2, edição de 18 jul. 00.

**CADERMATORI,** Sérgio. *Estado de Direito e Legitimidade – uma abordagem garantista*. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 1999.

**CANOTILHO, J.J.** Gomes. *Constituição e Tempo Ambiental*. Coimbra: CEDOUA. Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento do Urbanismo e do Ambiente. Ano II. 02/99.

\_\_\_\_\_, Jurisdicização da Ecologia ou Ecologização. In: Revista do Direito, Urbanismo e do Ambiente. Coimbra: CEDOUA, nº 4, dez, 1995.

\_\_\_\_\_, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 2 ed, Lisboa : Almedina, 1998.

**CARVALHO,** Carlos Gomes de, *Introdução ao Direito Ambiental*, 2 ed. São Paulo : Letras & Letras, 1991.

**CASTORÍADES,** Cornelius, *CONFERÊNCIA*. 27/10/92, Frankfurt am Main, Alemanha.

**CASTRO,** João Campello de Castro. *Tendências do Direito Florestal*. In: CONFERÊNCIA DE BELO HORIZONTE. 16 de outubro de 1980. Belo Horizonte.

**CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL.** 1997. São Paulo. *Cinco anos após a ECO-92*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 1997, [S.f.].

**DAJOZ,** Roger, *Ecologia Geral*, 3 ed, Rio de Janeiro: Vozes, 1978.

**DALLARI,** Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo : Saraiva, 12 ed, 1986.

**DELGADO,** Ana Paula Teixeira. *O direito ao desenvolvimento na perspectiva da globalização. paradoxos e desafios*. São Paulo: Renovar, 2001.

**DERANI,** Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo : Max Limonad, 1997.

**DICKENS,** P. *Society and Nature: Towards a Green Social Theory (Sociedade e Natureza: para uma Teoria Social Verde)*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1992.

**DINIZ, Maria Helena.** *Curso de Direito Civil Brasileiro - Direito das Coisas. V 4*, São Paulo : Saraiva, 2002.

**DORST, Jean.** *Antes que a Natureza Morra. Por uma Ecologia Política.* São Paulo.

**DURKHEIN, Émile.** *Division of Labour* (Divisão do trabalho). Trad. W. D. Halk. Londres : Macmillan, 1984.

**ENTERRIA, Eduardo Garcia de,** *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional* (A Constituição como norma e o Tribunal Constitucional) , Madrid : Editorial Civitas, 1981.

**FANNING, D.& FANNING, M. C. B.** *Soil: Morphology, Genesis and Classification.* New York : John Willey & Sons, 1898.

**FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda.** *Novo Dicionário Aurélio.* Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 1975.

**FERREIRA, Ivete Senise.** *Tutela Penal do Patrimônio Cultural.* São Paulo : RT, 1995.

**FOUCAULT, Michel,** *Verdade e Poder, in Microfísica do Poder,* Organização e Tradução de Roberto Machado, 6 ed, Rio de Janeiro: Graal, 1986.

**FREITAS, Juarez.** *A interpretação sistemática do direito.* São Paulo : Malheiros, 1998.

**FREITAS, Vladimir Passos de,** *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais,* São Paulo : RT, 2000.

**GIDDENS, Anthony,** *Capitalism and Modern Social Theory* (Capitalismo e Teoria Social Moderna), Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

\_\_\_\_\_, *The Nation-State and Violence* (A Nação-Estado e Violência), v. 2, Cambridge: Polity, 1985.

\_\_\_\_\_, *The Consequences of Modernity* (As conseqüências da Modernidade), Cambridge: Polity, 1990.

**GOLDBLATT, David.** *Teoria Social e Ambiente,* trad. Ana Maria André. Lisboa : Piaget, 1998.

**GORDILLO, Agustin.** *Princípios gerais de direito público.* São Paulo : RT, 1977.

**GORZ, André.** *Ecology as Politics* (Ecologia como Política). Tradução de J. Cloud e P. Vighderman, Londres: Pluto, 1980.

