

**FUNDAÇÃO DE ENSINO “EURÍPIDES SOARES DA ROCHA”
CENTRO UNIVERSITÁRIO “EURÍPIDES DE MARÍLIA” - UNIVEM
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO**

MÁRCIA NOGUEIRA PIEMONTE

**RESPONSABILIDADE CIVIL FACE AOS DANOS AMBIENTAIS:
UMA ABORDAGEM SOBRE LEGISLAÇÃO, EDUCAÇÃO E ÉTICA NO
SÉCULO XXI**

**MARÍLIA
2012**

MÁRCIA NOGUEIRA PIEMONTE

**RESPONSABILIDADE CIVIL FACE AOS DANOS AMBIENTAIS:
UMA ABORDAGEM SOBRE LEGISLAÇÃO, EDUCAÇÃO E ÉTICA NO
SÉCULO XXI**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário Eurípides de Marília - UNIVEM, mantido pela Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, como requisito parcial, para obtenção do Título de Mestre em Direito (Área de Concentração: Teoria do Direito e do Estado).

Orientador: Prof. Dr. Lafayette Pozzoli

**MARÍLIA
2012**

MÁRCIA NOGUEIRA PIEMONTE

**RESPONSABILIDADE CIVIL FACE AOS DANOS AMBIENTAIS:
UMA ABORDAGEM SOBRE LEGISLAÇÃO, EDUCAÇÃO E ÉTICA NO
SÉCULO XXI**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário Eurípides de Marília - UNIVEM, mantido pela Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, como requisito parcial, para obtenção do Título de Mestre em Direito (Área de Concentração: Teoria do Direito e do Estado).

Resultado:

ORIENTADOR: _____
Prof. Dr. Lafayette Pozzoli

1º EXAMINADOR: _____

2º EXAMINADOR: _____

Marília, 16 de março de 2012.

DEDICATÓRIA

Como não poderia deixar de ser, dedico este trabalho a Deus e à mãe de todos (as) nós, Nossa Senhora!

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas, que, direta ou indiretamente, me ajudaram a construir este trabalho, especialmente ao meu pai, que nunca disse não a mim.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Lafayette Pozzoli, que nunca se furtou em me ajudar, dando, com todo seu saber, dicas preciosas.

EPÍGRAFE



*“A Vida,
A inteligência sem amor te faz perverso,
A justiça sem amor te faz implacável,
A diplomacia sem amor te faz hipócrita,
O êxito sem amor te faz arrogante,
A riqueza sem amor te faz avaro,
A pobreza sem amor te faz orgulhoso,
A beleza sem amor te faz fútil,
A autoridade sem amor te faz tirano,
O trabalho sem amor te faz escravo,
A simplicidade sem amor te deprecia,
A lei sem amor te deixa fanático,
E a vida sem amor não faz sentido”.*

Madre Teresa de Calcutá!

PIEMONTE, Márcia Nogueira. **Responsabilidade Civil face aos Danos Ambientais: Uma abordagem sobre legislação, educação ética no século XXI.** 2012. 190 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário Eurípides de Marília, Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, Marília, 2012.

RESUMO

O presente estudo, realizado em adequação à linha de pesquisa, Construção do Saber Jurídico aborda, os danos causados ao meio ambiente e suas implicações, diante de uma legislação que, gradativamente vem sendo modificada conforme as necessidades da atualidade, notadamente na área que abrange o dano ambiental, objeto de estudo da presente pesquisa. Trata, ainda, da responsabilidade civil, um instituto jurídico trabalhado já desde os Latinos, e que agora abarca a responsabilidade civil por dano ambiental, com novas formas de punir seus infratores, pois, conforme investigação realizada na presente dissertação, muito, ainda, falta para a legislação ter sua efetividade. Não obstante existir tantas leis – normas constitucionais, leis infraconstitucionais, decretos, resoluções, medidas provisórias –, a concretude das normas, nesta área, têm pouco se efetivado, necessitando de uma maior observância dessas normas por parte do Estado e, notadamente, do particular, para se evitar uma penalização injusta da parte mais fraca: o hipossuficiente. Da análise, nota-se uma discrepância por parte da legislação, algo que está sendo reparado pelo judiciário, criando uma jurisprudência na área do direito ambiental. Resultando, assim, na criação de uma consciência ambiental, preocupação com a dignidade humana, respeito ao próximo, muito embora ainda persistam situações que podem legar um ambiente degradado para as gerações futuras. O lucro a qualquer preço, não se importando se está ou não destruindo os biomas, a biodiversidade, os ecossistemas etc., tem contrastado com a dificuldade na fiscalização para frear esses danos. O que fazer diante dessa calamidade já anunciada? Até quando o planeta irá suportar tais devastações? É neste sentido que o presente trabalho tenta buscar caminhos que auxiliem a sociedade na construção de um meio ambiente saudável e justo. Enfim, foram analisados alguns Tratados e Acordos, constatando-se a pouca contribuição de líderes de potências mundiais em prol de um meio ambiente qualitativamente melhor e mais sadio. As Organizações Não Governamentais (ONGs), também, foram objetos de análise no trabalho, constatando-se uma contribuição considerável para a área. Neste contexto, a educação ambiental, agregada à ética, representa um papel significativo no século XXI.

Palavras-chave: Meio Ambiente, Responsabilidade Civil, Dano Ambiental, Conscientização, Educação Ambiental.

PIEMONTE, Márcia Nogueira. **Liability for Environmental Damage face**: An approach to law, ethics education in the XXI century. 2012. 190 f. Dissertation (Master of Law) - Centro Universitário Eurípides de Marília, Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, Marília, 2012.

ABSTRACT

This present study, conducted in the appropriate line of research addresses the Legal Construction of Knowledge, damage to the environment and its implications before a legislation that has been gradually modified as the needs of today, especially in the area covering the environmental damage, the study object of this research. It also addresses civil liability, worked as a legal institution from the Latin, and now covers civil liability for environmental damage, with new ways to punish the offenders because, according to research conducted in this dissertation, much to the lack legislation to have its effectiveness. Nevertheless there are so many laws - constitutional, infra laws, decrees, resolutions, provisional measures - the concreteness of the standards in this area have little if effected, requiring greater compliance with these standards by the state and, especially, the particular, to avoid an unjust penalty of the weaker party: the poorer workers. From the analysis, there is a discrepancy on the part of the legislation, something that is being repaired by the judiciary, creating a precedent in the area of environmental law. Thus resulting in the creation of environmental awareness, concern for human dignity, respect for others, although there is still very situations that can leave a degraded environment for future generations. Profit at any price, not caring whether it is destroying the ecosystem, biodiversity, ecosystems and so on., Is contrasted with the difficulty in monitoring to halt the damage. What to do before this calamity has already announced? Even when the planet will support such devastation? In this sense, this paper tries to find ways to help society in building a healthy environment and fair. Finally, we analyzed some treaties and agreements, though there is little contribution of the leaders of world powers in favor of a qualitatively better environment and healthier. Non-governmental organizations (NGOs) also were objects of analysis at work, indicating a considerable contribution to the area. In this context, environmental education, ethics aggregate, represent a significant role in the twenty-first century.

Keywords: Environment, Liability, Environmental Damage, Awareness, Environmental Education.

PIEMONTE, Márcia Nogueira. **La responsabilité pour faire face dommages environnementaux**: Une approche à la loi, éducation à l'éthique dans le XXI siècle. 2012. 190 f. Dissertation (Master de Droit) - Centro Universitário Eurípides de Marília, Fundação de Ensino "Eurípides Soares da Rocha", Marília, 2012.

RESUMÉ

Cette présente étude, menée dans la ligne appropriée de recherche porte sur la construction juridique de la connaissance, de façon succincte, les dommages causés à l'environnement et ses implications avant qu'une législation qui a été progressivement modifiée les besoins d'aujourd'hui, surtout la zone englobant les dommages à l'environnement, l'objet d'étude de cette recherche. Il aborde également la responsabilité civile, a travaillé comme une institution juridique du latin, et couvre désormais la responsabilité civile pour dommages à l'environnement, avec de nouvelles façons de punir les délinquants parce que, selon les recherches effectuées dans ce mémoire, bien à l'absence législation pour avoir son efficacité. Néanmoins, il ya donc de nombreuses lois - lois constitutionnelles, infra, décrets, résolutions, des mesures provisoires - le caractère concret des normes dans ce domaine ont peu s'il est effectué, exigeant une plus grande conformité à ces normes par l'Etat et, surtout, le particulier, afin d'éviter une sanction injuste de la partie la plus faible: les travailleurs pauvres. De l'analyse, noter qu'il y a une divergence sur la partie de la législation, quelque chose qui est progressivement réparé par le pouvoir judiciaire, en créant un précédent dans le domaine du droit de l'environnement. Avec ce résultat dans la création de sensibilisation à l'environnement, le souci de la dignité humaine, le respect des autres, même si il ya encore des situations qui peuvent laisser une détérioration de l'environnement pour la générations futures. Profit à tout prix, ne pas s'inquiéter si elle détruit l'écosystème, la biodiversité, les écosystèmes et ainsi de suite., Contrastent avec peu de surveillance pour freiner les dégâts. Que faire avant cette calamité a déjà annoncé? Même quand la planète sera un soutien telle dévastation? En ce sens, le présent travail, essayez de chercher des façons d'aider la société à la poursuite d'un environnement sain et équitable. Enfin nous avons analysé certains traités et accords, et a trouvé le faible contribution des dirigeants des puissances mondiales ont fait pour l'environnement pour le rendre de meilleure qualité et plus sains. Les organisations non gouvernementales - ONG, a contribué ainsi et plus encore. En ce sens, l'éducation environnementale, ajoutée à l'éthique, a un rôle important significatif dans le XXIe siècle.

Mots-clés: environnement, responsabilité, dommages à l'environnement, la sensibilisation, l'éducation environnementale.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Responsabilidade Civil no Código Civil	82
Figura 2 - Biodiversidade: a diversidade da vida	136
Figura 3 - Delegação brasileira na ONU	150
Figura 4 - Sustentabilidade: um modelo possível	173

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Articulação dos Direitos Fundamentais para a maioria da Doutrina	43
Quadro 2 - Responsabilidade Civil Objetiva no Direito Ambiental Brasileiro	78
Quadro 3 - Quadro sinóptico comparativo entre Dano Ambiental no Direito Brasileiro/Estrangeiro	79
Quadro 4 - Quadro comparativo entre o Dano Comum ou Tradicional e o Dano Ambiental	87
Quadro 5 - Quadro comparativo entre APP e RL	110
Quadro 6 - Diferenças entre o CFlo. de 1965 (APPs) e o que está por vir	111
Quadro 7 - Diferenças do CFlo. de 1965 (RL) e o que está por vir	112
Quadro 8 - Exemplo normativo acerca da imputação de Responsabilidade Objetiva consoante o exercício de determinadas atividades	134
Quadro 9- Evolução da preocupação ambiental mundial: um breve resumo histórico	142
Quadro 10 - Confrontação anos 50 e anos 90: movimentos da qualidade	144
Quadro 11 - Paradigmas ambientais da cultura empresarial	145
Quadro 12 - Diferenças entre interesses Difusos, Coletivos e Homogêneos	148
Quadro 13 - Diferença entre Tutela Antecipada e Tutela Cautelar	161

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUDH	-	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
AIA	-	Avaliação de Impacto Ambiental
AIEA	-	Agência Internacional de Energia Atômica
ANP	-	Agência Nacional de Petróleo
APP	-	Área de Preservação Permanente
ART.	-	Artigo
CF	-	Constituição Federal
CFLO	-	Código Florestal
CMMAD	-	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Comissão Brundtland ou <i>Our Common Future</i>)
CNUMAD	-	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
CONAMA	-	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPDS	-	Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável
DEPRN	-	Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais
DUDH	-	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EIA	-	Estudo de Impacto Ambiental
ECOSOC	-	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
EPIA	-	Estudo Prévio de Impacto Ambiental
GEE	-	Gases de Efeito Estufa
IBAMA	-	Instituto Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
LP	-	Licença Prévia
MDL	-	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
OIT	-	Organização Internacional do Trabalho
OMS	-	Organização Mundial da Saúde
ONG	-	Organização Não Governamental

ONU	- Organização das Nações Unidas
PCA	- Plano de Controle Ambiental
PGRS	- Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos
PIB	- Produto Interno Bruto
PNMA	- Política Nacional de Meio Ambiente
PNUMA	- Programa da ONU sobre o meio ambiente
PRAD	- Plano de Recuperação de Áreas Degradadas
RAP	- Relatório Ambiental Preliminar
RCA	- Relatório de Controle Ambiental
RIMA	- Relatório de Impacto Ambiental
RL	- Reserva Legal
Sisnama	- Sistema Nacional do Meio Ambiente
TAC	- Termo de Ajustamento de Conduta
TQM	- <i>Total Quality Management</i> (Gerenciamento da Qualidade Total)
UNEP	- <i>United Nations Environment Programme</i> (Programa do Meio Ambiente das Nações Unidas)
WCED	- Comissão Mundial sobre Ambiente e Desenvolvimento
WSSD	- Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (<i>World Summit on Sustainable Development</i>)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 O ESTADO E O MEIO AMBIENTE NA PERSPECTIVA DA EVOLUÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS AMBIENTAIS	19
1.1 Breve Histórico das Raízes do Estado Moderno.....	22
1.2 Fundamentos do Estado Democrático de Direito.....	27
1.3 A Edificação dos Direitos Humanos e Fundamentais.....	31
1.3.1 Direitos fundamentais: O primeiro, as liberdades; o segundo, os direitos sociais; e o terceiro, os direitos difusos.....	36
1.4 A Constitucionalização dos Direitos Humanos e Fundamentais	41
1.4.1 Diferença entre direitos humanos e direitos fundamentais	43
1.4.2 A questão ambiental nas constituições	44
1.4.3 Constituição de 1988: Direito Fundamental ao Meio Ambiente - art. 225 da CF/88.....	46
1.5 Princípio da Dignidade da Pessoa Humana	48
1.6 O Princípio da Prevenção Ambiental	53
1.6.1 Princípio da precaução	56
1.6.2 Princípio do desenvolvimento sustentável	58
1.6.3 Princípio da educação ambiental	65
1.6.4 Princípio da participação	68
1.6.5 Princípio do Poluidor Pagador (PPP) - <i>Polluter Pays Principle</i>	70
2 RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS AO MEIO AMBIENTE E SUA PREVENÇÃO	74
2.1 Evolução Histórica	74
2.2 Mecanismos Capazes de Frear ou Minimizar Danos Ambientais	80
2.3 A Responsabilidade Civil no Direito Brasileiro	81
2.4 O Dano no Direito Civil	83
2.4.1 Sistemas de responsabilidade civil no Código Civil	84
2.5 Dano no Direito Ambiental: o alcance do dano	87
2.6 Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.939/81 - PNMA)	90
2.6.1 Breve histórico da lei PNMA	91
2.6.2 Princípios da PNMA	93
2.6.3 Objetivos da PNMA	94
2.6.4 Análise crítica sobre a PNMA	97
2.6.5 Necessidade de atualização legislativa como instrumento eficaz	99
2.7 O Código Florestal em Trâmite no Congresso Nacional	102
2.7.1 Código Florestal de 1934	103
2.7.2 Código Florestal de 1965	103
2.7.3 Áreas de Preservação Permanente (APPs)	105
2.7.4 Reserva Legal – RL	107
2.7.5 Localização da reserva	109
2.7.6 Algumas novidades acerca do novo CFLO	110
2.8 Mecanismos Preventivos na Realização de uma Política de Responsabilidade Civil	112
2.8.1 Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e auditoria ambiental	114
2.8.2 Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA/RIMA)	115
2.8.3 Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)	116

3 UNIDADE DO SISTEMA JURÍDICO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL: A EDUCAÇÃO E A ÉTICA	119
3.1 Ecologia Ambiental	120
3.1.1 Ecologia social	121
3.1.2 Ecologia mental	122
3.1.3 Ecologia integral	124
3.1.4 A norma voltada para a proteção ambiental	125
3.1.5 A ética no contexto ambiental	128
3.1.6 A educação no contexto ambiental	130
3.2 Da Responsabilidade Civil e o Meio Ambiente Ecologicamente Sustentável	132
3.2.1 A responsabilidade ambiental	133
3.3 Mecanismos de Responsabilização Civil: a prevenção no âmbito internacional	137
3.3.1 Princípio da cooperação entre os povos	139
3.3.2 Breve relato nas legislações estrangeiras	140
3.3.3 Conferência da ONU sobre meio ambiente: Estocolmo, 1972	146
3.3.4 Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) – RIO/92 ou ECO/92	150
3.3.5 Protocolo de Kyoto	154
3.3.6 Agenda 21	155
3.3.7 Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável de Johannesburg/África do Sul – RIO + 10	158
3.4 Mecanismos de Responsabilização Civil: a prevenção no âmbito nacional jurídico	160
3.4.1 Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e o meio ambiente	163
3.5 Educação Ambiental: trabalho de conscientização	165
3.5.1 Educação como base capital para um meio ambiente sadio	167
3.5.2 Ética relacionada aos problemas ambientais	169
CONSIDERAÇÕES FINAIS	173
REFERÊNCIAS	179
APÊNDICE	187

INTRODUÇÃO

Primeiramente, escolhi esse tema, não por “estar na moda”, mas por me trazer uma inquietação há anos. Vi, e ainda vejo que o mundo piorou em termos de preservação ambiental, mas a mídia informa-nos justamente o contrário. Deus permita que eu esteja errada, mas uma coisa é certa: Só o tempo dirá quem está com a razão.

A partir disto ou destes questionamentos, os métodos, de pesquisa utilizados foram baseados em análise bibliográfica (histórica, teórica, doutrinária e jurisprudencial, aulas presenciais, artigos escritos), em obras nas áreas, principalmente, de Direito Ambiental, secundariamente, de Direito Constitucional, Direito Administrativo, entre outras. Leis como as de nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), nº 9.605/98 (Lei dos Crimes Ambientais), e o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 foram os mais usados, *a priori*, e também em outras áreas afins, bem como a análise do direito comparado. Constituiu-se, também, de inestimável importância a colaboração e as diretrizes do Orientador desta dissertação.

O capítulo 1 trata do Estado Moderno que, por sua vez, vem a ser o Estado de Direito, que pode ser traduzido por Democracia. Em seguida, apresenta um paralelo das diferenças entre Direitos Humanos e Direitos Fundamentais, para, mais adiante, abordar os principais princípios que regem toda a ordenação ambiental.

O capítulo 2 traz as principais diferenças entre as responsabilidades civis, do atual Código, e a responsabilidade ambiental, referenciando, até mesmo um capítulo dedicado à ela na Constituição atual, sem esquecer, da principal lei infraconstitucional que rege toda a responsabilidade ambiental. Propõe-se, também, um breve relato sobre o novíssimo Código Florestal que está por vir, apontando suas virtudes e falhas.

Já o capítulo 3 apresenta uma filosofia social, religiosa ambiental e suas consequências, bem como argumenta sobre as grandes Conferências Mundiais já realizadas, com resultados pouco ou nada animadores. Discorre-se, também, sobre o procedimento administrativo que deverá ser adotado em caso de descumprimento de uma infração ambiental, no caso, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). E, para finalizar, sinaliza-se de que maneira uma educação, agregada à ética, poderá ser benéfica ao meio ambiente.

Neste sentido, a preocupação com a natureza tem recebido uma atenção especial, nas últimas décadas – a precursora, em atenção ao Meio Ambiente, foi a Conferência de

Estocolmo/Suécia, em 1972 – tanto que, atualmente, já existe a disciplina de Direito Ambiental em cursos de Direitos e áreas afins.

A posição do Homem frente à natureza, e sua influência, seja maléfica seja benéfica, tem despertado uma conscientização ambiental, não só nos estudiosos do Direito, mas também em outros setores profissionais, como também em cientistas, ONGs, Ambientalistas, Líderes mundiais e, como não poderia deixar de ser, em Toda a Sociedade.

Sabe-se que, até o momento, só foram aprovados dois Códigos Florestais: o de 1934, o atual, de 1965 – Lei nº 4771/65 – e, o que finalmente está por vir.

Além do Código Florestal, a Constituição Federal de 1988 (MORAES, 2004), dedicou um capítulo exclusivo para a defesa ambiental. Trata-se do Capítulo VI, artigo 225 e seguintes. Outros instrumentos foram criados somente para a defesa ou proteção ambiental, tais como: A Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7347/85, art. 11); proposta pelo Ministério Público Estadual ou Federal, a Ação Popular (Art.5º, LXXIII da CF/88) proposta por qualquer cidadão que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência, entre outros.

Sabe-se, inclusive, que o grande desafio da humanidade diz respeito à necessidade de preservar e conservar os recursos naturais. Catástrofes ambientais estão ocorrendo com uma intensidade nunca vista, como grandes maremotos, agora *tsunamis*, no Japão (março de 2011) e Terremotos, nos Estados Unidos, Haiti e Chile, todas no ano passado (2010).

Segundo dados oficiais da Convenção – Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima –, a temperatura média na superfície da terra sofreu um significativo aumento no século XIX, de 0,3 a 0,6 C, causado, principalmente, pelos gases do efeito estufa, devido às emissões.¹

O CO₂ é o gás que mais contribui para essa intensificação decorrente, sobretudo, das queimadas e desmatamentos das florestas em grandes regiões do mundo e, em especial, na Amazônia Brasileira. O aumento dessas concentrações trará consequências catastróficas ao planeta. Segundo os cientistas, é esperado um aumento do nível do mar de 15 a 95 cm até o ano de 2100, principalmente, devido ao degelo nas calotas polares e glaciais, possibilitando a expansão do volume de água e, com isso, muitas cidades litorâneas, simplesmente, irão desaparecer da Terra. Há indícios de que o Japão, pela localização geográfica, não demorará muito e, lamentavelmente, irá desaparecer, haja vista as recentes tragédias.

¹ Trata-se de contribuições adicionais de Gases de Efeito Estufa (GEE).

Ainda segundo a Convenção, está sendo percebido, hodiernamente, alteração no suprimento de água doce, principal recurso natural – só há 3,0% dela no mundo, segundo dados estatísticos divulgados pela ONU.

Sendo assim, os recursos naturais renováveis, especialmente as florestas, representam um dos principais mecanismos aptos a preservar toda a biodiversidade do planeta, uma vez que contribuem para o equilíbrio da fauna e da flora, mantêm a umidade do solo, captam carbono, além de serem controles naturais de doenças e pragas e ajudarem no equilíbrio dos recursos hídricos.

É inquestionável que o maltrato da natureza por seu único predador deliberado – o ser humano – atingiu um estágio alarmante.

O desmatamento impune, a poluição em todos os níveis, o desaparecimento das águas e das espécies, o efeito estufa, as montanhas de lixo produzidas por uma sociedade egoísta e insensível e muitos outros danos aos ecossistemas, só fazem comprovar a intensificação dos ataques ao meio ambiente e os devastadores efeitos deles decorrentes.

O prenúncio do caos já foi dado há muito tempo, mas pouco ou nada tem, efetivamente, contribuído, ao menos para amenizar esses danos, rombos, estragos ao Meio Ambiente. Pior, é a pilhagem que se faz nos recursos naturais, sem que ao menos haja uma lei específica para tratar do assunto. É o cúmulo legislar por meio de Medidas Provisórias.

Parcela-se qualquer superfície de terreno, sem se indagar se é sensato ocupar espaços de preservação permanente, como as reservas florestais ou a região dos mananciais. Destroí-se a flora, sem qualquer reposição. Invoca-se o direito adquirido de destruir a natureza em nome de pretensão “progresso”, sem lembrar que só há verdadeiro progresso na ordem moral.

A falácia da afirmação de que o “mundo melhorou” é mais uma tentativa de legitimação da insanidade. É evidente que a natureza se deteriora, e a Cúpula de Johannesburgo foi a prova de que houve retrocesso até nos princípios assegurados na ECO-92 e questionados em 2002.

Não há o que comemorar na política global de preservação de um patrimônio que não foi construído por nenhuma geração, mas que as atuais estão comprometendo aceleradamente.

“Conseguirá uma legislação, educação ou ética humana voltada à proteção do ambiente reverter esse inegável prenúncio de catástrofe global?” (NALINI, 2010, contracapa).

A pergunta que nos angustia é a seguinte: Por que, com tantas leis – sejam constitucionais, sejam infraconstitucionais – não se fazem cumprir o dano ambiental no Brasil?

Mesmo com o advento da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938/81 em seu artigo 14, § 1º (ANTUNES, 2005c, p. 198), que trata exclusivamente da

Responsabilidade Civil Objetiva e estabelece: “[...] sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade”. O Ministério Público da União e dos Estados têm legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente, mas estariam eles, efetivamente cuidando, ou melhor, fiscalizando, ao menos, a fim de minimizar tais efeitos? Deve-se acreditar que sim.

Não é moda, mas necessidade. O ecologicamente correto norteia a vida atual.

Inquietação, consciência, desenvolvimento socioambiental, sustentabilidade. No mundo atual, mais do que qualquer palavra ou conceito, o que vale é a postura e a atitude diante da vida humana e planetária. O velho ditado: “Uma atitude vale mais do que mil palavras” ganha a cena e cobra de nós, habitantes não camicases de um planeta rico e machucado, nos modos de agir.

Percebe-se, que, ainda, dá tempo de tomar a dianteira dos acontecimentos e garantir a existência de recursos naturais para o futuro, desempenhando uma função importante na sociedade e transformando de maneira positiva a vida das pessoas.

Não é fácil dar o primeiro passo. Comece separando o lixo reciclável em sua casa. Depois, incentive seus vizinhos a fazer o mesmo até que todos compartilhem da iniciativa, isso é apenas um exemplo.

Outra atitude dessa corrente do bem é a dedicação de algumas horas da semana ao trabalho voluntário.

A preservação da biodiversidade e da funcionalidade dos ecossistemas é essencial para garantir a capacidade produtiva do planeta e, conseqüentemente, o progresso do homem. Por isso, a atitude consciente é a saída da inércia rumo à mudança, ao voluntariado e ao desenvolvimento sustentável.

Pensa-se, inclusive, que somente por meio da ética e, principalmente, da educação é possível fazer um mundo melhor, seja para a geração presente e, como não poderia deixar de ser, para a futura.

1 O ESTADO E O MEIO AMBIENTE NA PERSPECTIVA DA EVOLUÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS AMBIENTAIS

*If the Bill of Rights Contains no guarantee that the citizen shall be secure against lethal poisons distributed either by private individuals or by public officials, it is surely only because our forefathers, despite their considerable wisdom and foresight, could conceive of no such problem.*²

Rachel Louise Carson³

O Estado moderno se consolida, ao longo do século XIX, sob a forma de *Estado de Direito*. Na maior parte dos países europeus, a fórmula adotada foi a monarquia constitucional. O núcleo essencial das primeiras constituições escritas é composto por normas de repartição e limitação do poder, aí abrangida à proteção dos direitos individuais em face do Estado. A noção de democracia somente viria a desenvolver-se e aprofundar mais adiante, quando são incorporadas à discussão ideias como fonte legítima do poder e representação política. Apenas quando já se avançava no século XX é que seriam completados os termos da complexa equação que traz como resultado o Estado Democrático de Direito: quem decide (fonte do poder), como decide (procedimento adequado) e o que pode e não pode ser decidido (conteúdo das obrigações negativas e positivas dos órgãos de poder).