\_\_\_\_\_, *Paths to Paradise: On the Liberation from Work* (Caminhos para o paraíso: na liberação do trabalho). Tradução de M. Imrie, Londres: Pluto, 1985.

**HABERMAS, Jürgen.** *Direito e Democracia - entre facticidade e validade.* Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro. 1997.

\_\_\_\_\_, *Faktizität und Geltung* (Facticidade e validade), Frankfurt : Suhrkamp, 1992.

\_\_\_\_\_, *The Theory of Communicative Action* (Teoria da Ação Comunicativa), v. 1. Tradução de McCarthy, Cambridge: Polity, 1987.

\_\_\_\_\_, *The Theory of Communicative Action* (Teoria da Ação Comunicativa), v. 2. Tradução de McCarthy, Cambridge: Polity, 1987.

HAQ, Mahbub ul. O paradigma do desenvolvimento humano sustentável. Internet < www. undp.org.br > acessada em 31/03/2001

HESSE, Konrad. A Força Normativa da Constituição (Die Normative Kraft der Verfassung). Trad. de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre : SÉRGIO FABRIS, 1991.

ISA, Felipe Gomez. Cuadernos deusto de derechos humanos. El derechos humanos al desarrollo: entre la justicia y la solidaridad. Bilbao: Universidade Deusto, 1998.

LAGO, Paulo Fernando, *A CONSCIÊNCIA ECOLÓGICA - a luta pelo futuro*. Florianópolis : UFSC, 2 ed, 1991.

LARENZ, Karl, *Derecho justo – fundamentos de etica jurídica* (Direito justo - fundamentos de ética jurídica). Tradução de Luíz Díez-Picazo, Madrid : Civitas, 1985.

LEIRIA, Maria Lúcia Luz, *Direito Previdenciário e Estado Democrático de Direito...*, Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2001.

LEITE, José Rubens Morato, *DANO AMBIENTAL: do individual ao coletivo extrapatrimonial*, São Paulo : RT, 2000.

\_\_\_\_\_, *Inovações em Direito Ambiental*. Florianópolis : Boiteux, 2000.

LEO, Sérgio. *Valor Econômico*, disponível em <<http://www.riomaisdez.org.br/noticias>>, acesado em 09/ 2002.

LÔBO, Paulo Luiz Netto, *Direito Contratual e Constituição*, <<http://www.Jusnavigandi.com.br/Doutrinas>> , 03/2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme, *Direito Ambiental Brasileiro*, 5 ed, São Paulo : Malheiros, 1995.

\_\_\_\_\_, *Princípios gerais de Direito Ambiental Internacional e a política Ambiental brasileira*. In *Boletim de Direito Administrativo*, v. 4, 1993.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo, *Interesses Difusos - Conceito e Legitimação para agir*. 4 ed, São Paulo : RT, 1998.

MARCIAL, Danielle, ROBERT, Cínthia, SÉGUIN, Elida. *O direito do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2000.

MATEO, Ramón Martin. *Derecho Ambiental*. Madrid : Instituto de Estudios de Administración local. 1977.

**MELLO**, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 4 ed, São Paulo Malheiros, 1998.

\_\_\_, Elementos de Direito Administrativo. São Paulo : RT, 1991.

**MELLO**, Celso D. de Albuquerque. Curso de direito Internacional público. 11 ed. v 2 , Rio de Janeiro : Renovar, 1997.

**MELLO**, Osvaldo Aranha Bandeira de. Princípios gerais de direito administrativo. v. 1, Rio de Janeiro : Forense, 1969.

**MORENO**, José Luis Serrano. Ecología y Derecho: Princípios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica. Granada : Comares. 1992.

**MILARÉ**, Édis, *in* Juizado Especial de Pequenas Causas, São Paulo : RT, 1985.

\_\_\_, Direito do Ambiente - doutrina - prática - jurisprudência - glossário. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2000.

\_\_\_, Estudo Prévio de Impacto Ambiental, São Paulo : RT, 1993.

**MOISÉS**, Cláudia Perrone Direitos humanos e desenvolvimento : a contribuição das Nações Unidas. In: JÚNIOR, Alberto do Amaral, MOISÉS, Cláudia Perrone (org). O cinquentenário da declaração universal dos direitos do homem. São Paulo: Edusp, 1999.

**MOREIRA**, J. C. Barbosa. A ação popular do 'Direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados interesses difusos, *in* Temas de Direito Processual. São Paulo : Saraiva, 1977 e RePro 28, São Paulo : RT, out./dez./1982

**MOREIRA NETO**, Diogo de Figueiredo. O Estado e o Futuro, *in* Reengenharia do Estado Brasileiro, SOUZA, Hamilton Dias de (org.), São Paulo : RT, 1995.

**OLIVEIRA JUNIOR**, José Alcebiades de. Teoria Jurídica e Novos Direitos. Rio de Janeiro : Lumen Juris. 2000.

**OST**, François. A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito. Lisboa : Piaget, 1997. MATEO, Ramón Martín, Derecho Ambiental. Madrid : Instituto de Estudios de Administración Local. 1977.

**OVERHAGE**, Paul. A Tragédia da Poluição. Rio de Janeiro : Vozes, 1971.

**PASOLD**, Cesar Luis, Função social do estado contemporâneo. Florianópolis : Estudantil. 1998.

**PFEIFFER**, Roberto Augusto Castellanos, A publicidade e o direito de acesso às informações no licenciamento ambiental, *in* Advocacia Pública & Sociedade, Ano II, nº 3, São Paulo : IBAP, 1998. .

**PELLEGRINII**, G. C., Bom Juá: um estudo de geografia urbana (periferias urbanas no terceiro mundo), Salvador : Associação dos Moradores do Bom Juá, 1982.

- PELOGGIA, Alex.** O Homem e o Ambiente Geológico. São Paulo : Xamã. 1998.
- PERLEY, Varren,** notícia - UPI - United Press International, ed. 02/12/1988
- PIMENTA, Carlos.** Enquadramento geral da problemática do ambiente. In:AMARAL, Diogo Freitas do (Org.). Direito do Ambiente. Oeiras : INA, 1994.
- PIZZORUSSO, Alessandro,** *in Interesse pubblico e interessi pubblici.* Revista Trimestral de Direito e Procedimento Civil, 1972.
- PRIEUR, Michel,** Droit de L'environnement, 3 ed, Paris : Dalloz, 1996.
- PUREZA, José Manuel Pureza,** O Patrimônio Comum da Humanidade: Rumo a um Direito Internacional da Solidariedade, Porto : Afrontamento, 1998.
- RAYNAUD, Marty e.** Droit Civil; les obligations. V 50, t 2, Paris : Sirey, 1962.
- RAWLS, John.** A Theory of Justice. Cambridge. Harward : Harward Zuniversity Press. 1995.
- REALE, Miguel,** Lições Preliminares de Direito. São Paulo : Saraiva. 1974.
- REDCLIFT, M. e BENTON, T.** *Social Theory and the Global Environment* (Teoria Social e o Ambiente Global) Londres: Routledge, 1994.
- R. K. Jain et al.,** Environmental Impact Analysis, New York, Van Nostrand Reinhold Company, 1977.
- ROCHA, Carmen Lúcia Antunes.** Princípios Constitucionais da Administração Pública, Belo Horizonte : Del Rey, 1994, p. 249
- ROUSSEAU, Jean Jacques.** Do contrato social. São Paulo: Coultrix, 1999.
- SACHS, Ignacy.** Ecodesenvolvimento - Crescer sem Destruir. São Paulo : VÉRTICE. 1986.
- SÁNCHEZ-SILVA, S. Solange,** CIDADANIA AMBIENTAL: novos direitos no Brasil, São Paulo : Annablume, 2000.
- SANTOS, Boaventura de Souza.** Pela mão de Alice. O Social e o público na pós-modernidade - Afrontamento. Porto, 1994.
- SARLET, Ing Wolfgang,** in Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988, Porto Alegre : Livraria do Advogado, 1999.
- SAVATIER,** Traité de la responsabilité civile en droit français. 2 ed. v. 1, Paris : LGDJ, 1951.
- SENDIM, José de Souza Cunhal.** Responsabilidade Civil por danos ecológicos: da reparação do dano através da restauração natural. Coimbra : Coimbra Editora, 1998.