A construção do Estado constitucional de Direito ou Estado constitucional democrático, no curso do século XX, envolveu debates teóricos e filosóficos intensos acerca da dimensão formal e substantiva dos dois conceitos centrais envolvidos: Estado de direito e democracia. Quanto ao Estado de direito, é certo que, em sentido formal, é possível afirmar sua vigência pela simples existência de algum tipo de ordem legal, cujos preceitos materiais e procedimentais sejam observados tanto pelos órgãos de poder quanto pelos particulares. Este sentido mais fraco do conceito corresponde, segundo a doutrina, à noção alemã de *Rechtsstaat* (lei estadual), flexível o suficiente para abrigar Estados autoritários e mesmo totalitários que estabeleçam e sigam algum tipo de legalidade (BARROSO, 2011, p. 41).

² “Se a Constituição (*Bill of Rights*) não contém a garantia de que o cidadão deve ser protegido contra venenos letais distribuídos tanto por indivíduos privados quanto por representantes oficiais do governo, isso ocorre certamente porque nossos antepassados, apesar da sua considerável sabedoria e previdência, não podiam imaginar tal problema à época da sua elaboração” (CARSON apud SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p. 23, - tradução livre).

³ Rachel Louise Carson (27/05/1907-14/04/1964) foi uma zoóloga, bióloga e escritora americana, cujo trabalho principal, *Silent Spring* (*Alvorecer Silencioso*), é geralmente reconhecido como o principal impulsionador do movimento global sobre o Ambiente.

Todavia, em uma visão substantiva do fenômeno, não é possível ignorar a origem e o conteúdo da legalidade em questão, isto é, sua legitimidade e sua justiça. Esta perspectiva é que se encontra subjacente ao conceito anglo-saxão de *rule of law* e que se procurou, à ideia latina contemporânea de Estado de direito, *État de droit*, *Stato di diritto* (Estado de direito).

Já no tocante à democracia, é possível considerá-la em uma dimensão predominantemente formal, que inclui a idéia de governo da maioria e de respeito aos direitos individuais, frequentemente referidos como liberdades públicas – como as liberdades de expressão, de associação e de locomoção –, realizáveis mediante abstenção ou cumprimento de deveres negativos pelo Estado. A democracia em sentido material, contudo, que dá alma ao Estado constitucional de direito, é, mais do que o governo da maioria, o governo para todos. Isso inclui não apenas as minorias – raciais, religiosas, culturais –, mas também os grupos de menor expressão política, ainda que não minoritários, como as mulheres e, em muitos países, pobres em geral. Para realização da democracia nessa dimensão mais profunda, impõe-se ao Estado não apenas o respeito aos direitos individuais, mas igualmente a promoção de outros direitos fundamentais, de conteúdo social, necessários ao estabelecimento de patamares mínimos de igualdade material, sem a qual não existe vida digna nem é possível o desfrute efetivo da liberdade.

[...]

O constitucionalismo democrático, ao final da primeira década do século XXI, ainda se debate com as complexidades da conciliação entre soberania popular e direitos fundamentais. Entre governo da maioria e vida digna e em liberdade para todos, em um ambiente de justiça, pluralismo e diversidade. Este continua a ser, ainda, um bom projeto para o milênio. (BARROSO, 2011, p. 42).

Na perspectiva dos direitos humanos e fundamentais ambientais, tem-se que:

Se o direito à proteção do Meio Ambiente não foi, sequer, mencionado nas declarações históricas de direitos humanos decorrentes das Revoluções Americana e Francesa (direitos civis e políticos), tampouco na Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH – em 1948 (direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais), entretanto, em decorrência das ameaças advindas das conseqüências da degradação ambiental provocadas pela ação humana no planeta, principalmente a partir da segunda metade do século XX, conquistou-se, por meio de uma “consciência coletiva”, o início de um marco jurídico regulatório internacional, pelo reconhecimento de que não bastam direitos humanos de liberdade (primeira geração/dimensão) e de igualdade (segunda geração/dimensão), pois para se conquistar condições de vida sadia, é imprescindível a manutenção do equilíbrio do meio ambiente, cuja qualidade permita uma vida de dignidade e bem-estar, enquanto um direito humano de fraternidade, que impõe, inclusive a responsabilidade das atuais gerações para com as futuras. (PADILHA, 2010, p. 45).

Assim é que a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, ocorrida, em Estocolmo/Suécia, entre os dias 05 e 16 de junho de 1972, proclamou a vinculação dos Direitos Humanos e da proteção do meio ambiente, por intermédio de sua Declaração de Princípios, ao afirmar que o homem é, ao mesmo tempo, obra e construtor do meio ambiente que o cerca e que lhe proporciona sustento material. E que a proteção e o

melhoramento do meio ambiente humano é uma questão fundamental para o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico do mundo inteiro, tendo chegado o momento da história em que se deve orientar as ações humanas com particular atenção às consequências que podem ter para o meio ambiente, conclamando aos Governos e aos povos que unam esforços para preservar e melhorar o meio ambiente em benefício do homem e de sua posteridade.

Nesse sentido, a Declaração de Princípios de Estocolmo determinou como Princípio I, que:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e adequadas condições de vida, num meio ambiente cuja qualidade permita uma vida de dignidade e bem-estar, e tem a solene responsabilidade de proteger e **melhorar o meio ambiente, para a presente e as futuras gerações**. A tal respeito, as políticas de promover o *apartheid*, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e suas formas, e a dominação estrangeira, ficam condenadas e devem ser eliminadas (PADILHA, 2010, p. 52, grifos nossos).

Os problemas ambientais não se restringem, entretanto, apenas aos aspectos atinentes ao meio ambiente natural, como a poluição das águas, dos solos, do ar, as mudanças climáticas, a perda da biodiversidade, o desmatamento, a extinção de espécies da fauna e da flora; mas também dizem respeito ao meio ambiente artificial, diretamente ligado a questões de direitos humanos, como o acesso a requisitos básicos da saúde, a água potável, saneamento, habitação adequada, energia, segurança alimentar, qualidade do meio ambiente urbano e do trabalho ligados à dignidade humana e ao direito à própria vida.

Desta forma, resta evidenciado que a proteção ambiental está indissociavelmente interligada aos direitos humanos, pois os problemas ambientais são multidimensionais, incluindo os aspectos humanos, que por sua vez, também são direta ou indiretamente afetados pelos danos ambientais. Entretanto, é preciso adotar-se um necessário diálogo entre o Direito e a Ecologia, pois a proteção jurídica do meio ambiente não pode basear-se numa visão limitada de um antropocentrismo exacerbado, pois o direito ao meio ambiente equilibrado, enquanto um direito de solidariedade, importa o respeito e a proteção a todas as formas de vida, e não só a vida humana. (PADILHA, 2010, p. 46).

Enfim, para dar início à discussão do modelo ético ambiental adotado pela CF/88, é importante reiterar-se que se trata de um Estado Democrático de Direitos, que incorpora os inúmeros valores da sociedade, de forma pluralista e democrática.

Nesse sentido, o Direito é uma realização da cultura humana, dirigida ao controle e limites do comportamento humano. Entretanto, a Ética possui um papel fundamental no

Direito essencial, na transformação da relação do homem com a natureza, pressuposto para a mudança de qualquer panorama negativo trazido a lume pela questão ambiental global do último século, e suas consequências nefastas para a vida como um todo, e sua continuidade no Planeta.

1.1 Breve Histórico das Raízes do Estado Moderno

O Estado Moderno serve de base à Ciência Política. Esta é uma consequência da própria modernização da sociedade que começa no século XVI e culmina com a Revolução Industrial. Este processo tem um elemento central: a tecnologia. Esta modernização possibilita, igualmente, uma maior mobilidade social. A sociedade moderna é caracterizada pela tecnologia, pelo aumento da produtividade, pela mobilidade da população e pelo aparecimento de novos grupos sociais. É a época da ascensão da Burguesia. Outra novidade do Estado Moderno é a nova forma de legitimação de poder. Antes quem legitimava o poder era um Deus Absoluto, mas quem vai se tornar o novo elemento legitimador é o Povo. Assim, surgem novas Instituições como os Parlamentos, em que o povo se faz representar.

A princípio, Estado Moderno, vem a ser a expressão que foi cunhada para caracterizar estruturas em que o governo, de modo direto ou indireto, obedece às regras escritas ou consuetudinárias, que determinam seu funcionamento e resguardam as pessoas de direito privado da interferência indevida do Poder Público. (CENEVIVA, 2003, p. 39).

Fazer referência ao Estado Moderno é um modo de definir o Estado de Direito, em que a escolha dos governantes é feita pelo povo, mediante voto direto ou indireto, em que os candidatos são apresentados por partidos políticos.

As deficiências da sociedade política medieval determinaram as características fundamentais do *Estado Moderno*. A aspiração à antiga unidade Estado Romano, jamais conseguida pelo Estado Medieval, iria crescer de intensidade em consequência da nova distribuição da terra. Com efeito, o sistema feudal, compreendendo uma estrutura econômica e social de pequenos produtores individuais, constituída de unidades familiares voltadas para a produção de subsistência, ampliou o número de proprietários, tanto dos latifundiários quanto dos que adquiriram o domínio de áreas menores. Os senhores feudais, por seu lado, já não toleravam as exigências de monarcas aventureiros e de circunstâncias, que impunham uma

tributação indiscriminada e mantinham um estado de guerra constante, que só causavam prejuízo à vida econômica e social.

Isso tudo foi despertando a consciência para a busca da unidade, que afinal se concretizaria com a afirmação de um poder soberano, no sentido de supremo, reconhecido com o mais alto de todos, dentro de uma precisa delimitação territorial. Os Tratados de *Paz de Westfália*⁴ tiveram o caráter de documentação da existência de um novo tipo de Estado, com a característica básica de unidade territorial dotada de um poder soberano. Era já o *Estado Moderno*, cujas marcas fundamentais, desenvolvidas espontaneamente, foram-se tornando mais nítidas com o passar do tempo e, à medida que claramente apontadas pelos teóricos, tiveram sua definição e preservação convertidas em objetivos do próprio Estado (DALLARI, 2011, p. 76-78).

Quanto às *notas características* do Estado Moderno, que muitos autores preferem denominar *elementos essenciais*, por serem todos indispensáveis para a existência do Estado, existe uma grande diversidade de opiniões, tanto a respeito da identificação quanto do número. Assim é que *Santi Romano* (jurista italiano, Palermo, 31 de janeiro de 1875 - 11 de março de 1947), entendendo que apenas *a soberania e a territorialidade* é que são peculiares do Estado, indica esses dois elementos. A maioria dos autores indica três elementos, embora diverjam quanto a eles. De maneira geral, costuma-se mencionar a existência de dois elementos *materiais*, o território e o povo, havendo grande variedade de opiniões sobre o terceiro elemento, que muitos denominam *formal*.

O mais comum é a identificação desse último elemento com o poder ou alguma de suas expressões, como autoridade, governo ou soberania. Para *Giorgio Del Vecchio* (filósofo do Direito italiano, 1878-1970), além do povo e do território o que existe é o *vínculo jurídico*, que seria, na realidade, um sistema de vínculos, pelo qual uma multidão de pessoas encontra a própria unidade na forma do direito.

Já *Donato Donati* (11/01/1880-22/09/1946), italiano, advogado e professor de direito constitucional, sustenta que o terceiro elemento é a *pessoa estatal*, dotada de capacidade para o exercício de duas soberanias: uma pessoal, exercida sobre o povo, outra territorial, sobre o território.

Com *Gropalli* surge a afirmação de um quarto elemento, que é a *finalidade*, parecendo-lhe óbvio, em primeiro lugar, que as pessoas só se integram numa ordem e vivem sob um poder, em função de um fim a atingir; em segundo lugar, o Estado, dotado de ordem

⁴ O tratado de *Paz de Westfália* colocou fim à desastrosa guerra de 30 anos (1618 a 1648), entre Espanha e França.

própria e poder também próprio, é evidente que deverá ter uma finalidade peculiar, que justifique sua existência.

Por último, *Ataliba Nogueira* procede a um desdobramento de nota característica relativa ao poder, apontando a existência de cinco notas: o território e o povo, coincidindo com os elementos materiais; a soberania e o poder de império, que representam dois aspectos do poder, constituindo, portanto, um desdobramento do chamado elemento formal, e, além desses, a finalidade, que indica, mais especificamente, como a regulação global da vida social.

Em face dessa variedade de posições, sem descer aos pormenores de cada teoria, vai-se proceder à análise de quatro notas características – a soberania, o território, o povo e a finalidade –, cuja síntese nos conduzirá a um conceito de Estado que nos parece realista, porque considera todas as peculiaridades verificáveis no plano da realidade social.

Evidentemente, a noção de ordem jurídica já se acha implícita, uma vez que se vai analisar determinada *sociedade* e todas as sociedades são ordens jurídicas. Quanto à finalidade, que também poderia parecer implícita na qualificação preliminar da sociedade *política*, o problema é diferente, uma vez que, como se procurará demonstrar, há uma finalidade própria do Estado, que não deixa de ser política, mas, que representa certas peculiaridades (DALLARI, 2011, p. 78-79).

A Teoria Geral do Estado, por sua vez, é a disciplina que estuda os fenômenos do Estado, desde sua origem, formação, estrutura, organização, funcionamento e suas finalidades, compreendendo-se no seu âmbito tudo que considera existindo no Estado ou influenciando sobre ele. Ela sistematiza conhecimentos jurídicos, filosóficos, sociológicos, políticos, históricos, antropológicos, econômicos e psicológicos. Ela corresponde à parte geral do Direito Constitucional e é a base do ramo do Direito Público. Busca o aperfeiçoamento do Estado, concebendo-o, ao mesmo tempo, como um fato social e uma ordem, que procura atingir os seus fins com eficácia e com justiça.

A Teoria Geral do Estado pode ser abordada sob múltiplas orientações. Dalmo de Abreu Dallari agrupa esses muitos enfoques em três diretrizes fundamentais: uma que procura encontrar justificativa para o Estado a partir dos valores éticos humanos e se identifica com a Filosofia do Estado, outra que foca totalmente em fatos concretos e que se aproxima da Sociologia do Estado, e, finalmente, uma terceira perspectiva que analisa seu objeto de acordo com um entendimento puramente normativo de Estado em seus aspectos técnicos e formais.

Os diferentes enfoques levam à impossibilidade de um método único para a pesquisa em Teoria Geral do Estado. Dependendo do ângulo focado, haverá um método mais

adequado. A disciplina se utiliza dos vários métodos de indução (que partem dos fatos específicos para chegar a conclusões gerais), do método dedutivo (que parte das conclusões gerais para explicar o particular) e do analógico (para estudos comparativos).

A denominação formal de Teoria Geral do Estado é de origem alemã, foi criada em 1672 por Ulric Huber, o qual é objeto de críticas, pois não pode haver uma ciência que seja forçadamente geral, e sim uma Teoria Geral do Estado eminente, especulativa e que analisa o Estado em abstrato.

Em Portugal e no Brasil, a Teoria Geral do Estado vem, se identificando com a Ciência Política. Isso advém, principalmente, de um maior intercâmbio com o meio acadêmico Estadunidense.

O estudo da origem do Estado implica duas espécies de indagação: uma a respeito da época do aparecimento do Estado; outra relativa aos motivos que determinaram o surgimento dos Estados. Antes de abordar esses dois aspectos, porém, é indispensável um esclarecimento preliminar sobre a noção de Estado que tem sido adotada pelas inúmeras correntes teóricas, pois, como consequência, obtém-se conclusões absolutamente diversas.

A denominação Estado (do latim *Status* = estar firme), significando situação permanente de convivência e ligada à sociedade política, aparece pela primeira vez em *O Príncipe*, de Maquiavel, escrito em 1513, passando a ser usada pelos italianos sempre associada ao nome de uma cidade independente, como, por exemplo, *stato di Firenzi*. Durante os séculos XVI e XVII, a expressão foi sendo admitida em escritos franceses, ingleses e alemães. Na Espanha, até o século XVIII, aplicava-se, também, a denominação de *estados* a grandes propriedades rurais de domínio particular, cujos proprietários tinham poder jurisdicional.

De qualquer forma, é certo que o nome *Estado*, indicando uma sociedade política, só aparece no século XVI, e este é um dos argumentos para alguns autores que não admitiam a existência do Estado antes do século XVII. Para eles, entretanto, sua tese não se reduz a uma questão de nome, sendo mais importante o argumento que o nome Estado só pode ser aplicado com propriedade à *sociedade política dotada de certas características* bem definidas. (DALLARI, 2011, p. 59).

A maioria dos autores, no entanto, admitindo que a sociedade ora denominada Estado é, na sua essência, igual à que existiu anteriormente, embora com nomes diversos, dá essa designação a todas as sociedades políticas que, com autoridade superior, fixaram as regras de convivência de seus membros.

Sob o ponto de vista da época do aparecimento do Estado, as inúmeras teorias existentes podem ser reduzidas a três posições fundamentais:

- Para muitos autores, o Estado, assim com a própria sociedade, existiu sempre, pois desde que o homem vive sobre a Terra acha-se integrado numa organização social, dotada de poder e com autoridade para determinar o comportamento de todo o grupo. Entre os que adotam essa posição destacam-se Eduard Meyer, historiador das sociedades antigas, e Wilhelm Koppers, etnólogo, ambos afirmando que o Estado é um elemento universal na organização social humana. Meyer define mesmo Estado como o princípio organizador e unificador em toda organização social da Humanidade, considerando-o, por isso, onipresente na sociedade humana (DALLARI, 2011, p. 60).
- Uma segunda ordem de autores admite que a sociedade humana existiu sem o Estado durante um certo período. Depois, por motivos diversos, este foi constituído para atender as necessidades ou as conveniências dos grupos sociais. Segundo, esses autores, que, no seu conjunto, representam ampla maioria, não houve concomitância na formação do Estado em diferentes lugares, uma vez que este foi aparecendo de acordo com as condições concretas de cada lugar.
- A terceira posição é a que já foi referida: a dos autores que só admitem como Estado a sociedade política dotada de certas características muito bem definidas. Justificando seu ponto de vista, um dos adeptos dessa tese, *Karl Schmidt*, diz que o conceito de Estado não é um conceito geral válido para todos os tempos, mas é um conceito histórico concreto, que surge quando nascem a ideia e a prática da soberania, o que só ocorreu no século XVII. Outro defensor desse ponto de vista, *Balladore Pallieri*, indica mesmo, com absoluta precisão, o ano do nascimento do Estado, escrevendo que “a data oficial em que o mundo ocidental se apresenta organizado em Estados é a de 1648, ano em que foi assinada a paz de Westfália”⁵ (PALLIERI apud DALLARI, 2011, p.60-61).

Entre os autores brasileiros adeptos dessa teoria, salienta-se *Ataliba Nogueira*, que – mencionando a pluralidade de autonomias existentes no mundo medieval, sobretudo o feudalismo, as autonomias comunais e as corporações –, ressalta que a luta entre elas foi um dos principais fatores determinantes da constituição do Estado, o qual, “[...] com todas as suas

⁵ A paz de Westfália, que esses autores indicam como o momento culminante na criação do Estado, e que muitos outros consideram o ponto de separação entre o Estado Medieval e o Estado Moderno, foi consubstanciada em dois tratados assinados nas cidades westfalianas de Munster e Onsbruck. Pelos tratados resultantes das guerras religiosas, principalmente da Guerra dos Trinta Anos, movida pela França e seus aliados contra a Alemanha. A França, então governada pelo Rei Luiz XIV, consolidou por aqueles tratados inúmeras aquisições territoriais, inclusive a Alsácia. A Alemanha, territorialmente prejudicada, beneficiou-se, entretanto, como todos os demais Estados, pelo reconhecimento de limites dentro dos quais teria poder soberano (DALLARI, 2011, p. 61 em nota de rodapé).

características, já se apresenta por ocasião da paz de Westfália”⁶ (NOGUEIRA apud DALLARI, 2011, p. 61).

Assim, no final do século XX e início do XXI, a globalização do mundo, a mobilidade de pessoas e de capital, e o aumento de muitas instituições internacionais, todos combinados para circunscrever a liberdade de ação dos Estados. Estas restrições sobre o estado da liberdade de ação são acompanhadas, em alguns domínios, nomeadamente da Europa Ocidental, por projetos de integração interestatal como a União Europeia. No entanto, o Estado continua a ser a base da unidade política do mundo, como tem sido desde o século XVI. O Estado é considerado o maior conceito central no estudo da política, e sua definição é objeto de intenso debate acadêmico.

Afinal, mesmo com a globalização, o Estado mantém três aspectos muito peculiares e importantes:

- Só um Estado pode estabelecer o arcabouço legal a vigor dentro de seu território, para os que nele vivem e fazem negócios;
- O Estado assegura uma identidade única (especialmente quando suas fronteiras coincidem com as da nação);
- O Estado mantém o monopólio do poder coercitivo (reprimindo o crime na esfera interna e garantindo a segurança na esfera externa).

1.2 Fundamentos do Estado Democrático de Direito

Inicialmente, a ideia de Estado, segundo o jurista Dalmo de Abreu Dallari (2011, p. 122), configura-se como “[...] a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”. Nesse conceito, se acham presentes todos os elementos que compõem o Estado, e só esses elementos. A noção de poder está implícita na de soberania, que, no entanto, é referida como característica da própria ordem. A politicidade do Estado é afirmada na referência expressa ao bem comum, com a vinculação deste a um certo povo e, finalmente, a territorialidade, limitadora da ação jurídica e política do Estado, está presente na menção a determinado território.

⁶ A Paz de Westfália, colocou fim a desastrosa guerra de 30 anos – 1618 a 1648 –, entre Espanha e França. (DALLARI, 2011, p. 61).

A ideia moderna de um Estado Democrático tem suas raízes no século XVIII, implicando a afirmação de certos valores fundamentais da pessoa humana, bem como a exigência de organização e funcionamento do Estado, tendo em vista a proteção daqueles valores. A fixação desse ponto de partida é um dado de fundamental importância, pois as grandes transformações do Estado e os grandes debates sobre ele, nos últimos dois séculos, têm sido determinados pela crença naqueles postulados, podendo-se concluir que os sistemas políticos do século XIX e da primeira metade do século XX não foram mais do que tentativas de realizar as aspirações do século XVIII. A afirmação desse ponto de partida é indispensável para a compreensão dos conflitos sobre os objetivos do Estado e a participação popular, explicando também, em boa medida, a extrema dificuldade que se tem encontrado para ajustar a ideia de Estado Democrático às exigências para a vida contemporânea.

Para a compreensão da ideia de Estado Democrático, inclusive, para que se chegue a uma conclusão quanto à viabilidade de sua realização e à maneira de seu ajustamento às exigências atuais, será necessária, em primeiro lugar, a fixação dos princípios que estão implícitos na própria ideia de Estado Democrático, verificando-se, em seguida, quais os meios utilizados na tentativa de sua aplicação concreta e quais as consequências dessas tentativas. A base do conceito de Estado Democrático é, sem dúvida, a noção de *governo do povo*, revelada pela própria etimologia do *termo democracia*, devendo-se estudar, portanto, como se chegou à supremacia da preferência pelo governo popular e quais as instituições do Estado geradas pela afirmação desse governo. Depois disso, uma complementação necessária deverá ser feita ao estudo do Estado, que se organizou para ser democrático, surgindo aqui a noção de Estado Constitucional, com todas as teorias que vêm informando as Constituições quanto às formas de Estado e de governo. Só depois disso é que se poderá chegar à ideia atual de Estado Democrático.

O Estado Democrático de Direito, nasceu das lutas contra o absolutismo, sobretudo mediante a afirmação dos direitos naturais da pessoa humana. Daí a grande influência dos racionalistas, como *Locke e Rousseau*, embora estes não tivessem chegado a propor a adoção de governos democráticos, tendo mesmo *Rousseau* externado seu descrédito neles. De fato, após admitir que o governo democrático pudesse convir aos pequenos Estados, mas apenas a estes, diz que “[...] um povo que governar sempre bem não necessitará de ser governado” (OLIVEIRA, 2011), acrescentando que jamais existiu verdadeira democracia, nem existirá nunca. E sua conclusão é fulminante: “Se existisse um povo de deuses, ele governaria democraticamente. Um governo tão perfeito não convém aos homens” (ROUSSEAU, 2006, p. 84). Apesar disso tudo, foi considerável a influência de *Rousseau* para o desenvolvimento

da ideia de Estado Democrático, podendo-se mesmo dizer que estão em sua obra, claramente expressos, os princípios que iriam ser consagrados como inerentes a qualquer Estado que se pretenda democrático.

É por intermédio de grandes movimentos políticos-sociais que se transpõem, do plano teórico para o prático, os princípios que iriam conduzir ao Estado Democrático: um desses movimentos foi denominado de Revolução Inglesa, fortemente influenciada por *Locke* e que teve sua expressão mais significativa no *Bill of Rights*⁷, de 1689; o outro foi a Revolução Americana, cujos princípios foram expressos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, sendo evidente nesta a influência direta de *Rousseau*.

A luta contra o absolutismo inglês também se desenrolou, em parte, nas colônias da América do Norte. E, por circunstâncias históricas, foi possível, até mesmo necessário, levar-se avante a ideia de governo democrático. Realmente, a par dessa posição antiabsolutista e da influência protestante, os norte-americanos estavam conquistando sua independência e de nada lhes adiantaria livrarem-se de um governo absoluto inglês para se submeterem a outro, igualmente absoluto, ainda que norte-americano. E, não existindo, no momento da independência ou da criação dos Estados Unidos da América, uma nobreza ou um Parlamento que fossem considerados os opositores naturais do absolutismo, isto influiu para uma afirmação mais vigorosa de governo pelo próprio povo. Uma síntese perfeita de todas essas influências encontra-se nas frases iniciais da Declaração da Independência Norte-Americana de 1776, onde assim se proclama:

Consideramos verdades evidentes por si mesmas que todos os homens são criados iguais, que são dotados pelo Criador de certos direitos inalienáveis, entre os quais a Vida, a Liberdade e a procura da Felicidade; que para proteger tais direitos são instituídos os governos entre os Homens, emanando seus justos poderes dos consentimentos dos governados. Que sempre que uma forma de governo se torna destrutiva, é Direito do Povo alterá-la ou aboli-la e instituir um novo governo, fundamentado em princípios e organizando seus poderes de forma que lhe parecer mais capaz de proporcionar segurança e Felicidade. (A DECLARAÇÃO..., 2009).

Declara-se, então, que os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos. Com o fim da sociedade política aponta-se a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem, que são: a *liberdade*, a *propriedade*, a *segurança* e a *resistência à opressão*. Nenhuma limitação pode ser imposta ao indivíduo, a não ser por meio da lei, que é a expressão da vontade geral. E todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou por representantes, para a formação dessa vontade geral. Assim, pois, a base da organização

⁷ Constituição/Declaração de Direitos e Garantias (Tradução livre da autora).

do Estado deve ser a preservação dessa possibilidade popular no governo, a fim de que sejam garantidos os direitos naturais.

Foram esses movimentos e essas ideias, expressões dos ideais preponderantes na Europa do século XVIII, que determinaram as diretrizes na organização do Estado a partir de então. Consolidou-se a ideia de Estado Democrático como o ideal supremo, chegando-se a um ponto em que nenhum sistema e nenhum governante, mesmo quando patentemente totalitários, admitissem que não eram democráticos.

Uma síntese dos princípios que passaram a nortear os Estados, como exigências da democracia, permite-se indicar três pontos fundamentais:

- *A supremacia da vontade popular*, que colocou o problema da participação popular no governo, suscitando aceras controvérsias e dando margem às mais variadas experiências, tanto no tocante à representatividade, quanto à extensão do direito de sufrágio e aos sistemas eleitorais e partidários.
- *A preservação da liberdade*, entendida, sobretudo, como o poder de fazer tudo o que não incomodasse o próximo e como o poder de dispor de sua pessoa e de seus bens, sem qualquer interferência do Estado.
- *A igualdade de direitos*, entendida como a proibição de distinções no gozo de direitos, sobretudo por motivos econômicos ou de discriminação entre classes sociais.

As transformações do Estado, durante o século XIX e primeira metade do século XX, seriam determinantes pela busca de realização desses preceitos, os quais se puseram também como limites a qualquer objetivo político. A preocupação primordial foi sempre a participação do povo na organização do Estado, na formação e na atuação do governo, por se considerar implícito que o povo, expressando livremente sua vontade soberana, saberá resguardar a liberdade e a igualdade.

É, pois, dessa maneira, que começa a nascer os Direitos Humanos e os Fundamentais.

1.3 A Edificação dos Direitos Humanos e Fundamentais

DIREITOS HUMANOS

A Constituição Federal de 1988 – art. 4º, II - prevalência dos direitos humanos – indica um divisor de águas do marco jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no Brasil. A Carta de 88 empresta aos direitos e garantias ênfase excepcional, denotando como o mais complexo, avançado, moderno e abrangente sobre a matéria na história do País.

O valor da dignidade humana impõe como núcleo básico e informador do ordenamento jurídico brasileiro, como critério e parâmetro de valoração a orientar a interpretação e compreensão do sistema constitucional instaurado em 1988. A dignidade humana e os direitos e garantias fundamentais vêm constituir os princípios constitucionais que incorporam as exigências de justiça e dos valores éticos, conferindo suporte axiológico ao sistema jurídico brasileiro. Os direitos e garantias fundamentais passam a ser adotados de uma especial força expansiva, projetando-se por todo o universo constitucional e servindo como critério interpretativo de todas as normas do ordenamento jurídico.

No plano interno, a primeira afirmação histórica consequente da noção de direitos humanos, dá-se no século XVIII, com as Revoluções Americana e Francesa. Trata-se de uma verdadeira, com relação aos modos tradicionais de pensar a política. Até então, a preocupação dominante dos pensadores políticos era com o bom governo. A tirania havia, por certo, sido condenada por vários autores e meios para se evitá-la já haviam sido examinados, entre eles a divisão de poderes. A ótica, no entanto, era a dos governantes. A população governada era considerada um conjunto de súditos com uma série de deveres com relação ao Estado.

As duas Revoluções inauguraram a época da perspectiva dos governados, a da plena legitimação da visão *ex parte populi*. Assiste-se, como registra Bobbio, a substituição da ênfase na noção do dever dos súditos pela da promoção da noção de direitos do cidadão. Daí, nas palavras de Hannah Arendt, a ideia do “direito de ter direitos” que estará na base da construção dos regimes democráticos da Idade Contemporânea. O poder do governante – ou a soberania ilimitada, no plano interno – passa a ter limites. A *raison d'état* – razões de estado – é contida. Abre-se uma nova possibilidade de favorecer a convergência entre a ética e a política, num regime que tem como regra básica, na fórmula de Bobbio, a ideia de que é melhor “contar cabeças do que cortar cabeças”.

Não caberia, aqui, historiar as vicissitudes do processo de difusão do regime democrático, fundado no respeito aos direitos humanos, e de seu progressivo reconhecimento, no âmbito dos Estados, como aquele que melhor corresponde às expectativas do ser humano, considerado ente dotado de dignidade e singularidade. Nem caberia, tampouco, reprisar a evolução que leva no âmbito do território dos Estados-soberanos a uma expansão do conceito de direitos humanos, dos direitos civis e políticos, considerados de 1ª geração ou dimensão e representativos da herança liberal, os direitos econômicos, sociais e culturais, considerados de 2ª geração ou dimensão e representativos de herança socialista. O que importa é deixar claro que o surgimento e o triunfo da ideia de direitos humanos na esfera doméstica dos Estados se inserem em um longo processo de amadurecimento de concepções de natureza ética, centradas, nos conceitos de dignidade humana e de universalidade do ser humano, acima de quaisquer particularismos.

Ao final de cinco décadas de extraordinária evolução, o direito internacional dos direitos humanos, afirma-se hoje, com inegável vigor, como um ramo autônomo do direito, dotado de especificidade própria. Trata-se essencialmente de um *direito de proteção*, marcado por uma lógica própria, e voltando à salvaguarda dos direitos dos seres humanos e não dos Estados. Foram-se, no plano substantivo, um conjunto de normas que requerem uma interpretação de modo a lograr seu objeto e propósito e, no plano operacional, uma série de mecanismos (de petições ou denúncias, relatórios e investigações) de supervisão ou controle que lhe são próprios. A conformação de novo e vasto *corpus juris* vem atender a uma das grandes preocupações de nossos tempos: assegurar a proteção do ser humano, nos planos nacional e internacional, em toda e qualquer circunstância. (PIOVESAN, 2011, p. 45).

O *rationale* do Direito dos Direitos Humanos não se limita às disposições substantivas, e se estende igualmente, como não poderia deixar de ser, ao plano processual ou operacional.

O Direito dos Direitos Humanos não rege as relações entre iguais; opera precisamente em defesa dos ostensivamente mais fracos. Nas relações entre desiguais, posiciona-se em favor dos mais necessitados de proteção. Não busca obter um equilíbrio abstrato entre as partes, mas remediar os efeitos do desequilíbrio e das disparidades.

Não se nutre das barganhas da reciprocidade, mas se inspira nas considerações de *ordre public* em defesa de interesses superiores, da realização da justiça. É o direito de proteção dos mais fracos e vulneráveis, cujos avanços em sua evolução histórica se tem devido em grande parte à mobilização da sociedade civil contra todos os tipos de dominação, exclusão e repressão. Nesse domínio de proteção, as normas jurídicas são interpretadas e aplicadas tendo sempre presentes as necessidades prementes de proteção das supostas vítimas. (PIOVESAN, 2011, p. 48).

Mesmo atendo-se ao plano tão somente da normativa internacional, a mesma lógica se desprende deste direito de proteção. Na interpretação dos tratados de direitos humanos, a chamada autonomia da vontade das partes cede espaço à fiel realização de seu objeto e propósito. O caráter objetivo das obrigações convencionais sobrepõe-se à identificação das intenções subjetivas das partes. Impõe-se uma interpretação necessariamente restritiva das limitações e derrogações permissíveis em relação ao exercício dos direitos protegidos, não havendo lugar para limitações implícitas. Os termos e conceitos consagrados nos tratados de direitos humanos se revestem de um sentido autônomo, independentemente do que lhes é atribuído nos sistemas jurídicos nacionais. Na interpretação dos tratados de direitos humanos tem prevalecido a natureza objetiva das obrigações que consagram, voltadas à proteção dos direitos humanos, o que equivale a uma interpretação em busca da realização do propósito último desses tratados, qual seja, a proteção dos direitos do ser humano.

“O *rationale* do Direito dos Direitos Humanos não se limita às disposições substantivas, e se estende igualmente, como não poderia deixar de ser, ao plano processual ou operacional” (PIOVESAN, 2011, p. 48).

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS ⁸

Adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III)
da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) é um documento marco na história dos direitos humanos. Elaborada por representantes de diferentes origens jurídicas e culturais de todas as regiões do mundo, a Declaração foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em 10 de dezembro de 1948, por meio da Resolução 217 A (III)

⁸ Adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948.

Preâmbulo: “Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo; [...]”.

A Assembleia proclama: A presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforcem, através do ensino e da educação, em promover o respeito a esses direitos e liberdades e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, em assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Estados-membros quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição.

da Assembleia Geral, como uma norma comum a ser alcançada por todos os povos e nações. A DUDH estabelece, pela primeira vez, a proteção universal dos direitos humanos.

Desde sua adoção, em 1948, a DUDH foi traduzida em mais de 360 idiomas – o documento mais traduzido do mundo – e inspirou as constituições de muitos Estados e democracias recentes. A DUDH, em conjunto com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e seus dois Protocolos Opcionais (sobre procedimento de queixa e sobre pena de morte) e com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e seu Protocolo Opcional, formam a chamada Carta Internacional dos Direitos Humanos.

Uma série de tratados internacionais de direitos humanos e outros instrumentos adotados desde 1945 expandiram o corpo do direito internacional dos direitos humanos. Esses tratados incluem a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979), a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006), entre outras.

As Nações Unidas trabalham ativamente para definir, monitorar e ajudar os Estados-Membros a implantarem as normas internacionais dos direitos humanos. O Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) é responsável por liderar a promoção e a proteção dos direitos humanos, e implementar os programas de direitos humanos dentro da ONU.

O Conselho de Segurança da ONU, que tem como principal responsabilidade a manutenção da paz e da segurança internacionais, também lida com graves violações dos direitos humanos, como o uso de crianças como soldados (Resolução nº 1.612/2005) e o uso do estupro como arma de guerra (Resolução nº 1.820/2008).

Desde 1948 a Assembleia Geral já adotou cerca de 80 tratados e declarações de direitos humanos. Como a Declaração sobre os Defensores Direitos Humanos (1998) e a Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007).

O Conselho de Direitos Humanos, estabelecido pela Assembleia Geral em 15 de março de 2006, e respondendo diretamente a ela, substituiu a Comissão sobre os Direitos Humanos da ONU, que existiu por 60 anos, como o órgão intergovernamental chave da ONU responsável pelos direitos humanos.

O Conselho é formado por 47 Estados e é encarregado de fortalecer a promoção e a proteção dos direitos humanos em todo o mundo, solucionando situações de violações dos direitos humanos e fazendo recomendações sobre elas, incluindo a resposta às emergências.

Por meio do mecanismo da Revisão Periódica Universal, o Conselho avalia a situação dos direitos humanos em todos os 192 Estados-Membros da ONU, além de trabalhar em estreita colaboração com os Procedimentos Especiais da ONU, estabelecidos pela ex-Comissão sobre os Direitos Humanos.

Órgãos judiciais da família das Nações Unidas, incluindo o Tribunal Penal Internacional, e tribunais penais especializados, como o da ex-Iugoslávia e para Ruanda, estabelecidos pelo Conselho de Segurança, trabalham para assegurar a justiça e a responsabilidade individual em casos de graves violações dos direitos humanos. (A ONU..., 2011).

Os direitos humanos são aqueles com os quais se nasce, são inerentes ao próprio ser humano. Há uma conotação clara de valor.

Os **direitos humanos** são os direitos e liberdades básicos de todos os seres humanos. Normalmente, o conceito de direitos humanos tem a ideia também de liberdade de pensamento e de expressão, e de igualdade perante a lei.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU determina, em seu art. 1º: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade” (DIREITOS..., 2011).

A ideia de direitos humanos tem origem no conceito filosófico de direitos naturais que seriam atribuídos por Deus; alguns sustentam que não haveria nenhuma diferença entre os direitos humanos e os direitos naturais e vêem na distinta nomenclatura etiquetas para uma mesma ideia. Outros argumentam ser necessário manter termos separados para eliminar a associação com características normalmente relacionadas com os direitos naturais, sendo John Locke, talvez, o mais importante filósofo a desenvolver esta teoria.

Existe um importante debate sobre a origem cultural dos direitos humanos. Geralmente se considera que tenham sua raiz na cultura ocidental moderna, mas existem ao menos duas posturas principais mais. Alguns afirmam que todas as culturas possuem visões de dignidade que se são uma forma de direitos humanos, e fazem referência a proclamações como a Carta de Mandén, de 1222, declaração fundacional do Império de Mali.

Não obstante, nem em japonês nem em sânscrito clássico, por exemplo, existiu o termo “direito” até que se produziram contatos com a cultura ocidental, já que culturas orientais colocaram tradicionalmente um peso nos deveres. Existe também quem considere que o Ocidente não criou a idéia nem o conceito dos direitos humanos, ainda que tenha encontrado uma maneira concreta de sistematizá-los, através de uma discussão progressiva e com base no projeto de uma filosofia dos direitos humanos.

As teorias que defendem o universalismo dos direitos humanos se contrapõem ao relativismo cultural, que afirma a validade de todos os sistemas culturais e a impossibilidade de qualquer valorização absoluta desde um marco externo, que, neste caso, seriam os direitos humanos universais. Entre essas duas posturas extremas situa-se uma gama de posições intermediárias.

Muitas declarações de direitos humanos, emitidas, por organizações internacionais regionais, põem um acento maior ou menor no aspecto cultural e dão mais importância a determinados direitos, de acordo, com sua trajetória histórica. A Organização da Unidade Africana proclamou em 1981 a Carta Africana de Direitos Humanos e de Povos, que reconhecia princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e adicionava outros que tradicionalmente se tinham negado na África, como o direito de livre determinação ou o dever dos Estados de eliminar todas as formas de exploração econômica estrangeira.

Mais tarde, os Estados africanos que acordaram a Declaração de Túnez, em 6 de novembro de 1992, afirmaram que não se pode prescrever um modelo determinado a nível universal, já que não podem se desvincular as realidades históricas e culturais de cada nação e as tradições, normas e valores de cada povo. Em uma linha similar se pronunciam a Declaração de Bangkok, emitida por países asiáticos em 23 de abril de 1993, e de Cairo, firmada pela Organização da Conferência Islâmica em 5 de agosto de 1990.

Também a visão ocidental-capitalista dos direitos humanos, centrada nos direitos civis e políticos, se opôs um pouco durante a Guerra Fria, destacando no seio das Nações Unidas, ao do bloco socialista, que privilegiava os direitos econômicos, sociais e culturais e a satisfação das necessidades elementais. (DIREITOS..., 2011).

Há, ainda, nas palavras de Norberto Bobbio (2004, p. 43), “[...] o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político”.

Pensa-se, também, ser o art. 5º da Constituição Federal de 1988, uma ratificação dessa Declaração.

1.3.1 Direitos Fundamentais: o primeiro, as liberdades; o segundo, os direitos sociais; e o terceiro, os direitos difusos

Analisar-se-á, em primeiro lugar, a expressão “*Direitos Fundamentais*, pois além de ser gênero, é a mais utilizada no texto constitucional e preferida pela doutrina” (BREGA FILHO, 2002, p. 66).

As confusões, que irrefletidamente se fazem muitas vezes entre *direitos e garantias*, desviam-se sensivelmente do rigor científico, que deve presidir a interpretação dos textos, e adultera o sentido natural das palavras. *Direito* “é a faculdade reconhecida, natural ou legal, de praticar ou não certos atos”. *Garantia ou segurança* de um direito, é o requisito de legalidade, que o defende contra a ameaça de certas classes de atentados de ocorrência mais ou menos fácil. (BARBOSA apud BONAVIDES, 2011, p. 528).

Os Direitos Fundamentais constituem uma categoria jurídica, constitucionalmente erigida e vocacionada à proteção da dignidade humana em todas as dimensões. Destarte,

possuem natureza poliédrica, prestando-se ao resguardo do ser humano na sua liberdade (direitos e garantias individuais), nas suas necessidades (direitos econômicos, sociais e culturais) e na sua preservação (direitos à fraternidade e à solidariedade).

Nota-se, nesse aspecto, que os Direitos Fundamentais passam a assumir também uma dimensão institucional, na medida em que pontuam a forma de ser e atuar do Estado que os reconhece. Como cogitar de um Estado Democrático Social de Direitos, se as liberdades públicas e direitos sociais não são reconhecidos e protegidos. Assim sendo, porém, o Estado que os proclama e protege assume uma formatação específica, ditada pela pauta de Direitos Fundamentais que encampa. (ARAÚJO; NUNES JÚNIOR, 2011, p. 143).

Nessa linha de raciocínio, o jurisfilósofo Robert Alexy (2011, p. 85) salienta:

[...] para a teoria dos direitos fundamentais, a mais importante delas é a distinção entre regras e princípios. Essa distinção é a base da teoria da fundamentação no âmbito dos direitos fundamentais e uma chave para a solução de problemas centrais da dogmática dos direitos fundamentais. Sem ela não pode haver nem uma teoria adequada sobre as restrições a direitos fundamentais, nem uma doutrina satisfatória sobre colisões, nem uma teoria suficiente sobre o papel dos direitos fundamentais no sistema jurídico.

Essa distinção constitui um elemento fundamental não somente da dogmática dos direitos de liberdade e igualdade, mas também dos direitos a proteção, a organização e procedimento e as prestações em sentido estrito. A distinção entre regras e princípios constitui, além disso, a estrutura de uma teoria normativo-material dos direitos fundamentais e, com isso, um ponto de partida para a resposta à pergunta acerca da possibilidade e dos limites da racionalidade no âmbito dos direitos fundamentais. Nesse sentido a distinção entre regras e princípios é uma das colunas-mestras do edifício da teoria dos direitos fundamentais.

O termo **direitos fundamentais** é aplicado àqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de um determinado Estado (*caráter nacional*).

Não se poderia deixar de citar e muito menos passar incólume que, de todas as expressões utilizadas pelo constituinte, uma das mais importantes é a do art. 60, § 4º, IV, da CF/88 – Cláusulas Pétreas – aquelas que jamais poderão ser modificadas, uma vez que são intangíveis, nem por meio de Emenda Constitucional que estabelece:

4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
[...] omissis,

IV- os direitos e garantias individuais. (MORAES, 2004, p 1.111, grifos nossos).

Como já se sabe, os direitos individuais estão previstos, em sua maioria, no art. 5º da CF, mas também podem ser encontrados em todo corpo da Constituição, por força do disposto

no § 2º, do mesmo artigo 5º. Então, não resta dúvida de que os Direitos Individuais estão dentro das cláusulas pétreas da CF/88 e não podem ser abolidos.

O esforço é necessário porque sempre haverá aqueles que pretendem dizer ou supor que Dignidade é uma espécie de enfeite, um valor abstrato de difícil captação. Só que é bem ao contrário: não só esse princípio é vivo, real, pleno e está em vigor como deve ser levado em conta *sempre*, em qualquer situação. (NUNES, 2010, p. 65).

Nesse sentido, ratifica Alexandre de Moraes (2011, p. 48, grifos nossos), que:

A dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo vulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos **direitos fundamentais**, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos.

Além do mais, segundo o filósofo norte-americano, Ronald Dworkin, em *Levando os Direitos a Sério* (2010b, p. xii),

[...] o positivismo jurídico pressupõe que o direito é criado por práticas sociais ou decisões institucionais explícitas; rejeita a ideia mais obscura e romântica de que a legislação pode ser o produto de uma vontade geral ou da vontade de uma pessoa jurídica. O utilitarismo econômico é igualmente individualista, ainda que apenas até certo ponto. Fixa o objetivo do bem-estar médio ou geral como o padrão de justiça para a legislação, mas define o bem-estar geral como uma função do bem-estar de indivíduos distintos e se opõe firmemente à ideia de que, enquanto entidade separada, uma comunidade tem algum interesse ou prerrogativa independente.

Os direitos individuais e fundamentais se diferem do termo *direitos humanos*, com o qual é frequentemente confundido e utilizado como sinônimo, na medida em que este se aplica aos direitos reconhecidos ao ser humano como tal pelo Direito Internacional, por meio de tratados, e que aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, tendo, portanto, validade independentemente de sua positivação em uma determinada ordem constitucional.

Nessa perspectiva, o pensador, italiano, Norberto Bobbio (2004, p. 53) assinala:

[...] a Declaração Universal representa a consciência histórica que a humanidade tem dos próprios valores fundamentais na segunda metade do século XX. É uma síntese do passado e uma inspiração para o futuro: mas suas tábuas não foram gravadas de uma vez para sempre.

Conforme alerta o próprio Bobbio, na introdução de sua obra *A Era dos Direitos*, os Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: “sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos” (BOBBIO, 2004, p. 1).

Bobbio (2004, p. 52, grifos nossos), também comenta acerca da transformação e ampliação dos direitos, ressaltando que:

Basta examinar os escritos dos primeiros jusnaturalistas para ver quanto se ampliou a lista dos direitos: Hobbes conhecia apenas um deles, o direito à vida. Como todos sabem, o desenvolvimento dos direitos do homem passou por três fases. Num **primeiro** momento, afirmaram-se os direitos de liberdade, isto é, todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo, ou para os grupos particulares, uma esfera de liberdade *em relação ao* Estado. Num **segundo** momento, foram propugnados os direitos políticos, os quais – concebendo a liberdade não apenas negativamente, como não impedimento, mas positivamente, como autonomia – tiveram como consequência a participação cada vez ampla, generalizada e freqüente dos membros de uma comunidade no poder político (ou liberdade *no* Estado). **Finalmente**, foram proclamados os direitos sociais, que expressam o amadurecimento de novas exigências – podemos mesmo dizer, de novos valores –, como os de bem-estar e da liberdade *através* ou *por meio* do Estado.

Associando-se ao tema proposto pela presente dissertação, tem-se:

Proclamar os direitos dos indivíduos, não importa em que parte do mundo se encontrem (os direitos do homem são por si mesmos universais), de viver num mundo não poluído não significa mais do que expressar a aspiração a obter uma futura legislação que imponha limites ao uso de substâncias poluentes. (BOBBIO, 2004, p. 29).

E continua, ainda, nesse mesmo sentido, enfatizando que “[...] o mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído” (BOBBIO, 2004, p. 29).

Contudo, já se fala, hoje, nos direitos de *quarta e quinta gerações* (BONAVIDES, 2011, p. 500; 579), que consistem nos direitos à democracia, à informação, ao pluralismo e à paz; sua trasladação da terceira para a quinta geração de direitos fundamentais. Todavia, ainda, acha-se que o **meio ambiente se encontra nos direitos de 3ª geração ou dimensão**.

Na raiz do constitucionalismo estão os direitos naturais. Com efeito, os grandes pensadores que o inspiraram, como *Locke* e *Rousseau*, deram atenção preeminente à questão dos direitos naturais (FERREIRA FILHO, 2010, p. 196). O reconhecimento destes num hipotético estado de natureza foi o ponto de partida de suas mais importantes elucubrações.

Central no seu pensamento era a passagem desse estado de natureza para o estado social, que somente se visualizavam por meio de um pacto – o pacto social.

Ora, tal pacto teria como conteúdo essencial a declaração dos direitos naturais, acompanhada da limitação ou dos meios de limitação que seria consentida para ensejar o estado social. Esta lição foi bem seguida pelo constitucionalismo no século XVIII, pois, antes da Constituição, vinha a Declaração de Direitos, ou seja, o pacto. Viu-se isto na Virgínia, em 1776, na França revolucionária, em que se formula a Declaração em 1789 e a Constituição apenas em 1791.

Quanto a esta Declaração, cabe lembrar que Sieyès, ao enunciar a ideia do Poder Constituinte, no **Qu'est-ce que Le Tiers États?**⁹, o vê limitado pelos direitos do Homem, e não “ilimitado e soberano”, como depois se quis.

A análise histórica já mostra, claramente, que não há identidade jurídica entre os direitos que, generalizadamente, são, hoje, reconhecidos como fundamentais.

Entre estes, podem-se distinguir três tipos: as liberdades, os direitos prestacionais ou sociais e os direitos difusos.

Poderiam ser resumidos num só: o direito à liberdade pessoal, como autodeterminação da conduta. De fato, as várias liberdades, enunciadas pelas Declarações, apenas explicitam as suas projeções: liberdade de locomoção, liberdade de opinião, liberdade de expressão do pensamento... Mesmo a propriedade pode ser vista, de certo ângulo, como uma dessas projeções: liberdade de ter bens e de (livremente) usufruir dos próprios bens.

Tais direitos, como as liberdades, apresentam determinados caracteres inelidíveis. Uns são **universais**, próprios a todos os seres humanos. Daí serem **abstratos**, na medida em que não consideram a nacionalidade ou a vinculação política. Ademais, são **imprescritíveis**, não se perdendo pelo desuso no tempo. Igualmente, são **inalienáveis**, não podendo, quem quer que seja, deles abrir mão. E são **individuais**, visto que se inserem na esfera própria e exclusiva de cada ser humano.

O segundo tipo consiste nos direitos prestacionais ou sociais que se manifestam nos direitos sociais. Tais direitos são meros poderes de agir, meras liberdades, mas tem por característica maior reclamarem contrapartida da parte da sociedade por meio do Estado. São poderes de exigir serviços, prestações concretas, que satisfaçam as necessidades primordiais e prementes: trabalho, educação, saúde, sustento na doença ou na velhice, lazer etc. Correspondem a “créditos” de que cada um seria possuidor em relação ao todo social.

⁹ Qual o Terceiro Estado? (FERREIRA FILHO, 2010, p. 83, tradução livre).

O último tipo, os direitos difusos, que somente vieram a ser consagrados pela terceira geração é o dos direitos de solidariedade (quando “verdadeiros”). São eles direitos “difusos” que correspondem a interesses metaindividuais, ou seja, relativos a todo um grupo de pessoas. Tais direitos, como assinala Ada Pellegrini Grinover (apud FERREIRA FILHO, 2010, p. 93), correspondem a “[...] interesses comuns de uma coletividade de pessoas, que não repousam necessariamente sobre uma relação-base sobre um vínculo jurídico bem definido que as congregue”.

Na verdade, o reconhecimento de tais direitos suscita questões jurídicas delicadas, sendo a principal delas a da possibilidade de distinção entre interesses que são os interesses metaindividuais e os interesses coletivos. Com efeito, os interesses metaindividuais, no caso limite, equivalem a interesses públicos, na medida em que o Poder Público deve assumi-los e tutelá-los. Veja-se o caso do direito a um meio ambiente sadio, que a Constituição Brasileira consagra no seu art. 225, em cujo caput consta: “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” (MORAES, 2004, p. 2053).