**SERRES, Michel**, O contrato natural. Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 1990.

**SILVA, De Plácido e**, *Vocabulário Jurídico*, 6 ed, RJ : Forense. 1980

**SILVA, E. E. Lins da**. *Cientista diz que o mundo precisa economizar água*. Diário de São Paulo, São Paulo. 11 de novembro de 1975.

**SILVA, José Afonso da**. Direito Constitucional Ambiental, 2 ed., 3ª. tiragem, São Paulo : Malheiros, 1998

**SILVA JÚNIOR, Ivanaldo Soares da**. Do Desenvolvimento humano ao desenvolvimento sustentável. São Paulo : Jusnavigandi - Internet, junho, 2002.

**SOUZA, Washington Peluso Albino de**. Primeiras linhas de direito econômico. 4 ed. São Paulo: LTD, 1999.

**TRABUCCHI**, *Instituzioni di diritto civile*. 22 ed. Padova : CEDAM, 1977.

**TRINDADE, Antônio Augusto Cançado**. O legado da declaração universal e o futuro da proteção internacional dos direitos humanos. In: JÚNIOR, Alberto do Amaral, MOISÉS, Cláudia Perrone (org). O cinquentenário da declaração universal dos direitos do homem. São Paulo: Edusp, 1999.

**VIEIRA, Liszt**. Cidadania e Globalização. 2 ed. Rio de Janeiro : Record. 1998.

**VIEIRA, Oscar Vilhena**. Império da lei ou Corte? In Revista da Universidade de São Paulo, v 21, 1994.

**WAINER, Ann Helen**. Noé e a Biodiversidade. Rio de Janeiro : Forense, 1997.

\_\_\_\_\_, *Legislação Ambiental Brasileira: subsídios para a história do Direito Ambiental*, 2 ed, Rio de Janeiro : FORENSE, 1999.

**WARAT, Luis Alberto**. Por quien cantan las sirenas. Joaçaba : UNOESC, 1996.

**WEBER, Max**, *Ancient Judaism*, Nova Iorque : Free Press, 1992.

\_\_\_\_\_, *Economy and Society*, v. 1, Berkley : University of California Press, 1968.

\_\_\_\_\_, *Ciência e Política - Duas Vocações*. 4 ed. São Paulo : Coultrix. 1968.

**WOLLE, C. M. & Silva, L.C. R.** in NEGRO, A et al. eds. São autores de - Solos da Cidade de São Paulo. São Paulo : Taludes ABMS - ABEF, 1992.

**WOLKMER, Antônio Carlos**. Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico. 2 ed. São Paulo : Acadêmica. 1995.

**DOCUMENTOS:**

Agenda 21 - Brasília : Câmara dos Deputados : Coordenação de Publicações, 1995.

**PUBLICAÇÕES:**

Cadernos da ABEA - Associação de Defesa e Educação Ambiental : Curitiba, 1968.

Cuidando do Planeta Terra (uma estratégia para o futuro da vida), São Paulo : UICN, Governo de São Paulo e outros, 1992.

Derechos Humanos, Desarrollo Sustentable y Meio Ambiente. 2 ed. São José : HDH, 1995.

Notícias - PERLEY, Varren, UPI - United Press International, 02 de dezembro de 1988.

Revista da Universidade de São Paulo, v 21, 1994.

Revista do Direito Ambiental, nº 0, São Paulo : RT, 1995.

**SITES:**

[www.terra.com.br](http://www.terra.com.br)

[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)

[www.iusnavigandi.com.br](http://www.iusnavigandi.com.br)

**LEGISLAÇÃO:**

Constituição Federal

Novo Código Civil

Compêndio de leis federais desde 1981, internet, < [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) >.