1.4 A Constitucionalização dos Direitos Humanos e Fundamentais

A priori, entende-se que tudo que está escrito ou positivado na Constituição, deve ser entendido como algo que surgiu na mesma.

A dignidade da pessoa humana é uma delas (Art. 1º, III) e, tornou-se, nas últimas décadas, um dos grandes consensos éticos do mundo ocidental. Ela é mencionada em incontáveis documentos internacionais, em Constituições, leis e decisões judiciais. No plano abstrato, poucas ideias se equiparam a ela na capacidade de seduzir o espírito e ganhar adesão unânime. Tal fato, todavia, não minimiza – antes agrava – as dificuldades na sua utilização como um instrumento relevante na interpretação jurídica. Com frequência, ela funciona como um mero espelho, no qual cada um projeta sua própria imagem de dignidade.

Não por acaso, pelo mundo afora, a dignidade da pessoa humana tem sido invocada pelos dois lados em disputa, em temas como: interrupção da gestação, eutanásia, suicídio assistido, uniões homoafetivas, *hate speech*, negação do holocausto, clonagem, engenharia genética, inseminação artificial *post mortem*, cirurgias de mudança de sexo, prostituição,

descriminalização de drogas, abate de aviões sequestrados, proteção contra a autoincriminação, pena de morte, prisão perpétua, uso de detector de mentiras, greve de fome, exigibilidade de direitos sociais. A lista é longa.

O presente capítulo procura realizar quatro propósitos principais. O **primeiro** deles é o de registrar a importância que a dignidade da pessoa humana assumiu no direito contemporâneo, no plano doméstico, internacional e no discurso transnacional. Trata-se de um conceito que tem viajado entre países e continentes e que, por isso mesmo, precisa de uma elaboração apta a dar alguma uniformidade à sua utilização.

O **segundo** propósito é o de precisar a natureza jurídica da dignidade da pessoa humana, como pressuposto da determinação do seu modo de aplicação. Direito fundamental, valor absoluto ou princípio jurídico são algumas das qualificações feitas em diferentes países, tendo por consequência embaraços teóricos e práticos.

O **terceiro** objetivo visado é o de definir conteúdos mínimos para a dignidade humana, como premissa indispensável para libertá-la do estigma de uma ideia vaga e inconsistente, capaz de legitimar soluções contraditórias para problemas complexos. E, por fim, determinada sua natureza jurídica e definidos seus conteúdos mínimos.

O **quarto** objetivo é o de estabelecer critérios para sua aplicação, de modo a permitir que ela sirva para estruturar o raciocínio jurídico no processo decisório, bem como para ajudar a executar ponderações e escolhas fundamentadas, quando necessário.

A suposta meta deste trabalho é tornar a dignidade da pessoa humana um conceito mais objetivo, claro e operacional. Dessa forma, ela poderá passar a ser um elemento argumentativo relevante – e não um mero ornamento retórico – na atuação de advogados públicos e privados, membros do Ministério Público e, sobretudo, de juízes e tribunais, que nela poderão encontrar uma ferramenta valiosa na busca da melhor interpretação jurídica e da realização mais adequada da justiça.

Por fim, a dignidade da pessoa humana, na sua acepção contemporânea, tem origem *religiosa*, bíblica: o homem feito à imagem e semelhança de Deus. Com o Iluminismo e a centralidade do homem, ela migra para a *filosofia*, tendo por fundamento a razão, a capacidade de valoração moral e autodeterminação do indivíduo. Ao longo do século XX, ela se torna um objetivo *político*, um fim a ser buscado pelo Estado e pela sociedade. Após a 2ª. Guerra Mundial, a ideia de dignidade da pessoa humana migra paulatinamente para o mundo *jurídico*, em razão de dois movimentos.

O primeiro foi o surgimento de uma cultura pós-positivista, que reaproximou o Direito da filosofia moral e da filosofia política, atenuando a separação radical imposta pelo positivismo normativista. O segundo consistiu na inclusão da dignidade da pessoa humana em diferentes documentos internacionais e Constituições de Estados democráticos. Convertida em um conceito jurídico, a

dificuldade presente está em dar a ela um conteúdo mínimo, que a torne uma categoria operacional e útil, tanto na prática doméstica de cada país quanto no discurso transnacional. (BARROSO, 2010a).

Sendo assim, acha-se necessário, primeiramente, fazer a distinção entre esses direitos.

1.4.1 Diferença entre direitos humanos e direitos fundamentais

Termos normalmente considerados e utilizados como sinônimos, tecnicamente, não o são.

A expressão **direitos humanos** guarda relação com os documentos de direito internacional, vez que se refere às posições jurídicas que reconhecem o ser humano como tal, sem vinculação à determinada ordem constitucional de um Estado, sendo assim, válidos universalmente e tendo caráter supranacional.

Já os **direitos fundamentais** significam os direitos do ser humano reconhecidos e positivados em esfera constitucional de um *Estado determinado* (SARLET, 2006, p. 35-36).

Nessa linha de raciocínio, a Constituição fez uso das duas expressões. Referiu-se tanto a *direitos* como a *garantias fundamentais*. Embora árdua tarefa – pois não são nítidas e claras as diferenças entre os direitos e as garantias fundamentais, mesmo porque, em última análise, estes são direitos, e estas, são garantias constitucionais –, torna-se possível diferenciar uns dos outros. Diferença muito tênue e sutil entre essas duas palavras: Direitos e Garantias.

Em síntese, pode-se dizer que os direitos fundamentais estão articulados esquematicamente da seguinte forma:

Quadro 1 - Articulação dos Direitos Fundamentais para a maioria da Doutrina

DIREITOS FUNDAMENTAIS	
1ª geração ou dimensão	Direitos individuais e políticos, liberdades públicas.
2ª geração ou dimensão	Direitos sociais, econômicos e culturais.
3ª geração ou dimensão	Direitos à paz, ao meio ambiente , ao desenvolvimento econômico, à comunicação etc.

Fonte: Araújo e Nunes Júnior (2011, p. 150, grifos nossos)

Por Direitos Fundamentais – expressão surgida na França (*Droits Fondamentaux*), por ocasião do movimento político-cultural que redundou na Declaração dos Direitos dos Homens e Cidadão (1789) –, a maioria da doutrina, entende que, direitos humanos positivados nas Constituições dos Estados. Entretanto, não é muito clara a distinção entre as duas correntes, existe a tendência de denominar os direitos fundamentais, os direitos humanos inseridos no direito positivo interno, e de utilizar os direitos humanos para declarações e convenções internacionais.

1.4.2 A questão ambiental nas constituições

Nunca houve, em nenhuma das Constituições anteriores, tanta ênfase dada como foi o que ocorreu com a Constituição Federal de 1988.

As Constituições que precederam a de 1988 jamais se preocuparam com a proteção do ambiente de forma específica e global. Nelas, nem mesmo uma vez foi empregada a expressão *meio ambiente*, dando a revelar total inadvertência ou, até, despreocupação com o próprio espaço em que vivemos. (MILARÉ, 2009, p.151).

- A Constituição do Império, de 1824, não fez qualquer referência à matéria, apenas cuidando da proibição de indústrias contrárias à saúde do cidadão (art. 179, n. XXIV). Sem embargo, a medida já traduzia certo avanço no contexto da época.
- O Texto Republicano de 1891, atribuía competência legislativa à União para Legislar sobre as suas minas e terras (art. 34, n. 29).
- A Constituição de 1934 dispensou proteção às belezas naturais, ao patrimônio histórico, artístico e cultural (arts. 10, III, e 148); conferiu à União competência em matéria de riquezas do subsolo, mineração, águas, florestas, caça, pesca e sua exploração (art. 5º, XIX, “j”).
- A Carta de 1937 também se preocupou com a proteção dos monumentos históricos, artísticos e naturais, bem como das paisagens e dos locais especialmente dotados pela natureza (art. 134); inclui entre as matérias de competência da União, legislar sobre minas, águas, florestas, caça, pesca e sua exploração (art. 16, XIV); cuidou, ainda, da competência legislativa sobre subsolo, águas e florestas no art. 18, alíneas *a* e *e*, no qual igualmente tratou da proteção das plantas e rebanhos contra moléstias e agentes nocivos.

- A Constituição de 1946, além de manter a defesa do patrimônio histórico, cultural e paisagístico (art. 175), conservou como competência da União legislar sobre normas gerais da defesa da saúde, das riquezas do subsolo, das águas, florestas, caça, pesca.
- A Constituição de 1967 insistiu na necessidade de proteção do patrimônio histórico, cultural e paisagístico (art. 172, § único); e considerou ser atribuição da União legislar sobre normas gerais de defesa da saúde, sobre jazidas, florestas, caça, pesca e águas (art. 8º, XVII, “h”).
- A Carta de 1969, emenda outorgada pela Junta Militar à Constituição de 1967, cuidou também da defesa do patrimônio histórico, cultural e paisagístico (art. 180, § único). No tocante à divisão de competência, manteve as disposições da Constituição emendada. Em seu art. 172, determina que “a lei regulará, mediante prévio levantamento ecológico, o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e calamidades” e que o “ mau uso da terra impedirá o proprietário de receber incentivos e auxílio do Governo”. Cabe observar a introdução, aqui, do vocábulo *ecológico* em textos legais.

Do confronto entre as várias Constituições brasileiras, é possível extrair alguns traços comuns, a seguir:

- Desde a Constituição de 1934, todas cuidaram da proteção do patrimônio histórico, cultural e paisagístico do País.
- Houve constante indicação no texto constitucional *da função social da propriedade* (1946, arts. 147 e 148; 1967, art. 157, III; 1969, art.160, III).
- Jamais se preocupou o legislador constitucional em proteger o meio ambiente de forma específica e global, mas, sim dele cuidou de maneira diluída e mesmo casual, referindo-se, separadamente, a alguns de seus elementos integrantes (água, florestas, minérios, caça, pesca), ou então, disciplinando matérias a ele indiretamente relacionadas (mortalidade infantil, saúde, propriedade). (FERRAZ; MILARÉ; MAZZILLI apud MILARÉ, 2009, p. 152).

Sabe-se que, nas Constituições passadas, não houve o devido respeito e cuidado com o meio ambiente, uma vez que todos pensavam ser os recursos naturais infindáveis. Mas não o são! Na década de 70, o próprio Senador José Sarney disse: “Que venha a poluição, desde que as fábricas venham com ela” (DEAN , 2010, p. 307). “A ordem é obter o máximo de lucros mesmo à custa da maior poluição” (NALINI, 2010, p. 44).

Então, se nem as próprias Constituições coibiram o mau trato à natureza, ao uso incontrolável e indiscriminado dos recursos naturais existentes, e nem sequer havia o termo “meio ambiente” nelas, por que as indústrias, comércio, empresas, sejam nacionais ou multinacionais fariam? Como já mencionado, a “conscientização” de que o meio ambiente precisava e, ainda precisa ser tratado com políticas ambientais mais sérias, educação e ética entre outros fatores, que, só surgiu, concretamente, a partir da Conferência de Estocolmo/Suécia, em 1972, há quase 40 anos.

1.4.3 Constituição de 1988: Direito Fundamental ao Meio Ambiente – art. 225 da CF/88

Esta pode ser bem denominada Constituição “verde”, tal o destaque que confere à proteção ao meio ambiente. Na verdade, o Texto Supremo captou como indisputável oportunidade o que está na alma nacional – a consciência de que é preciso aprender a conviver harmoniosamente com a natureza –, traduzindo em vários dispositivos aquilo que pode ser considerado um dos sistemas mais abrangentes e atuais do mundo sobre a tutela do meio ambiente. A dimensão conferida ao tema não se resume, aos dispositivos concentrados especialmente no Capítulo VI do Título VIII, dirigido à Ordem Social, art. 225 e seus parágrafos – alcança, da mesma forma, inúmeros outros regramentos inseridos ao longo do texto nos mais diversos títulos e capítulos, decorrentes do conteúdo multidisciplinar da matéria.

A esse texto, tido como o mais avançado do Planeta em matéria ambiental, secundado pelas Cartas estaduais e Leis Orgânicas municipais – vieram somar-se novos e copiosos diplomas oriundos de todos os níveis do Poder Público e da hierarquia normativa, voltados à proteção do desfalcado patrimônio natural do País. (MILARÉ, 2009, p. 152).

A Lei Fundamental reconhece que os problemas ambientais são de vital importância para a atual sociedade, seja porque são necessários para a atividade econômica, seja porque considera a preservação de valores cuja mensuração é extremamente complexa. Vê-se com clareza, que há, no contexto constitucional, um sistema de proteção ao Meio Ambiente que ultrapassa as meras disposições esparsas. Aqui reside a diferença fundamental entre a Constituição de 1988 e as demais que a precederam. Em 1988, buscou-se estabelecer uma harmonia entre os diferentes dispositivos voltados para a defesa do Meio Ambiente. A norma constitucional ambiental é parte integrante de um complexo mais amplo e, pode-se dizer, que

ela faz a interseção entre as normas de natureza econômica e aquelas destinadas à proteção dos direitos individuais.

Por fim, o capítulo dedicado exclusivamente ao meio ambiente (art. 225) é o centro nevrálgico do sistema constitucional de proteção ao Meio Ambiente e é nele que está muito bem caracterizada e concretizada a proteção do meio ambiente como um elemento de interseção entre a ordem econômica e os direitos individuais, conforme afirmado no parágrafo anterior.

A Constituição Federal de 1988 (PADILHA, 2010, p.172), possui um caráter eminentemente pluralista, albergando diversificados e inúmeros valores da sociedade brasileira, amplitude que se expande para os direitos fundamentais, pois todos os valores representados pelas diversas dimensões dos direitos fundamentais encontram guarida no texto constitucional, sem preconceitos ou exclusões. Dessa forma, a atual Carta Constitucional alberga direitos fundamentais clássicos de primeira dimensão, típicos do *Estado Liberal de direito* (direitos de defesa e de liberdade), ao mesmo tempo em que reconhece direitos fundamentais de índole social, do moderno *Estado do Bem-estar Social* (prestações positivas do Estado em prol da igualdade), bem como alberga o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, de proposta de um *Estado de Direito Ambiental* (direitos de solidariedade), não aderindo nem restringindo a adoção dos direitos fundamentais a esta ou àquela teoria ou modelo de Estado de Direito, mas adotando um catálogo multifuncional de direitos fundamentais no atual estágio de nosso Estado Social e Democrático de Direito.

A Carta Constitucional de 1988 cercou os direitos fundamentais de especial reforço e *status* jurídico, ao determinar que as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais possuem aplicabilidade imediata, nos termos do art. 5º, § 1º, vinculando, de forma imediata, as entidades públicas e privadas, além de incluí-las, ainda, entre o rol das “cláusulas pétreas”, do artigo 60, § 4º, o que impede sua supressão pelo Poder Constituinte derivado e as coloca no topo do ordenamento jurídico constitucional. **“O direito fundamental ao meio ambiente não admite retrocesso ecológico”** (PADILHA, 2010, p. 173, grifos nossos).

Esse novo direito fundamental, reconhecido e consagrado pela Declaração do Meio Ambiente, foi adotado pela Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, em 1972, cujos 26 princípios constituem prolongamento da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

A referida Declaração do Meio Ambiente proclama que:

[...] o Homem é, a um tempo, resultado e artífice do meio que o circunda, o que lhe dá o sustento material e o brinda com a oportunidade de desenvolver-se intelectual, moral e espiritualmente. [...]. Os dois aspectos do meio ambiente, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do Homem e para que ele goze de todos os direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma. (SILVA, 2010, p. 59).

Por isso, a “**proteção e melhora do meio ambiente é uma questão fundamental que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico do mundo inteiro e um dever de todos os governos**” (SILVA, 2010, p.59, grifos nossos).

Observa-se, ainda, que:

[...] a defesa e a melhora do meio ambiente para as gerações presentes e futuras converteu-se num objetivo imperioso para a Humanidade e deverá ser perseguido, ao mesmo tempo em que o são metas fundamentais já estabelecidas da paz e do desenvolvimento econômico e social em todo o mundo e em conformidade com ambas. (SILVA, 2010, p. 59).

Mas, para “chegar a essa meta será mister que os cidadãos e comunidade, empresas e instituições em todos os planos aceitem as responsabilidades que lhes incumbem e que todos participem equitativamente do labor comum” (SILVA, 2010, p. 59).

Proclama-se, portanto, a necessidade da cooperação internacional com vistas a mobilizar recursos que ajudem os países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, a cumprir a parcela que lhes cabe dentro de sua alçada, pois há um número cada vez maior de problemas relativos ao meio que – por seu alcance regional ou mundial ou, ainda, por repercutirem em âmbito internacional comum – requerem uma ampla colaboração entre as nações e a adoção de medidas pelas organizações internacionais em proveito de todos. Daí advém o apelo aos governos e aos povos para que reúnam seus esforços a fim de preservar e melhorar o meio ambiente em benefício do Homem e de sua posteridade.

1.5 Princípio da Dignidade da Pessoa Humana

A dignidade é essencialmente um atributo da pessoa humana. Pelo simples fato de ser humana, a pessoa merece todo o respeito, independentemente de sua origem, raça, sexo, idade, estado civil ou condição social e econômica.

A dignidade humana tem seu berço secular na filosofia. Constitui, assim, em primeiro lugar, um *valor*, que é conceito axiológico (ALEXY, 2011, p. 145), ligado à ideia de bom, justo, virtuoso. Nessa condição, ela se situa ao lado de outros valores centrais para o Direito,

como justiça, segurança e solidariedade. É nesse plano ético que a dignidade se torna, para muitos autores, a justificação moral dos direitos humanos e dos direitos fundamentais.¹⁰

Em plano diverso, já com o batismo da política, ela passa a integrar documentos internacionais e constitucionais, vindo a ser considerada um dos principais fundamentos dos Estados democráticos. Em um primeiro momento, contudo, sua concretização foi vista como tarefa exclusiva dos Poderes Legislativo e Executivo. Somente nas décadas finais do século XX é que a dignidade se aproxima do Direito, tornando-se um conceito jurídico, deontológico – expressão de um dever-ser normativo, e não apenas moral ou político. E, como consequência, sindicável perante o Poder Judiciário. Ao viajar da filosofia para o Direito, a dignidade humana, sem deixar de ser um valor moral fundamental, ganha também *status* de *princípio jurídico*.

Ingo Wolfgang Sarlet (2011, p. 73), entende que

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

Pensa-se, na atual Constituição Federal, que o principal direito fundamental constitucionalmente garantido é o da dignidade da pessoa humana.

É ela, a dignidade, o primeiro fundamento de todo o sistema constitucional posto e o último arcabouço da guarida dos direitos individuais. A isonomia serve, é verdade, para gerar equilíbrio real, porém visando concretizar o direito à dignidade. É a dignidade que dá direção, o comando a ser considerado primeiramente pelo intérprete. (NUNES. 2010, p. 59).

Coloque-se, então, desde já, que após a soberania, aparece no Texto Constitucional a dignidade como fundamento da República Brasileira, conforme se observa:

¹⁰ A doutrina tem convencionado a utilização da locução “direitos fundamentais” para os direitos humanos positivados em determinado sistema constitucional, ao passo que a expressão “direitos humanos” tem sido empregada para identificar posições jurídicas decorrentes de documentos internacionais, sem vínculo com qualquer ordenamento interno específico e com pretensão de validade universal. (SARLET, 2009, p. 29).

Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II- a cidadania;

III- A dignidade da pessoa humana. (MORAES, 2004, p.1.111 grifos nossos).

MAS O QUE VEM A SER DIGNIDADE?

A ideia de dignidade da pessoa humana está na base do reconhecimento dos direitos humanos fundamentais. Só é sujeito de direitos a pessoa humana. Os direitos humanos fundamentais são o mínimo existencial para que possa se desenvolver e se realizar. Há, ademais, uma hierarquia natural entre os direitos humanos, de modo que uns são mais existenciais do que outros. E sua lista vai crescendo, à medida que a humanidade vai tomando consciência das implicações do conceito de dignidade da vida humana. Por isso, Tomás de Aquino, ao tratar da questão da imutabilidade do direito natural, reconhecia ser ele mutável, mas apenas por adição, mediante o reconhecimento de novos direitos fundamentais. Nesse diapasão, seguiram as sucessivas declarações dos direitos humanos fundamentais (a francesa de 1789 e a da ONU de 1948), desenvolvendo-se a ideia de diferentes “gerações” de direitos fundamentais: os de 1ª geração, como a vida, a liberdade, a igualdade e a propriedade; os de 2ª geração, como a saúde, a educação e o trabalho; e os de 3ª geração, como a paz, a segurança e o resguardo do meio ambiente.

Só se torna direito humano fundamental a garantia de um **meio ambiente saudável**, quando se toma consciência de que o descuido da natureza pode comprometer a existência do homem sobre o planeta. Assim, os direitos humanos de 3ª dimensão dependem necessária e inexoravelmente dos direitos de 1ª dimensão. Daí que, sendo o direito à vida o mais básico e fundamental dos direitos humanos, não pode ser relativizado, em prol de outros valores e direitos. Sem vida não há qualquer outro direito a ser resguardado.

“Dignidade é um conceito que foi sendo elaborado no decorrer da história e chega ao início do século XXI repleta de si mesma como um valor supremo, construído pela razão jurídica” (NUNES, 2010, p. 60).

Para Immanuel Kant (2010, p. 22), “dignidade humana, é o princípio moral o qual o ser humano deve ser tratado com um fim em si, e jamais meramente como um meio que visa a um fim distinto e externo a ele mesmo”.

Com efeito, é reconhecido o papel do Direito como estimulador do desenvolvimento social e freio da bestialidade possível da ação humana.

Não se discute se o ser humano é naturalmente bom ou mau. Nem se vai refletir com conceitos variáveis no decorrer da história, pois, se assim fosse, estar-se-ia permitindo toda sorte de manipulações capazes de colocar o valor supremo *dignidade* num relativismo destrutivo de si mesmo. E, conforme exposto, a dignidade é garantida por um princípio. Logo, é absoluta, plena, não pode sofrer arranhões nem ser vítima de argumentos que a coloquem num relativismo.

O que se tem de fazer é apontar o conteúdo semântico de dignidade, sem permitir que façam dele um conceito relativo, variável segundo se duvide do sentido de bem e mal ou de acordo com o momento histórico.

Em nome do bem maior, pessoas de várias classes e estamentos, cientistas, etc. foram queimados nas fogueiras. Em prol da existência de uma única religião, torturas e mais mortes foram aplicadas. Em nome da cor da pele ou por qualquer motivo, o mesmo: mais atrocidades. Esse é o relativismo histórico que se quer afastar.

Importante notar, nesse aspecto, que o racismo – para ficar com uma hipótese – sempre existiu e ainda continua existindo, e nem por isso o Direito irá legitimá-lo. Deve, ao contrário, ser sempre uma barreira contra; uma arma para brecá-lo – quiçá eliminá-lo.

É salutar, por isso, lembrar que o ideal jurídico mundial evoluiu, e, no caso brasileiro, seu reflexo aparece no Texto Constitucional. Esse ideal avançou positivamente em termos de pensamento jurídico, embora mesmo nas nações mais desenvolvidas do globo haja prática de Estado, das instituições e dos grupos econômicos em sentido oposto.

É por isso que se torna necessário identificar a dignidade da pessoa humana como uma conquista da razão ético-jurídica, fruto da reação à história de atrocidades que, infelizmente, marcam a experiência humana.

Então, a dignidade nasce com a pessoa. É-lhe inata. Inerente à sua essência.

Mas acontece que nenhum indivíduo é isolado. Ele nasce, cresce e vive no meio social. E aí, nesse contexto, sua dignidade ganha ou tem o direito de ganhar, um acréscimo de dignidade. Ele nasce com integridade física e psíquica, mas chega um momento de seu desenvolvimento em que seu pensamento tem de ser respeitado, suas ações e seu comportamento – isto é, sua liberdade, sua imagem, sua intimidade, sua consciência (religiosa, científica, espiritual etc.) –; tudo compõe sua dignidade.

Percebe-se, então, que o termo dignidade aponta para, pelo menos, dois aspectos análogos, mas distintos: aquele que é inerente à pessoa, pelo simples fato de ser, nascer pessoa humana; e outro dirigido à vida das pessoas, à possibilidade e ao direito que têm as pessoas de viver uma vida digna.

Toda pessoa tem dignidade garantida pela Constituição, independentemente de sua posição e conduta social. Até um criminoso incontestemente tem dignidade, ou pelo menos, deveria ter.

Óbvio que um bandido não tem outro tipo de garantia, como por exemplo: tem seu direito à imagem restringido, podendo ser exposto para ser procurado, não goza do prestígio da boa reputação; um estuproador não tem honra, mas dignidade é-lhe inata.

Já a questão da vida digna tem outras conotações. Embora a CF/88 estipule, inclusive, aquilo que entende como um mínimo de garantia para que a pessoa possa gozar de uma vida digna no seu art. 6º, o fato é que muitas pessoas, infelizmente, vivem abaixo desse mínimo.

Sabe-se, de um lado, que a qualidade de dignidade cresce, se amplia, se enriquece; de outro lado, novos problemas em termos de garantia surgem. Afinal, à medida que o ser humano age socialmente, poderá ele – tão dignamente protegido – violar a dignidade de outrem? Pensa-se que não.

Ter-se-á, então, de incorporar no conceito de dignidade uma qualidade social como limite à possibilidade de garantia. Ou seja, a dignidade só é garantia ilimitada se não ferir outra.

E ainda resta mais um aspecto: essa garantia ilimitada se não ferir outra, poderia ser ela própria? Ou, em outros termos, pode o indivíduo violar a própria dignidade? Por exemplo: se drogando, tentando se matar, abandonando-se materialmente, embebedando-se etc.? Enfim, há algo de consciência ética, filosófica, moral, científica na garantia da própria dignidade?

Tem-se que dizer que, de fato, como se trata de uma razão jurídica adquirida no decurso da história e nesta a ciência como a filosofia e a ética também se sustentam numa evolução da própria razão humana, a resposta é não. Não pode o indivíduo agir contra a própria dignidade.

Está mais do que na hora de o operador do Direito ou áreas correlatas, passar a gerir sua atuação social pautado no princípio fundamental estampado no Texto Constitucional. Aliás, é um verdadeiro supraprincípio constitucional que ilumina todos os demais princípios e normas constitucionais e infraconstitucionais. E por isso não pode o *Princípio da Dignidade da Pessoa Humana* ser desconsiderado em nenhum ato de interpretação, aplicação ou criação de normas jurídicas.

A própria CF, de certa forma, impõe sua implementação concreta.

Há, para usar a expressão cunhada pelo professor Celso Antonio Pacheco Fiorillo, um piso vital mínimo imposto pela Carta Magna como garantia da possibilidade de realização histórica e real da dignidade da pessoa humana no meio social (NUNES, 2010, p. 66).

Diz o jurista que, para começar a respeitar a dignidade da pessoa humana tem-se de assegurar concretamente os direitos sociais previstos no art.6º da Carta Magna, que por sua vez está atrelado ao caput do art. 225, normas essas que garantem como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma da Constituição, assim como direito ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida” (FIORILLO, 2009, p.13).

A dignidade se baseia no reconhecimento da pessoa como ser digno de respeito. É uma necessidade emocional que todos têm de reconhecimento público de se ter feito bem as coisas, em relação a autoridades, amigos, círculo familiar, social, entre outros.

A dignidade é a palavra que define uma linha de honestidade e ações corretas baseadas na justiça e nos direitos humanos, construída através dos anos criando uma reputação moral favorável ao indivíduo. Respeitando todos os códigos de ética e cidadania e nunca transgredindo-os, ferindo a moral e os direitos de outras pessoas.

Ser digno é obter merecimento ético por ações pautadas na justiça, honradez e na honestidade.

“Não vou fugir e nem abandonar a luta desses agricultores que estão desprotegidos no meio da floresta. Eles têm o sagrado direito a uma vida melhor numa terra onde possam viver e produzir com *dignidade sem devastar*”, argumenta Dorothy Stang, missionária, americana, naturalizada brasileira, assassinada em fevereiro de 2005, em Anapu/Pará.

1.6 O Princípio da Prevenção Ambiental

O Direito Ambiental é um direito que se preocupa com o risco e não apenas com o dano, e, nesse sentido, fundamenta-se sobre os pilares da prevenção, pois quaisquer decisões que envolvam o meio ambiente podem afetar a qualidade da vida das presentes e futuras gerações e de sistemas ecológicos complexos e inter-relacionados, não devendo, portanto, nortear-se pela pressa, pela precipitação ou por atitudes irresponsáveis, que não coadunam com cuidado e respeito que devem nortear o objetivo de preservação da vida em todas as suas formas.

“Nesse sentido, o princípio da prevenção tem como objetivo impedir a ocorrência de danos ao meio ambiente, por meio da imposição de medidas acautelatórias, antes da implantação de empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras” (PADILHA, 2010, p.253).

Mas, é preciso também, estabelecer uma diferença entre precaução e prevenção, que, na língua portuguesa, são praticamente sinônimos, uma vez que a maioria da doutrina do Direito Ambiental optou por separar ambos os princípios. Seguindo nesse raciocínio, *prevenção* é antecipar-se, chegar antes, é antecipação do tempo com intuito conhecido. Por sua vez, *precaução* significa precaver-se, tomar cuidados antecipados com o desconhecido, agir com cautela evitando efeitos indesejáveis.

Nesse sentido, o conceito de precaução é mais restritivo que o conceito de prevenção e, conforme alerta Edis Milaré (2009, p. 822), a prevenção engloba a precaução.

E, enquanto a prevenção se refere a riscos ou impactos já conhecidos pela ciência, portanto, risco certo e perigo concreto, a precaução refere-se a riscos ou impactos desconhecidos, portanto, risco incerto e perigo abstrato. Mas ambos os princípios, da precaução e da prevenção, enquanto princípios basilares do Direito Ambiental, referem-se às medidas que evitem o nascimento de agressões ao ambiente (2009, p. 822).

Segundo o princípio 8 da Declaração de Princípios da RIO/92 “[...] os Estados devem reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção”. Portanto, a aplicação do princípio da prevenção não significa a paralisação da atividade, mas o implemento dos cuidados e cautelas necessários, pois é preciso minimizar o quanto possível o potencial de riscos.

Seu principal instrumento jurídico é o licenciamento ambiental e os estudos de impacto ambiental realizados sobre conhecimentos acumulados sobre meio ambiente. Desta forma, o princípio da prevenção se viabiliza por meio de instrumentos administrativos, tais como, as Licenças Ambientais e procedimentos do licenciamento ambiental, que nos termos da Resolução CONAMA nº 237/97 (SIRVINSKAS, 2010a, p. 304), é:

[...] procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso. (art.1º, inciso I).

Para o renomado jurista/ambientalista Paulo Affonso Leme Machado, não é possível proteger sem aplicar medidas de prevenção, reiterando a importância, para tanto, de informação e pesquisa. Nesse sentido, o autor divide em cinco itens a aplicação do princípio da prevenção, a saber:

1º) Identificação e inventário das espécies animais e vegetais de um território, quanto à conservação da natureza e identificação das fontes contaminantes das águas e do mar, quanto ao controle da poluição; 2º) identificação e inventário dos

ecossistemas, com a elaboração de um mapa ecológico; 3º) planejamento ambiental e econômico integrador; 4º) ordenamento territorial para a valorização das áreas de acordo com a sua aptidão; 5º) Estudo de Impacto Ambiental (EIA). (MACHADO, 2009, p. 92).

A própria CF/88, expressamente adotou o princípio da prevenção, ao conceituar, no caput do art. 225, o dever do Poder Público e da coletividade de *proteger e preservar* o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

A prevenção e a preservação devem ser concretizadas por meio de uma *consciência ecológica*, a qual deve ser desenvolvida através de uma política de educação ambiental. De fato, é a consciência ecológica que propiciará o sucesso no combate preventivo do dano ambiental. Todavia, deve-se ter em vista que a realidade brasileira, ainda, não contempla aludida consciência, de modo que outros instrumentos tornam-se relevantes na realização do princípio da prevenção. Para tanto, observa-se instrumentos como o *estudo prévio de impacto ambiental* (EIA/RIMA), o manejo ecológico, o tombamento, as liminares, as sanções administrativas etc. Importante refletir que o denominado Fundo de Recuperação do Meio Ambiente passa a ser um mal necessário, porquanto a certeza de destinação de uma condenação para ele mostra-se que o princípio da prevenção do meio ambiente não foi respeitado.

Além disso, a efetiva prevenção do dano deve-se, também, ao papel exercido pelo Estado na punição correta do poluidor, pois, dessa forma, a pena passa a ser um estimulante negativo contra a prática de agressões ao meio ambiente. Não se deve perder de vista, ainda, que incentivos fiscais conferidos às atividades que atuem em parceria com o meio ambiente, bem como maiores benefícios às que utilizem tecnologias limpas também são instrumentos a serem explorados na efetivação do princípio da prevenção.

Uma legislação severa que imponha multas e sanções mais pesadas funcionaria também com mecanismo de efetivação da prevenção. Para tanto, é imprescindível que se leve em conta o poder econômico do poluidor, de modo a não desvirtuar o princípio através de um simples cálculo aritmético. Isso significa dizer que as penalidades deverão estar atentas aos benefícios experimentados com a atividade degradante, bem como com o lucro obtido à custa da agressão, de modo que essa atividade, uma vez penalizada, não compense economicamente. (FIORILLO, 2009, p. 55).

Oportuno salientar que não se quer, com isso, inviabilizar a atividade econômica, mas tão somente excluir do mercado o poluidor que ainda não constatou que os recursos ambientais são findáveis, escassos, esgotáveis etc, que não pertencem a uma ou algumas

peças e que sua utilização encontra-se limitada na utilização do próximo, porquanto o bem ambiental é um bem de uso *comum* do povo.

1.6.1 Princípio da precaução

Primeiramente, é preciso estabelecer que prevenção e precaução são quase sinônimos, “quase primos”, irmãos da mesma família. Pode-se dizer que ambos são os dois lados da mesma moeda. Trata-se de pontos de destaque da política ambiental, que exercem funções relevantes na gestão dos riscos ambientais. Tais princípios estão, decididamente, conectados ao objetivo da equidade intergeracional, que deles depende para a sua melhor relação com o futuro e com o bem ambiental de forma ecossistêmica.

Para sintetizar sua significação, cabe salientar o adágio popular “mais vale prevenir do que remediar”, e aplicá-lo, no caso específico, ao dano ambiental e seus efeitos.

Pergunta-se: Qual a diferença entre os dois princípios (Prevenção/Precaução)?

Segundo Kiss (apud CANOTILHO; LEITE, 2010, p. 193),

[...] a diferença entre os princípios está na avaliação do risco ao meio ambiente. A precaução surge quando o risco é alto, sendo que o princípio deve ser acionado nos casos em que a atividade pode resultar em degradação irreversível, ou por longo período, do meio ambiente, assim como nas hipóteses em que os benefícios derivados das atividades particulares são desproporcionais ao impacto negativo ao meio ambiente. Já a prevenção constitui o ponto inicial para alargar o Direito Ambiental e, especificamente, o Direito Ambiental Internacional. A maioria das convenções internacionais é fundamentada no princípio de que a degradação ambiental deve ser prevenida através de medidas de combate à poluição, em vez de esperar que esta ocorra para tentar combater seus efeitos.

A esse respeito, Padilha (2010, p. 248) explica:

O princípio da precaução se insere na própria finalidade do Direito Ambiental, está no centro de seus objetivos primordiais, uma vez que representa uma proposição de cuidado e de cautela na manipulação e transformação do meio ambiente, pois o dano ambiental é absolutamente indesejável por sua alta probabilidade de irreversibilidade, enquanto, para os empreendimentos econômicos, é possível que se encontrem alternativas. Dessa forma, é importante a precaução, para que o dano não se materialize e haja uma garantia em face dos riscos do progresso científico ilimitado. A precaução exige um comportamento prudente e análise de riscos por meio de avaliação de possíveis impactos ambientais.

Nesse sentido, dispõe o Princípio 15 da Declaração de Princípios da RIO/92 - (CNUMAD) (FIORILLO, 2009, p. 54):

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 como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

O princípio da precaução é uma proposta a fim de que a todos os projetos potencialmente agressores ao meio ambiente se apliquem instrumentos que propiciem uma análise do impacto ambiental, para atuação visando sua minimização ou mesmo proibição. É o fundamento de todas as medidas acautelatórias, pois importa prevenir a agressão ao meio ambiente, antes que ela se materialize.

Segundo Canotilho, o princípio da precaução proporciona a inversão do ônus da prova em favor do meio ambiente, pois é o potencial poluidor quem tem de provar que adotou medidas de precaução necessárias para impedir o dano ecológico:

O princípio da precaução funciona como uma espécie de princípio “*in dubio pro ambiente*”: na dúvida sobre a perigosidade de uma certa actividade para o ambiente, decide-se a favor do ambiente e contra o potencial poluidor, isto é, o ônus da prova da inocuidade de uma acção em relação ao ambiente é transferido do Estado ou do potencial poluído para o potencial poluidor. Ou seja, por força do princípio da precaução, é o potencial poluidor que tem o ônus da prova de que um acidente ecológico não vai ocorrer e de que adoptou medidas de precaução específicas. (CANOTILHO; LEITE, 2010, p. 62).

Isso significa que o ambiente prevalece sobre uma atividade de perigo ou risco e as emissões poluentes devem ser reduzidas, mesmo que não haja uma certeza da prova científica sobre liame de causalidade e os seus efeitos. Assim, devem ser considerados não só os riscos ambientais iminentes, mas também os perigos futuros provenientes de atividades humanas e que, eventualmente, possam vir a comprometer uma relação intergeracional e de sustentabilidade ambiental.

Destaque-se a importância para a precaução e/ou prevenção da degradação ambiental, como um grande instrumento viabilizador destes princípios, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, que deve ser obrigatoriamente aplicado perante toda obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ao meio ambiente, tendo como função a análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, portanto, determinar o grau de risco de degradação ambiental, para ponderar-se as formas de evitá-la por mecanismos de prevenção. (SIRVINSKAS, 2010a, p. 95 e 257).

Comparando-se o princípio da precaução com o da atuação preventiva, observa-se que o segundo exige que os perigos comprovados sejam eliminados. Já o princípio da precaução determina que a ação para eliminar possíveis impactos danosos ao ambiente seja tomada antes de um nexos causal ter sido estabelecido com evidência absoluta.

A precaução exige uma atuação racional, para com os bens ambientais e com a mais cuidadosa apreensão dos recursos naturais, que vai além de simples medidas para afastar o perigo.

1.6.2 Princípio do desenvolvimento sustentável



Pensa-se ser esse, o princípio fundamental que norteia todo o Direito Ambiental.

A degradação ambiental, o risco de colapso ecológico e o avanço da desigualdade e da pobreza são sinais eloquentes da crise do mundo globalizado. A sustentabilidade é o signifiante de uma falha fundamental na história da humanidade; crise de civilização que alcança seu momento culminante na modernidade, mas cujas origens remetem à concepção do mundo que serve de base à civilização ocidental. A sustentabilidade é o tema do nosso tempo, do final do século XX e da passagem para o 3º milênio, da transição da modernidade incerta, marcada pela diferença, pela diversidade, pela democracia e pela autonomia. (LEFF, 2009, p. 09).

A racionalidade e os paradigmas teóricos que impulsionaram e legitimaram o crescimento econômico, negando a natureza. A sustentabilidade ecológica aparece assim como um critério normativo para a reconstrução da ordem econômica, como uma condição para a sobrevivência humana e um suporte para chegar a um desenvolvimento duradouro, questionando as próprias bases da produção. (LEFF, 2009, p. 15).

O princípio da sustentabilidade surge, no contexto da globalização, como a marca de um limite e o sinal que reorienta o processo civilizatório da humanidade. A crise ambiental veio questionar, a grosso modo, até que ponto vale a pena o desenvolvimento/crescimento desenfreado.

Primeiramente, em vez de desenvolvimento sustentável, o termo era conhecido por Ecossistema, em 1970, idealizado ou conceituado por *Ignacy Sachs*, antes da Conferência Mundial sobre Meio Ambiente, em Estocolmo/Suécia, em 1972.

Com base no conhecimento adquirido por meio de extensas leituras, é possível concluir que o termo, tão em moda ultimamente – *Desenvolvimento Sustentável* – venha ser o progresso técnico, científico, industrial; mas que se desenvolva, cresça e progrida com o devido respeito ao meio ambiente. Trata-se de uma grande dificuldade, haja vista não se querer abrir mão do conforto que se conquistou.

O termo sustentabilidade, foi cunhado pela ex-Primeira Ministra norueguesa, Gro Harlem Brundtland, que o definiu da seguinte maneira:

Trata-se de encontrar uma forma de desenvolvimento que atenda às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das próximas gerações de suprir as próprias necessidades. Ou seja, o desafio da humanidade é preservar seu padrão de vida e manter o desenvolvimento tecnológico sem exaurir os recursos naturais do planeta. (SUSTENTABILIDADE..., 2010).

Em 1972, ocorre o grande evento internacional consagrado como o marco histórico da origem do Direito Internacional do Meio Ambiente, em Estocolmo/Suécia, que lança o embrião para a construção do conceito de desenvolvimento sustentável, destacando a preocupação de uma gestão adequada dos recursos naturais, que os preserve das gerações futuras, conforme consta dos Princípios 2 a 5 da Declaração de Princípios de Estocolmo:

Princípio 2: Os recursos naturais da Terra, incluindo o ar, água, terra, flora, fauna e, especialmente as amostras representativas de ecossistemas naturais, devem ser preservados para o benefício da presente e futuras gerações, através de um planejamento ou gestão cuidadosos, quando for o caso.

Princípio 3: A capacidade da terra de produzir recursos vitais renováveis deve ser mantida e, onde possível, restaurada e melhorada.

Princípio 4: O homem tem uma especial responsabilidade de defender e criteriosamente administrar a herança da vida selvagem e seus habitats, que se encontram, agora gravemente ameaçados por uma combinação de fatores desfavoráveis. A conservação da natureza, incluindo a vida selvagem, deve, assim, ser considerada importante nos planos de desenvolvimento econômico.

Princípio 5: Os recursos não renováveis da Terra devem ser empregados de maneira a ser preservados contra o perigo de sua futura exaustão, e os benefícios de sua utilização deverão ser compartilhados por toda a humanidade. (PADILHA, 2010, p. 52-53).

Após anos de estudos, análises e debates em todo o mundo, em 1987, a Comissão Mundial da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, publicou o estudo *Our Common Future* - Nosso Futuro Comum, também conhecido como *Relatório Brundtland*, no

qual se destacaram os dois mais sérios problemas do modelo de desenvolvimento econômico – a pobreza de muitos é um dano ambiental crescente –, afirmando a necessidade de adoção de outro modelo de desenvolvimento econômico, *um desenvolvimento sustentável*, segundo o qual a exploração dos recursos naturais não comprometa a sobrevivência das gerações futuras.

A humanidade é capaz de tornar o desenvolvimento sustentável – de garantir que ele atenda as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem as suas. O conceito de desenvolvimento sustentável tem, é claro, limites – não limites absolutos, mas limitações impostas pelo estágio atual da tecnologia e da organização social, no tocante aos recursos ambientais e pela capacidade da biosfera de absorver os efeitos da atividade humana. Mas tanto a tecnologia quanto a organização social podem ser geridas e aprimoradas a fim de proporcionar uma nova era de crescimento econômico. (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO apud PADILHA, 2010, p. 244).

Os membros da referida Comissão debateram, desde então, para desenvolver uma definição do que seja o *Desenvolvimento Sustentável*, enquanto um desafio para a humanidade, dada a herança de degradação ambiental dos recursos naturais do planeta, explorados de forma extremamente agressiva e devastadora, resultando na poluição da água, do ar, do solo, na extinção de espécies e de um acúmulo insuportável de resíduos tóxicos. Além disso, tem-se a aceleração do ritmo de produção geradora de acumulação de riquezas, o conhecimento científico e grande expansão do consumo que não eliminou, ao contrário, acirrou o processo de empobrecimento de boa parte da população mundial, com aumento considerável do índice de pobreza extrema.

Pelo princípio do desenvolvimento sustentável – também extraído do art. 225, *caput*, da Constituição Federal (MORAES, 2004, p. 2053): “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado [...]”, deve haver uma conciliação adequada entre a preservação do meio ambiente e a exploração econômica do mesmo, justamente para que o meio ambiente seja preservado para as presentes e futuras gerações. Não por outro motivo, o art. 170, VI, da CF/88 (MORAES, 2004, p. 1872, grifos nossos) estabelece:

Art. 170 – A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Todos os povos têm direito ao desenvolvimento econômico, mas tal objeto não pode ser alcançado a qualquer preço ou a qualquer custo ambiental. Os bens naturais são finitos e esgotáveis e as consequências do desequilíbrio ecológico causado pela voracidade do lucro ultrapassam as fronteiras geográficas do transgressor, atingindo um número indeterminado de populações. A harmonia entre o progresso e a Natureza atende pelo nome de desenvolvimento sustentável – o qual pode ser considerado um megaprincípio do Direito Ambiental (FURLAN; FRACALOSSO, 2010, p. 98).

A especial característica desse princípio, qual seja, o do *desenvolvimento sustentável*, é a de que o desequilíbrio ecológico não é indiferente ao Direito, pois o Direito Ambiental realiza-se somente numa sociedade equilibrada ecologicamente. Cada ser humano só fruirá plenamente de um estado de bem-estar e de equidade se lhe for assegurado o direito fundamental de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado. A Constituição do Brasil, além de afirmar o direito ao meio ambiente equilibrado, determina que compete ao Poder Público proteger a fauna e a flora, interditando as práticas que coloquem em risco sua função ecológica ou provoquem a extinção de espécies (art. 225, caput, § 1º, VII) (MACHADO, 2009, p. 59).

Continuando nessa linha de raciocínio, as Constituições escritas inseriram o “direito à vida” no cabeçalho dos direitos individuais. No século XX, deu-se um passo a mais ao se formular o conceito do “direito à qualidade de vida”.

O princípio do Desenvolvimento Sustentável deve ser entendido em consonância com os demais princípios de proteção ambiental. O bem que propicia o desenvolvimento econômico, social, cultural, político é o mesmo que importa para a manutenção da sadia qualidade de vida. Por isso, não tem sentido que o desenvolvimento ocorra de forma desordenada, desequilibrada, desgovernada e, conseqüentemente, cause dano ao meio ambiente.

Como já se mostrou o conceito,

[...] é importante ressaltar que o direito ambiental não pode deixar de considerar a abrangência do princípio e seus reflexos na atividade econômica e nas relações sociais. O direito ambiental não pode afastar da análise completa do quadro. Há questões fundamentais a serem discutidas, como a necessidade de crescimento da produção diante da demanda e a possível imposição de sobrecarga aos recursos naturais. (LEMOS, 2011, p. 171).

Esse princípio deve ser compreendido como um conjunto de instrumentos preventivos que possam afetar as práticas econômicas, científicas, educacionais, conservacionistas,

buscando a realização do bem-estar da sociedade. Deve haver uma compatibilização da atividade econômica com a proteção ao meio ambiente.

Justifica-se a exploração econômica, mas deve ocorrer dentro dos limites da capacidade dos ecossistemas, resguardando a renovação dos recursos renováveis e a exploração não predatória dos recursos não renováveis, preservando-se para as presentes e futuras gerações. (LEMOS, 2011, p. 172).

Em suma, o tão falado *Desenvolvimento Sustentável*, em processo de construção, que surge no final do século XX, como resposta ao esgotamento que o relatório brasileiro para a RIO/92 descreve como ecologicamente predatório, socialmente perverso e politicamente injusto. Requer um horizonte de planejamento que vai além das necessidades e aspirações das populações atuais e exige, de imediato, a integração das questões ambientais, sociais e econômicas. A adoção de um ponto de vista multigeracional no cuidado com o capital natural e a imposição de limites ao crescimento foram ideias amadurecidas no decorrer do século passado, culminando em 1987 na definição clássica no Relatório Brundtland, onde este é apresentado como o desenvolvimento que atende às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade de as futuras gerações atenderem às suas próprias necessidades.

Se inicialmente o desenvolvimento sustentável pretendia ser abrangente ao englobar não apenas aspectos econômicos, mas também sociais e ambientais, hoje, esta perspectiva é bastante ampla, e a noção de sustentabilidade adotada pela Agenda 21 Brasileira incorpora as dimensões ecológica, ambiental, social, política, econômica, demográfica, cultural, institucional e espacial. Trata-se de um conceito cuja definição suscita muitos conflitos e mal-entendidos, refletindo as diferentes visões de mundo dos diversos atores envolvidos no debate.

Muitas vezes, é focado numa visão reformista, de reafirmação do modelo atual, apenas com melhor gerenciamento de seus custos sociais e ambientais e sem incorporar a participação pública. “Apesar de dar margem a múltiplas interpretações, o conceito de desenvolvimento sustentável tem se mantido em cena, e as disputas teóricas que prova contribuem para ampliar a compreensão da questão ambiental” (TRIGUEIRO, 2008, p. 348).

A construção de uma sociedade sustentável deve assentar-se numa clara estratégia mundial que pode, resumidamente, ser exposta mediante os seguintes princípios:

- Respeitar e cuidar da comunidade dos seres vivos.
- Melhorar a qualidade da vida humana.
- Conservar a vitalidade e a diversidade do planeta Terra.

- Minimizar o esgotamento de recursos não-renováveis.
- Permanecer nos limites da capacidade de suporte do planeta Terra.
- Modificar atitudes e práticas pessoais.
- Permitir que as comunidades cuidem de seu próprio meio ambiente.
- Gerar uma estrutura nacional para a integração do desenvolvimento e conservação.

Portanto, cabe ao país, a cada povo e a cada cidadão zelar por esses princípios de forma a permitir um progresso responsável. Nesse diapasão, a humanidade enfrenta problemas gravíssimos de poluição de águas, de contaminação do ar, de excesso de sons e ruídos etc. O chamado desenvolvimento sustentável deve preservar os valores básicos de existência do ser humano no planeta.

Por fim, sustentabilidade importa em transformação social, tendo conceito integrador e unificante. Propõe a celebração da unidade homem/natureza na origem e no destino comum e significa um novo paradigma. Não há necessidade de se renunciar ao progresso, para a preservação ambiental.

A constatação implica reversão de rumos, já que não cabe mais estimular o *Greed* (a incomensurável vontade de querer ter mais) do padrão norte-americano. O modelo para os Estados periféricos, ainda, detentores de recursos naturais, não pode ser o “*Get rich, borrow, spend and enjoy*”¹¹ nem o “*self-enrichment, self-gratification and self-complacency*.”¹² O momento é de frear o consumo e de simplificar a existência.

Por meio desse princípio, busca-se a harmonização (entende-se que é difícil de atingir, mas não impossível) entre as necessidades materiais do desenvolvimento e a necessidade de preservar o meio ambiente para as gerações futuras, garantia essa esculpida no art. 225 da CF/88, que estabelece, para todos, o direito ao meio ambiente equilibrado, inclusive para aqueles que ainda virão, ou seja, as gerações futuras que receberão o legado seja ele qual for. Resumindo: o desenvolvimento sustentável significa que a soma dos recursos naturais e dos criados pelo homem não devem diminuir de uma geração a outra.

A proporção de importância do princípio do desenvolvimento sustentável é consideravelmente aumentada num contexto de importantes mudanças climáticas que se desenvolve como resultado de um aquecimento global provocado pela maciça intervenção humana na natureza. Por outro lado, é inafastável a importância da economia e do desenvolvimento humano. Não parece ser mais possível regredir nesse sentido, mesmo sendo

¹¹ Ficar rico, emprestar, gastar e gozar a vida (Tradução livre).

¹² Autoenriquecimento, autogratificação e autocomplacência (Tradução livre).

necessário um retrocesso em alguns aspectos centrais como na queima de combustíveis fósseis (carvão mineral, petróleo e gás natural) recursos esses não renováveis. A humanidade já está moldada, dentro dos parâmetros, impedindo grande parte das iniciativas que visem a uma frenagem do processo civilizatório. Essa realidade, infelizmente, é parte do desafio imposto pelo próprio ser humano. Dessa forma, a busca da efetividade desse princípio é um desafio gigantesco a enfrentar.

Com a descoberta de petróleo na camada do pré-sal, o Brasil poderá ser, no futuro, um grande produtor e exportador de petróleo. Em termos econômicos, tal possibilidade representa um futuro positivo marcado pelo desenvolvimento. Isso é inegável. Porém, a questão da descoberta do pré-sal também representa um considerável impacto ambiental para o Brasil e o mundo e uma óbvia implicação em termos de desenvolvimento sustentável. Até que ponto é compatível uma exploração ampla de petróleo com esse princípio? Trata-se de uma questão em aberto e que, certamente, será objeto de grande controvérsia no futuro.

Seja como for, a questão ambiental passou a ter uma nova faceta que não pode ser ignorada, qual seja a necessidade de se preservar o meio ambiente sem, porém, impedir o desenvolvimento, principalmente daqueles países em que os direitos fundamentais e humanos carecem muitas vezes de elementos materiais para sua efetividade, os quais poderiam ser alcançados através do seu desenvolvimento econômico como ocorreu com os países classificados como desenvolvidos. (WEYERMÜLLER, 2010, p. 131).

Como o vazamento de petróleo em uma área de exploração da *Chevron*, na Bacia de Campos, no Estado do Rio de Janeiro, ocorrido em novembro de 2011, que trouxe muitas informações desencontradas e nenhuma preocupação das autoridades em medir os impactos ambientais.

Há divergência, também, sobre a extensão atual da mancha de óleo, que chegou a atingir 160 quilômetros quadrados. A Agência Nacional de Petróleo (ANP) informa que a área afetada é de 12 quilômetros quadrados. Entretanto, a medição da *Chevron* indica 1,8 quilômetro quadrado. Carlos Minc, secretário de Meio Ambiente do Rio de Janeiro, avalia que a dimensão é muito maior do que foi informado.

Pouco se falou dos danos causados ao meio ambiente. Um cruzamento dos dados realizado pela ONG *Greenpeace* mostra que o acidente pode afetar a vida de pelo menos seis espécies de baleias diferentes, isso tudo sem mencionar que a biodiversidade nunca mais será a mesma, uma vez, que, em tese, o meio ambiente é irrecuperável. A *Chevron* terá, no mínimo, de pagar pelos impactos causados no meio ambiente. Mesmo pagando, o meio ambiente jamais voltará ao seu *status quo ante*.

Se comparado ao vazamento ocorrido em uma plataforma da *British Petroleum* (BP), no Golfo do México, no ano passado, o caso da Bacia de Campos é de pequenas proporções. Mesmo assim é preocupante. Acidentes na cadeia de petróleo sempre causam impacto. Um detalhe que une os dois casos, porém, é que tanto BP quanto *Chevron* contrataram a mesma empresa terceirizada para a perfuração de poços, a *Transocean*.

Denota-se que, em ambos os casos – Golfo do México e Bacia de Campos –, os responsáveis agiram sem o devido respeito ao princípio da prevenção e precaução, uma vez que a maioria das empresas ou indústrias, só visam a lucros, não se importando sobremaneira com o que acontecerá ao meio ambiente.

1.6.3 Princípio da educação ambiental

A educação é uma atividade constante e permanente que se faz todos os dias e em todos os locais. Aliás, é razoável que se aceite a hipótese de que no processo de escolarização a preocupação com as repercussões ambientais da atividade humana esteja sempre presente. Isto é mais do que razoável; é altamente desejável.

Acredita-se, todavia, que a educação é um princípio que norteia toda a vida humana, seja profissional, pessoal, e, por que não dizer a Ambiental? Pensa-se, inclusive, que a disciplina meio ambiente ou ambiental deveria ser implementada, na grade curricular, desde o ensino infantil, não a partir do ensino fundamental, uma vez que, como diz o ditado popular: “É de pequeno que se torce o pepino”. É essencial, desde muito pequeno, estar imbuído desse espírito de conservação, preservação, consciência ecológica etc. A geração passada, infelizmente, foi uma geração assassina. Mas com essa nova geração, chega-se até a pensar que as mudanças vão ser para melhor.

A educação ambiental decorre do princípio da participação na tutela do meio ambiente, e, vem descrita na CF/88, no seu art. 225, § 1º, VI (SIRVINSKAS, 2010a, p. 95): “Promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”.

Com essa redação da Constituição Federal, buscou-se trazer consciência ecológica ao povo, titular do direito ao meio ambiente, permitindo a efetivação do princípio da participação na salvaguarda desse princípio.

Educar ambientalmente significa (FIORILLO, 2009, p. 58):

- reduzir os custos ambientais, na medida em que a população atuará como guardiã do meio ambiente;
- efetivar o princípio da prevenção;
- fixar a ideia de consciência ecológica, que buscará sempre a utilização de tecnologias limpas;
- incentivar a realização do princípio da solidariedade, no exato sentido que perceberá que o meio ambiente é único, indivisível e de titulares indetermináveis, devendo ser justa e distributivamente acessível a todos;
- efetivar o princípio da participação, entre outras finalidades.

Além do já exposto, foi promulgada a Lei nº 9.795/99, que estabeleceu a Política Nacional de Educação Ambiental, onde já no seu art.1º fala:

Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade. (SIRVINSKAS, 2010a, p. 322).

Outrora, já afirmava o grande educador Paulo Freire que a educação não é a salvação, mas não há salvação sem ela. Em termos de ambiente, nada mais verdadeiro. A educação ambiental é a base da formação e da disseminação da consciência ambiental, motivo pelo qual, como já mencionado, incumbe ao Poder Público “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente” – art. 225, §1º, VI (FURLAN; FRACALOSSI, 2010, p. 170).

A educação ambiental, conforme estabelece o art. 2º da Lei nº 9.795/99, “[...] é um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não formal” (FURLAN; FRACALOSSI, 2010, p. 171).

São oito os princípios básicos da educação ambiental, apresentados no art. 4º da Lei nº 9.795/99:

- Enfoque humanista, holístico, democrático e participativo.
- Concepção do meio ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência entre o meio natural, o socioeconômico e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade.

- Pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, na perspectiva da inter, multi e transdisciplinaridade.
- Vinculação entre a ética, a educação, o trabalho e as práticas sociais.
- Garantia da continuidade e permanência do processo educativo.
- Permanente avaliação crítica do processo educativo.
- Abordagem articulada das questões ambientais locais, regionais, nacionais e globais.
- Reconhecimento e o respeito à pluralidade e à diversidade individual e cultural.

Na Educação Ambiental também estão presentes, segundo Lanfredi (2006, p. 32), os três “**R**” – **Reduzir, Reutilizar e Reciclar** –, a saber:

1º “**R**”: *Reduzir* o consumo de recursos não renováveis, que são aqueles existentes em quantidade fixa na Terra, como o carvão e outros combustíveis fósseis, substituindo por recursos renováveis (ex. álcool, gás, natural, energia eólica).

2º “**R**”: *Reutilizar* - significa usar um produto em sua forma original, como na lavagem e reutilização de uma garrafa.

3º “**R**”: *Reciclar* – consiste em coletar e reprocessar um produto de modo que possa ser transformado em novos produtos, como ocorre com a recuperação do papel, latas de alumínio, metal, vidro e plástico, bem como na indústria automobilística, com reaproveitamento de peças.

Materiais, que seriam descartados como lixo tornam-se, novamente, matéria-prima para a manufatura de bens, cuja coleta contribui para a redução do volume do lixo encaminhado aos aterros.

A reciclagem bem feita começa em casa e já faz parte da política ambiental em muitas cidades, de modo a desenvolver conscientização social e mobilização cada vez maior da população, para recuperar e preservar o meio ambiente.

A educação ambiental há de ser considerada o fator pedagógico primordial e prioritário, o primeiro grande passo para se criar uma consciência ecológica e gerar novos hábitos, a fim de atingir os objetivos da política ambiental.

O que importa é, com efeito, criar uma nova cultura, novas ideias, novos hábitos, que vão significar a sobrevivência do ecossistema e de própria espécie, sendo certo, no entanto, que este comportamento deverá se inserir em uma visão maior do processo educativo ecológico.

Por fim, cabe salientar, ainda, que a educação é, indubitavelmente, o maior dos investimentos, que terá retorno certo, sobretudo na área ambiental.

1.6.4 Princípio da participação

Ao se referir à participação, tem-se em vista a conduta de tomar parte em alguma coisa, de agir em conjunto. Devido à importância e à necessidade dessa ação conjunta, esse foi um dos objetivos abraçados pela Carta Magna, no tocante à defesa do meio ambiente.

Por esta razão, Fiorillo (2009, p. 56) aponta que:

A CF/88, em seu art. 225, caput, consagrou na defesa do meio ambiente a atuação presente do Estado e da sociedade civil na proteção e preservação do meio ambiente, ao impor à coletividade e ao Poder Público tais deveres. Disso retira-se uma atuação conjunta entre organizações ambientalistas, sindicatos, indústrias, comércio, agricultura e tantos outros organismos sociais comprometidos nessa defesa e preservação.

Nesse sentido, Sirvinskas (2010b, p.123) acrescenta que: “Esse princípio democrático – da Participação – assegura ao cidadão a possibilidade de participar das políticas públicas ambientais. Essa participação poderá dar-se em três esferas: Legislativa, Administrativa e Processual”. Na esfera legislativa, o cidadão poderá diretamente exercer a soberania popular por meio do plebiscito (art. 14, I, da CF), do referendo (art. 14, II, da CF) e da iniciativa popular (art. 14, III, da CF).

Na esfera administrativa, o cidadão poderá valer-se do direito de informação (art. 5º, XXXIII, da CF), do direito de petição (art. 5º, XXXIV, a, da CF/88) e do estudo prévio de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF).

Na esfera processual, o cidadão, poderá utilizar-se da ação civil pública (art. 129, III, da CF), da ação popular (art. 5º, LXXIII, da CF), do mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX da CF), do mandado de injunção (art. 5º, LXXI, da CF), da ação civil de responsabilidade por improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da CF) e da ação direta de inconstitucionalidade (art. 103 da CF). (SIRVINSKAS, 2010b p. 123).

O princípio da participação (PADILHA, 2010, p. 259) está diretamente correlacionado com o próprio princípio da informação, como corolário da gestão democrática nos assuntos relativos ao meio ambiente, pois, é por meio do conhecimento e da análise cuidadosa de dados que se propiciará o efetivo exercício da democracia participativa nas decisões e medidas adequadas à preservação ambiental.

Assim, é de suma importância a publicidade e a transparência nas atividades que envolvem o meio ambiente, quer no âmbito público quer no privado, para se garantir à

sociedade as informações necessárias à sua efetiva participação nas decisões que afetam esse bem de natureza comum.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – RIO/92 – estabeleceu, dentre seus princípios, a informação e a participação, a seguir:

Princípio 10: O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a **participação** de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os matérias e as atividades que oferecem perigo a suas comunidade, assim, como a oportunidade de **participar** dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a **participação** do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes. (PADILHA, 2010, p.69 grifos nossos).

A participação do cidadão, seja de forma individual, seja por meio de associações, nas questões que envolvem o meio ambiente é de suma importância para a gestão democrática deste que é um “bem de uso comum do povo”. Destaca-se, nesse sentido, o importante papel das ONGs, especialmente a partir da RIO/92, que tiveram uma participação efetiva nos debates e definições de metas da Agenda 21.

A defesa dos direitos difusos exige uma nova forma de cooperação e integração dos responsáveis por sua implementação. Nesse sentido, a participação da sociedade civil organizada deve ser vista como um complemento à necessária atuação dos órgãos públicos com relação ao meio ambiente.

O termo ONG (Organização Não Governamental), se refere, de modo genérico, a toda organização NÃO pertencente ou vinculada a instância de governo, em qualquer nível.

Foi utilizado, pela primeira vez, pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas, em 1950. No Brasil, esta expressão começou a ser utilizada na metade da década de 80, referindo-se exclusivamente às organizações que realizavam projetos junto aos movimentos populares, por exemplo, na área da promoção social. Hoje, elas possuem um papel fundamental junto à sociedade, pois fazem um trabalho paralelo ao governo, com o objetivo de minimizar as injustiças sociais, as crises econômicas e, por que não dizer, o mau trato à natureza.

Pode-se dizer que as *ONGs* são grupos sociais organizados que:

1. Possuem uma função social e política em sua comunidade ou sociedade;
2. Apresentam uma estrutura formal e legal;
3. Estão relacionadas e ligadas à sociedade ou comunidade por meio de atos de solidariedade;
4. Não perseguem lucros financeiros (sem fins lucrativos);
5. Possuem considerável autonomia.

Por fim, a democracia participativa implica a participação da sociedade civil e sua organização independente por meio de Organizações Não Governamentais (ONGs), embora a participação deva ser efetiva, e, para tanto, é essencial que a sociedade seja devidamente informada sobre os relevantes assuntos ou temas que envolvem cada decisão de políticas públicas com relação ao meio ambiente, para que possa, efetivamente, delas participar.

1.6.5 Princípio do Poluidor Pagador (PPP) - *Polluter Pays Principle*

Esse princípio encontra-se fortemente arraigado no ordenamento jurídico brasileiro. A CF/88, ao consagrar o princípio do poluidor-pagador em relação à exploração dos recursos minerais, estende, implicitamente, seu âmbito de alcance a todas as degradações ambientais. Aliás, especificamente quanto à exploração de recursos minerais, encontra-se o explorador obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com a solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei (art. 225, §§ 2º e 3º), a saber:

§ 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, administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. (SIRVINSKAS, 2010a, p. 95).

Nessa esteira de reflexões, François Ost (apud FURLAN; FRACALOSSI, 2010, p. 102) assevera:

Não se pode perder de vista que durante milhares de anos a degradação ambiental não mereceu maiores atenções. Os recursos naturais mais abundantes eram desprovidos de valor e considerados *res nullius* ou *res communes*. Como não pertenciam a ninguém, ninguém se responsabilizava pela degradação. *Aristóteles* já dizia: “[O] que é comum ao maior número de indivíduos constitui objeto de menor cuidado. O homem tem maiores cuidados com o que lhe é próprio e tende a negligenciar o que é comum”.

O princípio do poluidor-pagador visa impedir o uso gratuito –vide exemplo da França à pág.74 - dos recursos naturais e o enriquecimento ilegítimo do usuário em detrimento da coletividade, pois aquele se beneficia com o uso dos recursos naturais deve suportar os custos advindos de tal utilização. E esses custos não podem ser suportados nem pelo Estado, nem por terceiros. Com a aplicação do princípio do poluidor-pagador, procura-se corrigir esse estudo adicionado à sociedade, impondo-se sua “internalização”. Por isso, esse princípio é conhecido como princípio da responsabilidade.

Entretanto, a aplicação de tal princípio não implica uma punição, pois deve ser implementado mesmo inexistindo qualquer ilicitude. Na verdade, basta que fique demonstrado o efetivo uso de recursos ambientais ou a produção de poluição, pois o usuário deve arcar com os custos da poluição que sua atividade ocasiona ou venha a ocasionar. Tampouco a mera assunção do custo do dano não implica, necessariamente, a sua total eliminação, mas a redução da poluição a um nível aceitável. (PADILHA, 2010, p. 256).

Destarte, o princípio do poluidor-pagador foi expressamente recebido na Declaração de Princípio da RIO/92, em seu princípio 16, a saber:

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 causador da contaminação deveria, por princípio, arcar com os seus respectivos custos de reabilitação, considerando o interesse público, e sem distorcer o comércio e as inversões internacionais. (PADILHA, 2010, p. 67).

Sendo os recursos naturais bens de natureza difusa, o ônus de seu custo econômico não pode recair sobre a coletividade, mas deve ser suportado diretamente pelo usuário dos recursos ambientais.

O PPP é o princípio que, com maior rapidez e eficácia ecológica, com maior economia e maior equidade social, consegue realizar os objetivos da política de

protecção do ambiente. Os fins que o PPP visa realizar são a precaução, a prevenção e a equidade na redistribuição dos custos das medidas públicas. (CANOTILHO; LEITE, 2010, p. 69).

A própria colocação gramatical “poluidor-pagador” deixa clara a proposta inserida no princípio, polui, paga os danos, e não o contrário, “pagador-poluidor”, pagou, então pode poluir, pois ninguém está autorizado a poluir.

Tal princípio, também foi recepcionado pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente- Lei nº 6.938/81, em seu art. 4º, VII que determina: “[...] 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” (SIRVINSKAS, 2010a, p. 230).

Segundo Paulo Affonso Leme Machado (2009, p. 67) alerta que

[...] tem-se que diferenciar dois momentos da aplicação do princípio “poluidor-pagador” ou “predador-pagador”: um momento é o da fixação das tarifas ou preços e/ou da exigência de investimento na prevenção do uso do recurso natural, e outro momento é o da responsabilização residual ou integral do poluidor.

Dessa forma, se impõe o dever de internalizar os custos da prevenção, buscando aplicar ao poluidor o ônus de arcar com as despesas de prevenção. A sua implementação se dá por meio de incentivos à introdução de tecnologia menos poluidora e mais avançada, para minimizar, eliminar ou neutralizar os danos.

Depois, num segundo momento é o da responsabilização efetiva pelo dano causado – este assunto será tratado com mais acuidade nos próximos itens – ou seja; ocorrendo danos ao meio ambiente em virtude da atividade desenvolvida, o poluidor será responsável pela sua reparação.

A Constituição (SIRVINSKAS, 2010a, p. 95) e a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecem mecanismos ou instrumentos, capazes de frear ou minimizar essas condutas lesivas ao meio ambiente, a seguir:

Art. 225, § 3º da CF/88 - As condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão aos infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Art. 14, § 1º da Lei nº 6.938/81 - Lei de Política Nacional do Meio Ambiente. É o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade.

Tem-se, aqui, a responsabilidade **OBJETIVA**, aquela que independe de dolo ou culpa, sendo seu (s) infrator (es) obrigado(s) a ressarcir ou reparar os danos causados. Tratar-se-á desse assunto, no 2º capítulo, desta dissertação.

Esse princípio não objetiva, por certo, tolerar a poluição mediante um preço, nem se limita apenas a compensar os danos causados, mas sim, precisamente, evitar o dano ao ambiente. Nesta linha, o pagamento pelo lançamento de efluentes, por exemplo, não alforria condutas inconsequentes, de modo a ensejar o descarte de resíduos fora dos padrões e das normas ambientais. A cobrança só pode ser efetuada sobre o que tenha respaldo na lei, pena de se admitir o direito de poluir.

Trata-se do *princípio poluidor-pagador* (polui, paga os danos), e não pagador-poluidor (pagou, então pode poluir). Esta colocação gramatical não deixa dúvidas ou ambiguidades na interpretação do princípio (MILARÉ, 2009, p. 828).

Para complementar, só a título ilustrativo, na União Europeia, adota-se o princípio do “usuário-pagador”, o que pode até ser uma cópia do poluidor-pagador, mas, na verdade, são diferentes e, de algum modo, complementares.

Busca-se evitar o “custo zero” dos serviços e recursos naturais acabe por conduzir o sistema de mercado à hiperexploração do meio ambiente, por isso, cresce no mundo o movimento pelo pagamento por serviços ecológicos como incentivo à conservação.

Nessa perspectiva, Milaré (2009, p. 829) argumenta:

Trata-se, com efeito, sob uma perspectiva própria do sistema capitalista, de mecanismo criado justamente para evitar que a degradação do meio ambiente e a escassez dos recursos naturais acarretem prejuízos econômicos e, até mesmo, inviabilizem alguns processos produtivos. A lógica desse mecanismo, que se convencionou chamar de *Pagamentos por Serviços Ambientais - PSA-*, consiste em aporte de incentivos e recursos, de origem pública e/ou privada, para aqueles que garantem a produção e a oferta do serviço e/ou produto obtido direta ou indiretamente da natureza.
[...]

Temos como exemplo, o caso, na França, da Empresa de água *Perrier-Vitel*, que paga US\$ 230 por ha./ano a fazendeiros das proximidades para que mantenham suas nascentes protegidas com vegetação.

O Brasil está agora entre as economias mais fortes do mundo. Com a queda econômica de alguns países europeus, por que, então, não copiar o exemplo acima da água francesa *Perrier-Vitel* e pagar um preço razoável e justo aos produtores rurais que preservam suas nascentes? Com essa atitude, além de não haver desperdício do recurso natural mais precioso que há – água doce – compensaria os agricultores, de alguma forma, garantindo a todos, água pura, límpida e cristalina.

2 RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS AO MEIO AMBIENTE E SUA PREVENÇÃO

2.1 Evolução Histórica

A evolução histórica da responsabilidade do Poder Público pode ser assim resumida:

- **1ª fase:** Irresponsabilidade do Estado: - “*The king can do no wrong*” (O Rei nunca erra). A característica principal era a irresponsabilidade estatal podendo, eventualmente, os agentes públicos responder em nome próprio e com o próprio patrimônio no caso de causarem danos aos particulares.
- **2ª fase:** Responsabilidade Subjetiva – *Doutrina Civilista* – Reconhecia a existência dos atos de império e dos atos de gestão, e a responsabilidade estatal somente poderia ocorrer em relação aos atos de gestão, caso houvesse culpa do agente.
- **3ª fase:** Publicização da culpa – *Teoria da culpa administrativa* ou *da faute du service* (falta do serviço) dos franceses. O Estado responderia tanto no caso de culpa de seu agente quanto no caso do mau funcionamento do próprio serviço (culpa anônima).
- **4ª fase:** Responsabilidade objetiva – *Teoria do risco administrativo*. Não importando se o serviço funcionou bem ou mal, o Estado responde sempre que seus agentes causarem danos a terceiros, bastando a comprovação do nexo causal entre a conduta do agente e o dano ocorrido, e, ainda, sendo admitidas as excludentes de responsabilidade por força maior, caso fortuito e culpa exclusiva da vítima (se a culpa for concorrente, apenas se mitiga a responsabilidade estatal).
- **5ª fase:** Responsabilidade Objetiva – *Teoria do Risco Integral* – por esta teoria, o Estado **sempre** responderá pelos danos ocorridos (não apenas causados) a terceiros, não sendo admitidas as excludentes de responsabilidade como caso fortuito, força maior da própria vítima. Prevalece essa responsabilidade.

Apesar de não se conhecer a legislação ambiental japonesa, acredita-se que esta seja igual à brasileira, isto é, **objetiva**. Neste caso, por tratar-se, de um país sério, supõe-se que alguém irá suportar os prejuízos advindos daquela tragédia. Após os acidentes na usina nuclear de Fukushima, no Japão, o papel da energia nuclear encontra-se, novamente, em um momento

decisivo – o terceiro desde o nascimento do setor nos anos 50. Os pontos de vista a respeito de seu futuro são afetados pelo medo da destruição nuclear e pela necessidade de energia.

Lembranças de Hiroshima, Nagasaki e da Guerra Fria, apesar de estarem desaparecendo, ainda causam ansiedade. O acidente em Fukushima, em março de 2011, também trouxe de volta a lembrança do desastre de Chernobyl, em abril de 1986, na era soviética.

A primeira lição do recente trauma do Japão, entretanto, é que um tsunami é perigoso para tudo que está em seu caminho, inclusive usinas nucleares.

Considerando-se as crescentes necessidades de energia confiável, o fato de a energia nuclear ser provavelmente a forma mais segura de atender essas necessidades, e a verdade desafortunada de que as alternativas alimentadas por combustíveis fósseis emitem tanta poluição que aquece a Terra a ponto de representarem uma ameaça muito maior do que o pior cenário de acidente nuclear.

O desastre de Fukushima foi considerado uma verdadeira tragédia nuclear. Isso abriu os olhos de autoridades mundiais que se dispuseram a investir em fontes limpas. Logo após o acidente atômico, Bélgica e Alemanha anunciaram o interesse em fechar todas as suas usinas nucleares. O pensamento foi replicado para outros países e, até mesmo o Japão, que depende muito da energia nuclear, pensa em abandonar a matriz.

Para que essa mudança ocorra e o mundo consiga se tornar independente do petróleo e de outras fontes pouco confiáveis, é necessário contar com o apoio de novas tecnologias. Novamente, a Alemanha ganha destaque. O país bateu recorde na produção de energia limpa, com 20,8% de sua demanda proveniente de fontes renováveis, sendo a principal delas a energia eólica. Em todo o mundo foram anunciados investimentos de US\$240 bilhões em prol de tecnologias de produção energética limpa e o Brasil ocupou a 12ª posição no ranking mundial de energia

Mesmo que para o meio ambiente o ano de 2011 não tenha sido fechado com um saldo muito positivo, diversas inovações e investimentos foram feitos, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável. Alguns deles ocorreram por necessidades extremas, enquanto outros servem como medidas de precaução para que as gerações futuras consigam viver em um mundo melhor.

Como já frisado, aqui no Brasil, a responsabilidade civil **objetiva** ambiental, significa que quem danificar o ambiente tem o dever jurídico de repará-lo. Presente, pois, o binômio dano/reparação. Não se pergunta a razão da degradação para que haja o dever de indenizar e/ou reparar. A responsabilidade sem culpa tem incidência na indenização ou na reparação

dos “danos causados ao meio ambiente e aos terceiros afetados por sua atividade” (art. 14, § 1º da Lei nº 6.938/81) (SIRVINSKAS, 2010a, p. 233).

De acordo com Machado (2009, p. 351):

Não interessa que tipo de obra ou atividade seja exercida pelo que degrada, pois não há necessidade de que ela apresente risco ou seja perigosa. Procura-se quem foi atingido e, se for o meio ambiente e o homem, inicia-se o processo lógico-jurídico da imputação civil objetiva ambiental. Só depois é que se entrará na fase do estabelecimento do nexa de causalidade entre a ação ou omissão e o dano. É contra o Direito enriquecer-se ou ter lucro à custa da degradação do meio ambiente.

A adoção da responsabilidade civil **objetiva** na seara ambiental cabe à Lei de Política Nacional do Meio Ambiente nº 6.938/81, art. 14, § 1º, que impôs ao poluidor a obrigação “independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade” (SIRVINSKAS, 2010a, p. 233).

Assumiu-se, assim, a teoria da responsabilidade **objetiva**, fundada no risco da atividade, ou seja, um regime de responsabilidade civil diferenciado do Código Civil então vigente (1916), que apenas previa a responsabilidade civil subjetiva (fundamentada no ato ilícito e na teoria da culpa), além de se prever a legitimidade do Ministério Público para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

A responsabilidade civil **objetiva** foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, ao dispor em seu art. 225, § 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” (SIRVINSKAS, 2010a, p. 95).

Nesse contexto, Padilha (2010, p. 283, grifo nosso) considera que:

A responsabilidade **objetiva** decorre da teoria do risco integral, pela qual todo risco inerente à atividade deve ser atribuído ao empreendedor, ordenando a reparação, inclusive, do dano involuntário, não se cogitando de sua causa, mas apenas de sua simples ocorrência e da existência da atividade da qual adveio, bem como, não admitindo qualquer excludente de responsabilidade, como caso fortuito, força maior e ação de terceiros.

A adoção da responsabilidade civil com relação ao meio ambiente representa um mecanismo que busca propiciar a mais abrangente proteção do equilíbrio ecológico e da preservação de sua incolumidade. Sendo assim, Padilha (2010, p. 283) alerta que

[...] a responsabilidade civil não exige a prova da existência de culpa do poluidor, o que com relação ao dano ambiental é essencial para possibilitar qualquer chance de reparação, uma vez que é de extrema dificuldade demonstrar-se a culpabilidade

diante dos efeitos difusos da poluição, decorrentes de fatores múltiplos e complexos. Nesse sentido, a teoria do risco da atividade exige apenas o dano ou o risco do dano, e o nexo de causalidade entre a atividade e o resultado efetivo ou potencial.

Na hipótese da Lei nº 6.938/81 (PNMA), Steigleder assinala (2004, p. 201):

[...] como não há restrição do regime de responsabilidade objetiva às atividades perigosas, deve-se observar que sua incidência é ampla, percebendo-se a opção valorativa do sistema pela reparação do dano ambiental. Ou seja, não é a periculosidade da atividade que justifica o regime especial de responsabilização civil, mas as peculiaridades do dano ambiental e seu âmbito de proteção, fundado em direito fundamental. Portanto, a responsabilidade pelo risco aplica-se tanto aos danos gerados por atividades perigosas como àqueles desencadeados por uma atividade profissional qualquer, partindo-se da premissa de quem exerce uma atividade econômica deve arcar com todos os custos atinentes à prevenção e à reparação dos danos ambientais, aplicando-se ainda o princípio do *alterum neminem laedere* [não prejudique ninguém].

Nesse diapasão e, estabelecendo-se um *link* entre Responsabilidade Civil Ambiental e dano, não faz muito tempo que o Homem passou a se preocupar, efetivamente, com os problemas ambientais (aliás, tomou consciência a partir da Conferência de Estocolmo/Suécia em 1972). Num passado não muito remoto, vigorava a noção de que os recursos naturais eram ilimitados. Deturpação errônea desse conceito, uma vez que esses recursos são, sim, limitados.

O fato é que o Homem tem necessidades ilimitadas, enquanto os recursos da natureza são limitados. Nessa simples equação, residem os grandes problemas da humanidade. As guerras, os conflitos sociais, e as revoluções podem ter outro pano de fundo, mas, no âmago, procuram sempre o poder para usufruir de bens.

Por outro lado, na manutenção da natureza, incluem-se os biomas, a biodiversidade e o ecossistema que, atualmente, são considerados uma questão de vida ou morte, ou melhor; uma questão de sobrevivência da civilização, conservação e bem-estar neste planeta. Aos poucos, os Governos/Estados foram sendo conscientizados – não estão totalmente – da necessidade, mais do que urgente, de proteção da Terra.

Nas diversas áreas de atuação e de conhecimento, desenvolvem-se esforços para obtenção de métodos a fim de compatibilizar o crescimento com a preservação dos recursos naturais.

Nesse prisma, o direito desempenha papel importante, juntamente com outras ciências sociais.

Por outro lado, o progresso e as necessidades da vida não permitem que a natureza seja considerada um santuário. A grande questão, em matéria de direito ambiental, é

equacionar o ponto de equilíbrio que permita gerar bens para o Homem e, ao mesmo tempo, preservar os recursos naturais para as presentes e, principalmente, para as futuras gerações. Isso se chama Desenvolvimento Sustentável.

O desenvolvimento a qualquer preço pode custar muito caro para a sobrevivência da humanidade. “Viver de forma sustentável implica aceitação do dever da busca de harmonia com as outras pessoas e com a natureza, no contexto do Direito Natural e do Direito Positivo” (MILARÉ, 2009, p. 77).

Far-se-á abaixo, um quadro para distinguir a Responsabilidade Civil do Código Civil Brasileiro, com a Responsabilidade Civil Ambiental:

Quadro 2 - Responsabilidade Civil Objetiva no Direito Ambiental Brasileiro

ATIVIDADE	RESPONSABILIZAÇÃO OBJETIVA
<p>Regra Geral: Qualquer atividade poluidora</p>	<p>Lei nº 6.938/81-PNMA-: art. 14 “[...] §1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. [...]”, consagrado, inclusive, pela CF/88, em seu art. 225, § 3º.</p>

Fonte: Antunes (2005, p. 198).

Assim sendo, não custa repetir, que o Direito Ambiental apresenta três esferas básicas de atuação: a *PREVENTIVA*, a *REPARATÓRIA* e a *REPRESSIVA*.

Stefano Rodotà, na Introdução de sua obra *La responsabilità dell'impresa per i danni all'ambiente e ai consumatori* (apud MILARÉ, 2009, p. 951) explica que “A reparação da danosidade, como qualquer outro tipo de reparação, funciona através das normas de responsabilidade civil, que, como se sabe, por sua vez, funcionam como mecanismos simultaneamente de tutela e controle da propriedade” (RODOTÀ apud MILARÉ, 2009, p.951).

Como já frisado, a responsabilidade civil pressupõe a terceiro, ensejando pedido de reparação do dano, consistente na recomposição do *status quo ante* (represtinação = obrigação de fazer) ou uma importância em dinheiro (indenização = obrigação de dar).

A seguir, a título de ilustração, apresenta-se um quadro comparativo entre as Leis Ambientais que protegem o Brasil e as de outros países.

Quadro 3 - Quadro sinóptico comparativo entre Dano Ambiental no Direito Brasileiro/ Estrangeiro

	Lei Brasileira Lei nº 6.938/81 e demais legislações aplicáveis	Lei Italiana Lei nº 349, de 08.07.1986	Convenção do Conselho da Europa Lugano/ Suíça, em 21.07.1993
Tipos de Responsabilização	Objetiva ou por risco envolvendo qualquer atividade que direta ou indiretamente afete o meio ambiente.	Por culpa ou dolo que implique violação de disposições legais (art. 18).	Objetiva ou por risco e circunscrita a atividades perigosas.
Danos Indenizáveis	Danos causados ao meio ambiente e a terceiros.	Danos ambientais públicos, posto que o Estado detém o monopólio da tutela ambiental.	Danos às pessoas e aos seus bens e os resultantes de alteração ao meio ambiente.
Acepção do meio ambiente	Conceito amplo e totalizante do meio ambiente.	Não trouxe um conceito de meio ambiente, mas o identificou como bem público.	Estabeleceu uma significação ampla e abrangente, inclusive inserindo os bens que compõem a herança cultural.
Legitimação para a tutela jurisdicional do dano causado diretamente ao meio ambiente	São legitimados: O Ministério Público, os Entes Públicos (União, Estados, Municípios e para estatais) e Associações Cívicas (Lei nº 7.347/85, art. 5º).	O Estado é titular exclusivo da ação e destinatário das indenizações causadas ao bem ambiental.	Não determinou, de forma detalhada, a legitimação, ficando tal incumbência por conta dos Estados-Membros. Estabeleceu, no entanto, as ações exercitáveis por grupos de interesses coletivos.
Significação de Dano Ambiental	Não definiu expressamente o conceito de dano ambiental, mas identificou algumas características.	Ficou estabelecido que há dano quando sucede uma alteração, deterioração ou destruição em todo ou parcial do meio ambiente. O dano é considerado injusto quando viola as disposições legais.	Conceitua dano ambiental da seguinte forma: “Todas as perdas e danos resultantes de uma alteração do meio ambiente, na medida em que não sejam considerados danos às pessoas e aos seus bens”.
Provas e Dano Ambiental	Não há mecanismos específicos concernentes ao tema nesta lei. O que há são leis materiais e processuais e jurisprudências sobre provas, que podem se aplicar ao dano ambiental.	Não há dispositivo específico sobre o tema.	É previsto especificamente que o juiz deve ter em conta, na determinação do nexo de causalidade do dano ambiental, “o risco acrescido de provocar o dano inerente à atividade perigosa”.

(continua)

(conclusão)

	Lei Brasileira Lei nº 6.938/81 e demais legislações aplicáveis	Lei Italiana Lei nº 349, de 08.07.1986	Convenção do Conselho da Europa Lugano/ Suíça, em 21.07.1993
Dano e concurso de sujeitos passivos	Não disciplinou o tema, mas a jurisprudência tem aceito a responsabilidade passiva.	Reparte a responsabilidade dos sujeitos passivos que intervêm no mesmo dano, no limite da própria responsabilidade individual e na proporção da contribuição causal.	Consagrou o princípio da responsabilidade solidária dos sujeitos passivos.
Dano e âmbito de aplicação espacial	Estabeleceu que a demanda deve ser proposta no local onde ocorrer o dano (Lei nº 7.347/85, art. 2º)	Não existe disposição específica sobre o tema.	Delimitou a eficácia espacial no local onde ocorreu o fato causador do dano.

Fonte: Leite e Ayala (2010, p. 107).

A seguir tratar-se-á sobre alguns mecanismos, instrumentos ou estudos capazes de minimizar ou diminuir tais danos, que deverão ser feitos, ANTES de se iniciar uma grande construção, empreendimento, incorporação etc. Assim, mais adiante, serão apresentados, com mais acuidade, alguns desses mecanismos.

2.2 Mecanismos Capazes de Frear ou Minimizar Danos Ambientais

Além das leis supramencionadas, há, ainda, alguns instrumentos de proteção ambiental que talvez possam diminuir esses danos, a saber:

- Estudo de Impacto Ambiental (EIA)
- Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)
- Plano de Controle Ambiental (PCA)
- Relatório de Controle Ambiental (RCA)
- Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD)
- Relatório Ambiental Preliminar (RAP)
- Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS)

Tem sido uma prática administrativa muito comum a exigência de apresentação, pelo empreendedor, de Estudo Prévio de Impacto Ambiental antes da concessão de Licença Prévia (LP), o que implica investimentos significativos antes da existência de um planejamento mais consistente da atividade. Em que ponto do licenciamento ambiental deve o EIA ser exigido? A CF/88, em seu art. 225, IV estabelece que é de incumbência do Poder Público exigir, na forma da lei, “[...] *para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade*” (SIRVINSKAS, 2010a, p. 95).

A esse respeito, Antunes (2011a, p. 183) argumenta:

Do ponto de vista constitucional, a questão se divide em três aspectos relevantes: i) o poder público deve estabelecer o conceito de obra ou instalação capaz de causar significativa degradação ambiental; ii) verificar se o empreendimento em questão é potencialmente capaz de produzir a significativa degradação ambiental, iii) se presente a segunda condição, cabe exigir do empreendedor a apresentação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental.

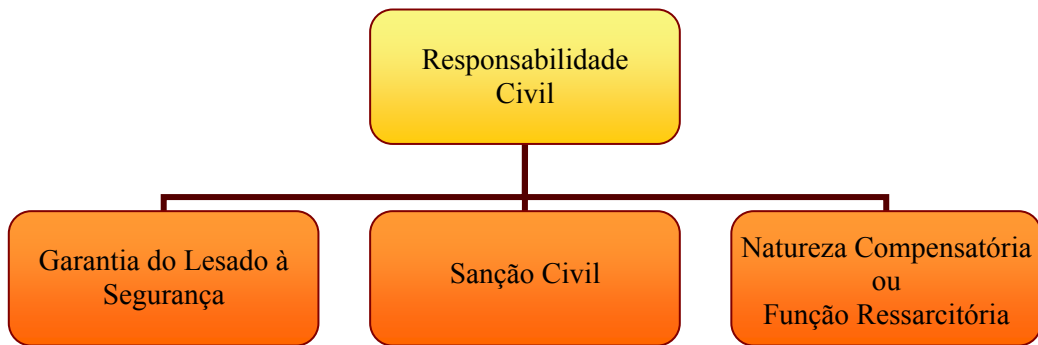
A norma constitucional é clara e não admite outra interpretação: os estudos de impacto ambiental devem ser exigidos ANTES DA INSTALAÇÃO de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental. A Constituição não exige, e nem é seu papel, que o EIA seja apresentado logo no início do processo de licenciamento ambiental, ou seja; antes mesmo da concessão da Licença Prévia.

2.3 A Responsabilidade Civil no Direito Brasileiro

A responsabilidade civil é, indubitavelmente, um dos temas mais palpitantes e problemáticos da atualidade jurídica, ante sua surpreendente expansão no direito moderno e seus reflexos nas atividades humanas, contratuais e extracontratuais, e no prodigioso avanço tecnológico, que impulsiona o progresso material, gerador de utilidades e de enormes perigos à integridade da vida humana (DINIZ, 2011, p. 19).

Sendo assim, a todo instante, surge o problema da responsabilidade civil, pois cada atentado sofrido pelo homem, relativamente à sua pessoa ou ao seu patrimônio, constitui um desequilíbrio de ordem moral ou patrimonial, tornando imprescindível a criação de soluções ou remédios – que nem sempre se apresentam facilmente, implicando indagações maiores – que sanem tais lesões, pois o direito não poderá tolerar que ofensas fiquem sem reparação.

Em síntese, a Figura 1, abaixo, ilustra a Responsabilidade Civil no Código Civil.



Fonte: (Diniz, 2011, p. 25).

Figura 1 - Responsabilidade Civil no Código Civil

O termo Responsabilidade, derivado do latim (*Respondere*), significa: obrigação imposta a uma pessoa de indenizar outra, dos danos que lhe tenha ocasionado. A responsabilidade pode ser decorrente de fato próprio; de terceiro; de uma coisa; por simples imposição legal.

Função de garantir o Direito lesado; punir o agente, por meio de sanção civil, de natureza compensatória. Fundamenta: Princípio da Dignidade Humana.

A noção de responsabilidade, como gênero, implica, sempre, exame de conduta voluntária de um dever jurídico. Sob tal premissa, a responsabilidade pode ser de várias naturezas, embora ontologicamente o conceito seja o mesmo.

De início, há um divisor de águas entre responsabilidade civil e a penal. Fica-se com a primeira: Responsabilidade Civil.

Em princípio, toda atividade que acarreta um prejuízo gera responsabilidade ou dever de indenizar. O termo *Responsabilidade* é utilizado em qualquer situação na qual alguma pessoa, natural – física ou jurídica –, deve arcar com as consequências de um ato, fato, ou negócio danoso. Sob essa noção, toda atividade humana, portanto, pode acarretar o dever de indenizar. Desse modo, o estudo da responsabilidade civil abrange todo o conjunto de princípios e normas que regem a obrigação de indenizar.

Segundo Venosa (2005, p. 14):

Os princípios da responsabilidade civil buscam restaurar um equilíbrio patrimonial e moral violado. Um prejuízo ou dano não reparado é um fator de inquietação social. Os ordenamentos contemporâneos buscam alargar cada vez mais o dever de indenizar, alcançando novos horizontes, a fim de que cada vez menos restem danos irressarcidos. É claro que esse desejo ideal que a complexidade da vida

contemporânea coloca em xeque. Os danos que devem ser reparados são aqueles de índole jurídica, embora possam ter conteúdo também de cunho moral, religioso, social, ético etc., somente merecendo a reparação do dano as transgressões dentro dos princípios obrigacionais.

O atual Código Civil, embora mantendo a mesma estrutura do diploma anterior, trata da responsabilidade civil com mais profundidade, mas sem a amplitude que seria desejável, nos arts. 927 ss. A definição de ato ilícito é fornecida pelo art. 186 e retomada alhures:

“Art.186 - Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”.

[...]

“Art. 927 – Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187) causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

[...]

“§ único – Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem” (NERY, 2.002, p. 91 e 322)

Na realidade, o que se avalia, geralmente, em matéria de responsabilidade é uma conduta do agente, qual seja, um encadeamento ou série de atos ou fatos, o que não impede que um único ato gere, por si, o dever de indenizar.

Assim, dano consiste no prejuízo sofrido pelo agente. Pode ser individual ou coletivo, moral ou material, ou melhor; econômico e não econômico. A noção de dano sempre foi objeto de muita controvérsia. Na noção de dano está sempre presente a noção de prejuízo. Nem sempre a transgressão de uma norma ocasiona dano. Somente haverá possibilidade de indenização, como regra, se o ato ilícito ocasionar dano. Cuida-se, portanto, do dano injusto, aplicação do princípio pelo qual a ninguém é dado prejudicar outrem (*neminem laedere*).

2.4 O Dano no Direito Civil

“O dano é um dos pressupostos da responsabilidade civil, contratual ou extracontratual, visto que não poderá haver ação de indenização sem a existência de um prejuízo. Só haverá responsabilidade civil se houver um dano a reparar” (DINIZ, 2011, p. 77).

Os danos materiais são aqueles que atingem diretamente o patrimônio das pessoas físicas ou jurídicas. Os danos materiais podem ser configurados por uma despesa que foi

gerada por uma ação ou omissão indevida de terceiros, ou ainda, pelo que se deixou de auferir em razão de tal conduta, caracterizando a necessidade de reparação material dos chamados lucros cessantes.

O direito à reparação destes danos está expressamente previsto na Constituição Federal e em outros dispositivos legais, como o Código Civil em vigor, o Código de Defesa do Consumidor, o Código Comercial, entre outros, além de outras inúmeras leis específicas.

Para a reparação do dano material mostra-se imprescindível demonstrar-se o nexo de causalidade entre a conduta indevida do terceiro e o efetivo prejuízo patrimonial que foi efetivamente suportado.

Assim, entre particulares, apurar-se-á se a conduta reprovável e indevida foi ou não culposa, excetuando-se os casos das relações de consumo, onde a responsabilidade é objetiva, ou seja, não se discute culpa, mas somente a ocorrência ou não do fato gerador do dano e, também, os danos causados pela atividade indevida do Estado, para os quais prevalecem as mesmas regras.

Por sua natureza, evidentemente, a demonstração da extensão do dano material deve ser precisa também quanto ao valor da indenização pretendida, pois o que se visa por meio da ação judicial é a recomposição da efetiva situação patrimonial que se tinha antes da ocorrência do dano.

Ressalta-se que nada impede a cumulação do pedido de indenização pelo dano material suportado com o pedido de indenização por eventuais danos morais ou à imagem que derivaram do mesmo fato gerador.

2.4.1 Sistemas de responsabilidade civil no Código Civil

Inicialmente, vale lembrar que o derivado do latim *damnum*, genericamente, significa todo mal, prejuízo ou ofensa que uma pessoa tenha causado a outrem, da qual possa resultar uma deterioração ou destruição à coisa dele ou um prejuízo ao seu patrimônio. Possui, assim, o sentido econômico de diminuição ocorrida ao patrimônio de alguém, por ato ou fato estranho à sua vontade.

Dano, em sentido amplo, é a lesão de qualquer bem jurídico, patrimonial ou moral. É toda desvantagem ou diminuição que sofrermos em nossos bens jurídicos (patrimônio, corpo, vida, saúde, crédito, honra, dignidade, imagem etc.). Embora possa haver

responsabilidade sem culpa, não se pode falar responsabilidade civil ou em dever de indenizar se não houve dano. Ação de indenização sem dano é pretensão sem objeto, ainda que haja violação de um dever jurídico e que tenha existido culpa e até mesmo dolo por parte do infrator. (GONÇALVES, 2001, p. 67-68).

Esse princípio exposto por Gonçalves está consagrado nos arts. 402 e 403 do Código Civil atual.

É possível distinguir, no campo dos danos, a categoria dos danos patrimoniais (ou materiais), de um lado, dos chamados danos extrapatrimoniais (ou morais), de outro. Em suma, material é o dano que afeta somente o patrimônio do ofendido, ao passo que, moral é o dano que só ofende o devedor como ser humano, não lhe atingindo o patrimônio.

A Constituição Federal de 1988, contudo, usou-a como gênero, do qual o ressarcimento e a reparação são espécies, ao assegurar, no art. 5º, incisos V e X, indenização por dano material e moral.

Nery Junior e Nery (2002, p. 91) discutem essa questão sob a perspectiva da responsabilidade civil subjetiva e objetiva:

Dois são os sistemas de responsabilidade civil que foram adotados pelo CC: responsabilidade civil objetiva e responsabilidade civil subjetiva. O sistema geral do CC é o *da responsabilidade subjetiva* (art.186 do CC), que se funda na teoria da culpa: para que haja o dever de indenizar é necessária a existência do dano, do nexo de causalidade entre o fato e o dano e a culpa *lato sensu* (culpa – imprudência, negligência ou imperícia; ou dolo) do agente. O sistema subsidiário do CC é o *responsabilidade civil objetiva* (art. 927, § único do CC), que se funda na teoria do risco: para que haja o dever de indenizar é irrelevante a conduta (dolo ou culpa) do agente, pois basta a existência do dano e do nexo de causalidade entre o fato e o dano. Haverá responsabilidade civil objetiva quando a lei assim o determinar. Sendo assim, para o CC o sistema de responsabilidade subjetiva é a regra, ao passo que a responsabilidade objetiva é a exceção.

Além do mais, a culpa no direito brasileiro, vem a ser o elemento caracterizador da responsabilidade civil, juntamente com outros, tais como: a ação ou omissão do agente, a relação de causalidade e o dano experimentado pela vítima.

A culpa de inspiração moral de culpabilidade não ocorre só com uma violação de regra de conduta, mas também perante a possibilidade do agente de prever, de agir diversamente, impedindo, se lhe fosse possível, a configuração do dano.

A acepção clássica do dano que estava profundamente enraizada sobre a ideia de abatimento ou perda patrimonial ganhou, atualmente, um *plus*, entendendo-se também por dano, toda e qualquer lesão de direito ainda que potencial ou futura. E, neste caso,

encontraria-se até a lesão dos direitos da personalidade (que inclui a honra, a imagem, o nome, a intimidade, enfim, a dignidade humana) perfazendo o dano moral.

A conotação da *culpa* oriunda do vocábulo *faute* (francês), trouxe uma confusão entre a conceituação da responsabilidade jurídica e da responsabilidade moral.

Mas, distanciando-se do parâmetro ético, encarando o dano como fato social, fruto de uma conduta irregular e indevida do agente (causador do dano) defende-se, assim, a eterna reparação do dano.

A culpa é um desvio de comportamento que engloba tanto o fato como também o agente. Absorve tanto o dano como o culpado. É bom frisar que nem toda violação de preceito legal constitui ato ilícito, mesmo quando produz lesão ao direito subjetivo de outrem.

O dano potencial não é o hipotético, pois a este descabe reparação, a qual será, entretanto, devida se pautar na ideia de perda de uma oportunidade ou chance e puder situar-se na certeza do dano.

É na configuração potencial do dano que se substancia o lucro cessante. A reparação do prejuízo de um dano não visa à obtenção de uma vantagem e, via de regra, a indenização inclui o que efetivamente perdeu e o que deixou razoavelmente de ganhar.

O dano emergente é aquele que mais se nota, à primeira vista, é o chamado dano positivo, é aquilo que efetivamente se perdeu. É mais facilmente avaliável. O lucro cessante é a projeção contábil do dano no patrimônio da vítima e não muito facilmente avaliada. É reparável o dano reflexo, pela repercussão do dano principal, por atingir a pessoa que lhe sofre a repercussão, e esta seja devidamente comprovada.

Equivale, em sentido, a perda ou prejuízo. Juridicamente, dano é, usualmente, tomado no sentido do efeito que produz: é o prejuízo causado, em virtude de ato de outrem, que venha causar diminuição patrimonial. Compete à vítima da lesão pessoal ou patrimonial o direito de pleitear a indenização. A pessoa jurídica, também, pode sofrer dano moral (Súmula 227, do STJ) e, portanto, está legitimada a pleitear sua legitimação.

No quadro abaixo apresenta-se um comparativo entre o dano comum e o ambiental, haja vista, mesmo se tratando de danos, há diferenças entre eles.

Quadro 4 - Quadro comparativo entre o Dano Comum ou Tradicional e o Dano Ambiental

DANO TRADICIONAL	DANO AMBIENTAL
À pessoa ou aos seus bens	Dano puro ou reflexo
Pessoalidade	Impessoalidade: difuso
Certeza	Incerteza
Atualidade	Futuro, eventual
Subsistência	Gradativo: causas/efeitos
Anormalidade	Anormalidade: tolerância social
Nexo de Causalidade Definido	Nexo de Causalidade pode ser indefinido
Prescrição dos direitos interindividuais	Imprescritibilidade do Dano Difuso
Dano Moral Intersubjetivo	Dano Moral Ambiental: valores diferenciados
Prova do Dano	Prova Indiciária
Bens e direitos intersubjetivos	Bens Difusos: Qualidade de Vida
Direito Adquirido e Estabilidade do Ato Jurídico	Quem danifica indeniza, mesmo com Licença. (Prevenção, Precaução e Poluidor/Pagador e Reparador do Dano).

Fonte: Leite e Ayala (2010, p. 99).

2.5 Dano no Direito Ambiental: o alcance do dano

Dentro da teoria da responsabilidade civil, não há como falar em dever de indenizar sem a ocorrência do dano. Dessa feita, o termo *dano* constitui um dos alicerces essenciais da responsabilidade civil, de modo que se faz imprescindível conceituá-lo.

Primeiramente, é importante ressaltar que inexistente, segundo Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2009, p. 48), relação indissociável entre a responsabilidade civil e o ato ilícito, de forma que haverá dano *mesmo que este não derive de um ato ilícito*.

Ocorrendo lesão a um bem ambiental, resultante de atividade praticada por pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que direta ou indiretamente seja responsável pelo dano, não só há a caracterização deste como a identificação do poluidor, aquele que terá o dever de indenizá-lo.

Sabe-se uma vez que os danos ambientais são, na maioria das vezes, irreversíveis e irreparáveis. Para tanto, basta pensar em como recuperar uma espécie extinta? Como erradicar os efeitos da usina nuclear de Chernobyl, na Ucrânia, ocorrido em abril de 1986 ou, mais recentemente o que ocorreu, na também usina nuclear de Fukushima, em março de 2011 no

Japão? Ou, de qualquer forma, restituir uma floresta milenar que fora devastada e abrigava milhares de ecossistemas diferentes, cada um com seu essencial papel na natureza?

Diante da impotência do sistema jurídico, incapaz de restabelecer, em igualdade de condições, uma situação idêntica à anterior, adota-se o princípio da prevenção (vide item, 1.7) dano ao meio ambiente como sustentáculo do direito ambiental, consubstanciando-se como seu objeto fundamental.

Vale, ainda, lembrar que desde a Conferência de Estocolmo, em 1972, o princípio da precaução tem sido objeto de profundo apreço, içado à categoria de megaprincípio do direito ambiental. Na ECO/92, encontra-se presente o Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992):

Com a finalidade de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar amplamente o critério de precaução conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para que seja adiada a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação ambiental. (PADILHA, 2010, p. 65).

A temática *Dano Ambiental* constitui-se, nos dias de hoje, em preocupação que transcende aquela de um Estado isoladamente e passa a inserir-se no contexto de questões a serem resolvidas em nível de globalização. Os desastres ambientais alcançam efeitos transfronteiriços e atingem toda coletividade e seu ecossistema. As Nações Unidas têm insistido na necessidade de uma política ambiental globalizada, com mecanismos que regulem o dano ambiental.

No entanto, para fazer face aos danos ambientais, constata-se uma política ambiental restrita ao âmbito de cada Estado, internamente, e de forma heterogênea e parcial, trazendo imenso descompasso com a efetiva proteção ao meio ambiente. Apesar dos alertas a respeito da questão do dano ambiental, não se verifica uma expressiva diminuição da poluição e dos efeitos nefastos dos desastres ecológicos. Ao que tudo indica, esta dificuldade de controle do dano ambiental tem muito a ver com a racionalidade do desenvolvimento econômico do Estado, oriundo de uma sociedade de risco e industrializada. Mudanças climáticas, desastres naturais catastróficos, efeito estufa e danos invisíveis são sinais claros que interferências do homem no planeta estão contribuindo bastante para a falta de hígidez do sistema ecológico.

Estas constituem algumas razões que redundam na crise ambiental.

Mencione-se que a temática incide sobre um campo de conhecimento transdisciplinar, evocando contribuição de todas as áreas de saber. A tarefa da elaboração de mecanismos que

visam à proteção ambiental diz respeito, portanto, a uma discussão transdisciplinar, e tal atitude acarreta imensas dificuldades.

Em sua configuração, o dano ambiental tem um perfil multidimensional, atingindo concomitantemente o bem jurídico ambiental e outros interesses jurídicos. O sistema jurídico brasileiro protege com finalidade dúplice:

- a) No que diz respeito à proteção e capacidade funcional do ecossistema;
- b) Visando a conservar a sua capacidade de aproveitamento humano. (vide art. 225 da CF e o art. 14, §1º, da Lei 6.938/81). (LEITE; AYALA, 2010, p. 17).

Essas características, entre outras, do dano ambiental suscitam questões complexas nos meios jurídicos que visam à proteção do meio ambiente, posto que este foge de longe da versão tradicional do dano.

Entende-se, ainda, que para a discussão mais profícua da temática jurídica responsabilidade civil por dano ambiental, faz-se necessária uma digressão a pontos que interferem, interagem e irradiam efeitos e consequências por meio da complexidade do problema.

Pretende-se, nesse caminho, introduzir a teoria da sociedade de risco e a sua influência no Estado e, mais especificamente, no direito e na sanção civil por dano ambiental.

A justificativa para escolha desse tema – abrangente – tem o sentido de demonstrar ao público ou à sociedade, que a racionalidade jurídica na esfera do ambiente ultrapassa um olhar técnico, dogmático, e monodisciplinar, havendo a necessidade de compreender a crise ambiental por meio de uma visão transdisciplinar e de um enfoque mais sociológico do risco.

A teoria da sociedade de risco, característica da fase seguinte ao período industrial clássico, representa a tomada de consciência do esgotamento do modelo de produção, sendo esta marcada pelo risco permanente de desastres e catástrofes. Acrescente-se o uso do bem ambiental de forma ilimitada, pela apropriação, a expansão demográfica, a mercantilização, o capitalismo predatório – alguns dos elementos que conduzem a sociedade atual a situações de periculosidade e de crise ambiental.

[...]

A sociedade de risco é aquela que, em função de seu contínuo crescimento econômico, pode sofrer a qualquer tempo as consequências de uma catástrofe ambiental. Nota-se, portanto, a evolução e o agravamento dos problemas, seguidos de uma evolução da sociedade (da sociedade industrial para a sociedade de risco), sem, contudo, uma adequação dos mecanismos jurídicos de solução dos problemas dessa nova sociedade. Há consciência da existência dos riscos, desacompanhada, contudo, de políticas de gestão, fenômeno denominado de irresponsabilidade organizada. (LEITE; PILATI; JAMUNDÁ apud KISHI; SILVA; SOARES, 2005, p. 611-612).

Diante de tudo que foi exposto, depreende-se, que, no direito ambiental, a responsabilidade é objetiva, ou seja; quem polui, devasta, etc. é obrigado, independentemente de culpa a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade.

2.6 Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.939/81 - PNMA)

Do ponto de vista legal, o conceito de meio ambiente, em se tratando de Brasil é encontrado no bojo da Lei nº 6.938/81- PNMA, cujo art. 3º estabelece: “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” (SIRVINSKAS, 2010a, p. 230).

A Política Nacional do Meio Ambiente, como já se sabe, foi instituída pela Lei nº 6.938 de 31/08/1981, foi, sem questionamento, um passo pioneiro na vida pública nacional, no que concerne à dinâmica da realidade ambiental. Esse caráter de vanguarda não se limitou à esfera do meio ambiente: teve significado também na história da Administração Pública Brasileira.

De fato, na história da nossa evolução política, as ações governamentais obedeciam mais a impulsos do momento ou a tendências de um determinado governo do que a planos, programas e projetos devidamente articulados. Imperavam, por assim dizer, as leis da improvisação e do curto prazo, vítimas fáceis da descontinuidade administrativa. É claro que, a partir dos anos 50, após a Segunda Guerra Mundial, foram adotados “planos de metas”, “planos de governo”, planos de desenvolvimento e ferramentas análogas. Contudo, tais recursos não tinham a estabilidade, o alcance e as perspectivas de uma política orgânica e de longo prazo, em âmbito federal ou estadual, que correspondesse melhor à índole dos Estados modernos.

Isto explica o caráter inovador da Política Nacional do Meio Ambiente que, como explica Milaré (2009, p. 325).

Sua implementação, seus resultados, assim como a estabilidade e a efetividade que ela denota, constituem um sopro renovador e, mais ainda, um salto de qualidade na vida pública brasileira. Seus objetivos nitidamente sociais e a solidariedade com o planeta Terra, que, mesmo implicitamente, se acham inscritos em seu texto, fazem dela um instrumento legal de grandíssimo valor para o País e, de alguma forma, para outras nações sul-americanas com os quais o Brasil tem extensas fronteiras.

2.6.1 Breve histórico da lei da PNMA

Os cinco séculos que permeiam entre a descoberta do Novo Mundo e o caso do século XX foram marcados pelo crescente e, cada vez mais rápido, domínio do homem europeu sobre a o orbe terrestre. Dominou os mares, conquistou novas terras, desenvolveu a ciência e a técnica, inventou a máquina, construiu a fábrica e gerou uma civilização caracterizada pelo incremento econômico e tecnológico.

As marcas do século XX podem ser identificadas por: concentração da população nas cidades; elevação do nível econômico de boa parte da população; produção intensa de bens de consumo; e descarte precoce de bens usados. Por seu lado, a mentalidade dominante era inteiramente favorável a tudo isso, enaltecendo o progresso industrial e econômico e pondo nele toda sua fé e esperança.

Esse sistema socioeconômico, porém, leva à exploração predatória dos recursos naturais, renováveis ou não, e à geração de grande quantidade de resíduos de toda natureza. Tal como ocorreu na edificação da Torre de Babel (MILARÉ, 2009, p. 326), chegou a hora da *confusão de línguas*, ou seja, da incontrolável propagação de informações e contrainformações a respeito dos prejuízos ambientais e da mistificação do desenvolvimento. Forma-se, assim, o contexto em que se começa a perder a fé e a esperança nesse sistema.

Como já mencionado no item 2.5, o homem se assustou em Hiroshima, Nagasaki e, posteriormente, em 1986, em Chernobyl, na Ucrânia e, mais recentemente, nesse ano, março de 2011, em Fukushima, todas essas no Japão, com seu próprio poder e como aprendiz de feiticeiro que não sabe controlar as consequências de sua mágica. Passam a ser notícia vários desastres ecológicos, e a finitude de recursos naturais começa a ameaçar o mito do desenvolvimento econômico a qualquer preço. É o caso da crise do petróleo, das fontes de energia e dos recursos hídricos.

Nasce o movimento ambientalista, pugnando pela preservação do ambiente e contra todo gênero de poluição. Surge como oposição, como antítese ao sistema econômico capitalista e consumista, o qual jamais teve qualquer cuidado com o ambiente. Pelo contrário, incentivou o consumo, devorando recursos naturais e energéticos e espalhando resíduos a esmo. O descartável é símbolo desse modelo.

Muitas vezes, entretanto, o discurso não tem sido coerente e imparcial com a prática nem dos ambientalistas, nem dos ruralistas, especificamente no Brasil. Há um total descompasso! O ruralista ou empresário se irrita com as restrições e limitações impostas à sua

atividade em razão da proteção e preservação ambiental, que ao modo deles é exacerbada. Já os ambientalistas, por sua vez, desconfiam dos projetos empresariais, tendendo a adotar uma postura radical e meramente conservadora dos recursos e ecossistemas ainda preservados. Deveria haver um meio-termo, bom senso e equidade por ambas as partes.

A isso, acrescenta-se que a oposição entre crescimento econômico e proteção ambiental tem íntima conexão com a oposição entre sociedades ricas e sociedades pobres: o conflito social que marca esses novos tempos, polarizado de forma emblemática entre Norte e Sul.

Convém lembrar que, nas sociedades ricas, fortes seguimentos da comunidade organizada têm consciência ambiental e exigem legislação adequada à proteção do meio ambiente, no seu próprio território e em outras partes do mundo.

Nas mais pobres, prevalece o domínio político das elites econômicas que enriqueceram às custas da exploração predatória dos recursos naturais. Essa oposição manifesta-se não só entre países ricos e países pobres, como também se revela dentro dos próprios países.

No Brasil, infelizmente, evidencia-se entre as regiões mais desenvolvidas ou ricas do Sul e Sudeste, e as mais pobres Norte e Nordeste. Manifesta-se, também, entre os municípios mais prósperos e carentes.

Feitas essas breves considerações, adentrar-se-á, propriamente na questão ambiental brasileira.

Em Estocolmo, 1972, o Brasil expressou a oposição entre Hemisfério Norte, rico e pungente e já preocupado com a proteção ambiental, e o Hemisfério Sul, pobre e desguarnecido, preocupado com seu enriquecimento. Defendeu o desenvolvimento econômico a qualquer preço, sem a menor consciência ambiental e suas consequências, causando, de certa forma, grande mal-estar e controvérsia.

No início da década de 80, a Lei Federal nº 6.938/81, dispôs sobre a *Política Nacional do Meio Ambiente*, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Essa Lei incorporou e aperfeiçoou normas estaduais já vigentes e instituiu o *Sistema Nacional do Meio Ambiente* (Sisnama), integrado pela União, por Estados e Municípios, e atribuiu aos Estados a responsabilidade maior na execução das normas protetoras do meio ambiente.

2.6.2 Princípios da PNMA

Princípios são ordenações que irradiam e imantam um sistema. Em termos lógicos, *princípio* é uma proposição que se toma como ponto de partida para derivar dela outras proposições cujo valor está referido ao daquela (MORENO apud SILVA, 2010, p. 215). Quando a Lei nº 6.938/81 (art. 5º) informa que as diretrizes hão de observar os princípios estabelecidos no art. 2º, está afirmando que as proposições-princípios (art. 2º) e que só valem enquanto se aferirem estas.

O art. 2º da Lei nº 6.938/81, após estabelecer o objetivo geral da Política Nacional do Meio Ambiente, define o que chama de *princípios norteadores* das ações.

Seja porque faltasse uma assessoria legislativa especializada, seja porque o assunto a ser regulamentado fosse novidade para a sociedade e o próprio legislador, a formulação desses princípios são, na realidade, programas, metas ou modalidade de ação. A enunciação de princípios é normalmente construída em forma de oração, em que o verbo indica a natureza e o rumo das ações, ao passo que as metas são substantivas. O que importa de fato é a mente do legislador, e esta parece clara. (MILARÉ, 2009, p. 329).

Tais princípios encontram-se a seguir transcritos *in verbis*:

- 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.
- 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.
- VI) Incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais.
- VII) Acompanhamento do estado da qualidade ambiental.
- VIII) Recuperação de áreas degradadas.
- IX) Proteção de áreas ameaçadas de degradação.
- X) Educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente. (SIRVINSKAS, 2010a, p. 229-230).

Como se sabe, princípio, dentro de uma hierarquia legal, está acima de todas as leis, e, com o Direito Ambiental, também não é diferente. Sendo assim, espera-se que, dentro do possível, os mesmos sejam cumpridos, como sugerido acima.

2.6.3 Objetivos da PNMA

Essa lei fora concebida num período de declarado autoritarismo político-administrativo, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente sofreu delimitações conceituais e operacionais impostas, tanto por fatores políticos e geopolíticos predominantes na época, como por distorções econômicas e sociais que afetavam a sociedade brasileira. Estava-se submetida ao império de uma tecno-burocracia infensa aos ideais sociais dos Estados membros. Sem embargo, revelou-se um valioso instrumento legal para nortear e balizar as intervenções sobre o meio ambiente, originadas da ação dos governos e da iniciativa privada.

É de justiça reconhecer o caráter inovador para o País – e até mesmo pioneiro em relação a outros países – de um tal diploma. A partir de sua vigência, enriquecida que foi por posteriores regulamentações, são incontáveis os benefícios ambientais auferidos; incalculável tem sido sua influência na definição de políticas públicas e na estruturação dos Sistemas de Gestão Ambiental. Hoje, com 30 anos de sua vigência, pode-se afirmar que a Política Nacional do Meio Ambiente significou – senão uma revolução pacífica – ao menos uma auspiciosa evolução no relacionamento da sociedade brasileira com o meio ambiente.

Essas constatações positivas não impedem de se verificar, também, que a redação da Lei nº 6.938/81 sofre de algumas lacunas conceituais e de técnica legislativa. Tais falhas, todavia, não obscurecem o seu sentido nem dificultam o entendimento prático e a aplicação da “Lei Áurea Ambiental” (MILARÉ, 2009, p. 334).

Por fim, acredita-se que a definição de objetivos e princípios da Lei nº 6.938/81 sofre de certa confusão conceitual, agravada por deficiências na técnica legislativa. Com efeito, de objetivos tratam os arts. 2º, *caput*, 4º e 5º. Há uma faixa cinzenta de superposição ou mistura de objetivo, de objetivos (plural), de metas, de princípios e diretrizes.

Todavia, uma leitura cuidadosa pode compatibilizar e ordenar adequadamente o conteúdo legal aqui, “**porquanto a lei deve ser lida e interpretada no seu contexto e não apenas em partes isolada**” (MILARÉ, 2009, p. 334, grifos nossos).

O que se poderia chamar de objetivo geral vem expresso no *caput* do art. 2º, *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 da vida humana, atendidos os seguintes princípios [...]. (SIRVINSKAS, 2010a, p. 229).

Preservação, melhoria e recuperação constituem processos decorrentes dos itens visados e explicitados a seguir, tidos como “princípios”. O fato de ser condição para o desenvolvimento, como mero instrumento ou cenário favorável, ao invés de fazer da qualidade ambiental um escopo do próprio desenvolvimento, inseparável dele – este tipo de enfoque só viria a aparecer quase uma década mais tarde com o desenvolvimento sustentável.

A segurança nacional foi preocupação exacerbada do regime militar vigente à época. Nenhum cidadão pode, em sã consciência, menosprezá-la; mas a segurança planetária não pode, igualmente, ser colocada em questão nem ignorada por políticas meramente nacionalistas, visto que a realidade ambiental do Planeta introduz variantes significativas na geopolítica mundial, independentes das fronteiras dos Estados-nação. No contexto supranacional de hoje, a “segurança nacional” para o Brasil de 1981 é relativizada.

Por derradeiro, a proteção da dignidade da vida humana não é fator exclusivo nem excludente do respeito ético que devemos ao fenômeno da vida que se desenvolve sobre a Terra.

Legislação específica posterior evidenciou e enfatizou o respeito ao meio ambiente, em conceitos mais atualizados, por exemplo, ao tratar dos interesses difusos e da tutela a ser exercida sobre as formas de vida, o patrimônio genético e o patrimônio ambiental no seu conjunto. O importante é que se vivencia um processo a partir da Lei nº 6.938/81 e a tendência aponta sempre para melhorias conceituais e, em decorrência, para a evolução de políticas para o meio ambiente e os sistemas de gestão ambiental.

O art. 4º, com seus incisos, detalha aqueles fatores que, em linguagem de planejamento, poderiam ser chamados de *objetivos específicos*, necessários à integração do objetivo geral a ser alcançado, *in verbis*: “I - [A Política Nacional do Meio Ambiente visará] à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” (SIRVINSKAS, 2010a, p. 230)

Nesta redação, o legislador diz, com mais propriedade que o desenvolvimento econômico-social, em seus planos, programas e projetos, deve ajustar-se às exigências ambientais. É óbvio, embora não o pareça, que muitas pessoas (inclusive empreendedores) ignoram ou querem ignorar as consequências da apropriação ou extração de recursos da natureza para produzir bens e serviços. Toda demanda de recursos para a produção precisa ajustar-se à capacidade de oferta que o patrimônio ambiental pode oferecer.

Nesse encontro de demanda e de oferta, há que se considerar dois fatores: a qualidade ambiental e o equilíbrio ecológico. A *qualidade ambiental* é um conjunto de requisitos e condições que atestam a saúde do meio ambiente, ou seja, fatores propícios à vida tal qual se

encontra nos sistemas vivos do mundo natural, principalmente daqueles elementos que entram no metabolismo dos processos essenciais à vida: ar, água, alimentos, componentes do solo, microclima, entre outros. Nunca é demais insistir em que a qualidade ambiental é pressuposto da qualidade de vida. Já o *equilíbrio ecológico* (também lembrado no art. 225 da CF) é a permanência dos ecossistemas em suas características próprias e essenciais – uma vez que cada ecossistema, ou habitat, ou meio tem suas peculiaridades. Em síntese, o equilíbrio ecológico, que é dinâmico, consiste na qualidade que os ecossistemas possuem de manter-se iguais a si mesmos, apesar de todas as ações e reações que neles se processam, principalmente aquelas provocadas pela intervenção antrópica.

Sucintamente, o objetivo enunciado intenta manter qualidade ambiental e equilíbrio entre os componentes do meio ambiente – inclusive nas interações entre eles –, de modo que não somente a saúde humana, mas, ainda, os sistemas vivos sejam beneficiados. Portanto, como ensina a Ecologia, qualquer processo de desenvolvimento está forçosamente condicionado a respeitar as “tecnologias da Natureza”, ou seja, sua capacidade para atender a demandas e, ao mesmo tempo, suas condições de equilíbrio ou homeostase, sem o que os ecossistemas deixem de ser o que são e o que deveriam ser.

Ao se tratar dos interesses das várias esferas ou níveis constitucionais de poder, a Política Nacional do Meio Ambiente suscita uma pequena questão: Seria a ação governamental federal a mais indicada para prover aos interesses referidos ou, antes, cada ente federativo deveria cuidar dos seus respectivos interesses? Acredita-se que ambas as alternativas podem ser entendidas, sem que isto suscite conflito de competência e atribuições. Cabe à União o papel normativo de abrangência nacional, o que ficou bem claro no texto constitucional. Por outro lado, as consequências concorrente e suplementar para legislar em matéria ambiental restaram igualmente bem definidas na Lei Maior e na Legislação Infraconstitucional.

Sendo assim, conclui-se que cada ente federativo, no âmbito de sua competência, não só pode como também deve desenvolver uma ação governamental sua, que priorize ações concernentes à qualidade e ao equilíbrio ecológico, valendo-se de instrumentos legais, políticas governamentais e políticas públicas.

É evidente que cabe à União pensar nos interesses de caráter nacional. Foi assim, aliás, que foram surgindo outras políticas nacionais relacionadas com o meio ambiente, além de outros instrumentos legais e normativos que alcançam todo o território brasileiro, entre eles as Resoluções do CONAMA.

2.6.4 Análise crítica sobre a PNMA

Conforme descrito anteriormente, a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente deve ser lida na sua integralidade, não por fragmentos. Acredita-se que, à época, foi uma lei bem elaborada, cercando, supostamente, seus agressores, devastadores e destruidores contra o mal uso dos recursos naturais brasileiros, biomas, ecossistemas etc. A pergunta que fica: A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente está sendo cumprida? Sabe-se que a efetividade de aplicação dessa Lei (ou de outras), ainda, é questionável, em razão da falta de fiscalização, de planejamento, de fortalecimento das instituições, além de incentivos e sanções econômicas que tem de ser aplicadas para aumentar o cumprimento das normas.

Além do mais, compulsando a referida Lei nº 6.938/81, em seu art. 17 - “I”, V, percebe-se uma nítida discrepância com relação aos valores estipulados como punição, sanção etc. Considera-se, inclusive, muito pouco o valor pecuniário a ser pago no seu grau máximo: R\$ 9.000,00 (nove mil reais). Ínfimo para quem destrói, polui, devasta, uma vez que os lucros gerados com tais infrações, supostamente, deve-lhes render “N” vezes mais do que essa quantia. É preciso, então, atualizar, tal multa, como meio de compensação por tais danos. Outro fato incontestável: O Brasileiro, infelizmente, só sente quando seu bolso é tocado.

Atualizando um pouco mais, percebe-se, que a danosidade ambiental, potencial ou efetiva, pode gerar uma tríplice reação do ordenamento jurídico, ou seja, um único ato pode detonar a imposição de sanções administrativas, penais e civis. Assim, por exemplo, o carreamento de efluentes para um manancial, comprometendo a fauna ictiológica e as condições sanitárias do meio ambiente, podem ensejar:

- i) pagamento de multa de **R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais)**, com base no **art. 62, VIII, do Dec. nº 6.514/2008**; ii) condenação à pena de detenção, de 1 a 3 anos, ou multa, ou ambas cumulativamente, com base no art. 33 da Lei 9.605/98; iii) pagamento de indenização ou cumprimento de fazer ou de não fazer, com base no **art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81**. (MILARÉ, 2009, p. 180, grifos nossos).

E nos dizeres da eminente Professora da USP, Helita Barreira Custódio (2005, p. 3),

Preocupantemente, manifesta é a progressiva execução de uma política anti-ambiental, visando ao desenvolvimento econômico, sob a orientação de notórios grupos de pressão de entidades nacionais e multinacionais, com a criminoso conivência de certos políticos, administradores, profissionais, técnicos ou

funcionários inescrupulosos, o que vem contribuindo para o empobrecimento do meio ambiente e a galopante degradação da qualidade ambiental propícia à vida nas zonas rurais, nas zonas urbanas ou nas cidades, nos Municípios, nos Estados-membros, no Distrito Federal, em regiões inteiras e em todo o País.

Com a edição da Lei nº 6.938/81, o país passou a ter, formalmente, uma Política Nacional do Meio Ambiente, uma espécie de marco legal para todas as políticas públicas de meio ambiente a serem desenvolvidas pelos entes federativos. Anteriormente a isso, cada Estado ou Município tinha autonomia para eleger as suas diretrizes políticas em relação ao meio ambiente de forma independente, embora na prática poucos realmente demonstrassem interesse pela temática.

Porém, a partir desse momento, iniciou-se uma integração e harmonização dessas políticas tendo como norte os objetivos e as diretrizes estabelecidas na referida lei pela União. Um aspecto importante disso foi a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente, um sistema administrativo de coordenação de políticas públicas de meio ambiente envolvendo os três níveis da federação com o objetivo de dar concretude à Política Nacional do Meio Ambiente.

Por Política Nacional do Meio Ambiente se deve compreender as diretrizes gerais estabelecidas por lei que têm o objetivo de harmonizar e de integrar as políticas públicas de meio ambiente dos entes federativos, tornando-as mais efetivas e eficazes.

Tanto o objetivo geral quanto os objetivos específicos conduzem à concepção de que a Política Nacional do Meio Ambiente, ao tentar harmonizar a defesa do meio ambiente com o desenvolvimento econômico e com a justiça social, tem como primeira finalidade a promoção do desenvolvimento sustentável e como última finalidade a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana.

A aplicabilidade dos princípios do Direito Ambiental é muito mais ampla do que a dos princípios da Política Nacional do Meio Ambiente, posto que estes são decorrentes daqueles, e a redação da maioria dos incisos do art. 2º da Lei nº 6.938/81, mais do que princípios, sugere um elenco de ações que melhor condizem com a característica de meta do que de princípios propriamente ditos.

A avaliação de impacto ambiental é um instrumento de defesa do meio ambiente, constituído por um conjunto de procedimentos técnicos e administrativos que visam à realização da análise sistemática dos impactos ambientais da instalação ou operação de uma atividade e suas diversas alternativas, com a finalidade de embasar as decisões quanto ao seu licenciamento.

O licenciamento ambiental é o processo administrativo complexo que tramita perante a instância administrativa responsável pela gestão ambiental – no âmbito federal, estadual ou municipal –, e que tem como objetivo assegurar a qualidade de vida da população por meio de um controle prévio e de um contínuo acompanhamento das atividades humanas capazes de gerar impactos sobre o meio ambiente.

Assim sendo, segundo Antunes (2005c, p. 208-209)

O Direito Ambiental tem como uma de suas principais pedras de toque a obrigação de reparar os danos causados ao meio ambiente, o que, no regime jurídico brasileiro, possui assento constitucional – art. 225, § 2º – Os estudos jurídicos de direito ambiental tem se dedicado pouco às obrigações cujo inadimplemento dão margem ao surgimento da responsabilidade. Em verdade, os principais estudos existentes em nossas letras jurídicas dedicam-se ao estudo da responsabilidade por danos ao meio ambiente de forma basicamente voltada para os aspectos de direito público, dedicando pouco espaço à reparação privada dos danos ao meio ambiente. A experiência prática, no entanto, está demonstrando que, seguidamente, surgem questões de “direito privado” na esteira de demandas originalmente ambientais e, conforme a maioria da doutrina, consideradas quase exclusivamente sob a ótica do direito público.

Antes de se iniciar um grande empreendimento, loteamento etc. o correto deve ser, em primeiro lugar, fazer um estudo de impacto ambiental (EIA), para só depois, entregá-lo ao órgão competente, a fim de ver se este estudo condiz com as condições reais próprias para tal, para só depois este mesmo órgão, libere ou dê seu “aval” para o Licenciamento Prévio (LP).

2.6.5 Necessidade de atualização legislativa como instrumento eficaz

Com a evolução dos diplomas ou Leis, destinados a tutelar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não se assegura, por si, sua inexorável aplicação. As normas de cunho material, dirigidas ao homem e ao Estado supõem a atuação deste por meio do monopólio da jurisdição. Em razão da previsão constitucional contida no art. 5º, XXXV, acerca da inafastabilidade da jurisdição, deve o judiciário dispensar seus esforços na tutela de interesses difusos que se encerram na pretensão por um ambiente equilibrado. A tutela jurisdicional deve ser eficaz, assegurando o direito a um ambiente sadio, direito esse pertencente a uma universalidade de pessoas desta e de outras vindouras (PRADO; CALIL; OLIVEIRA, 2009, p. 39). A esse respeito, Santiago Anglada Gotor (apud SILVA, 2010b, p. 58) atenta para necessidade de adequação da tutela às características da proteção ambiental:

Diante de uma nova projeção do direito à vida, pois neste há de se incluir a manutenção daquelas condições ambientais que são suportes da própria vida, e o ordenamento jurídico, a que compete tutelar o interesse público, há que dar resposta coerente e eficaz a essa nova realidade social.

Embora o Brasil tenha notável legislação ambiental, a aplicação de tais leis, seja constitucional seja infraconstitucional, encontra dificuldades, percalços, capazes de tornar inócua a atuação do judiciário. Não raramente, a comunicação tardia da ocorrência do dano, da morosidade no trâmite das ações e não aplicação da tutela específica (ou de urgência, quando o caso comporta), acabam por fazer regra à aplicação do mero ressarcimento pecuniário. Tal tutela, embora ainda mantenha seu aspecto pedagógico, resta ineficaz ao fim a que se destina: Coibir a degradação ambiental.

A efetividade da tutela jurisdicional ambiental guarda em si um aspecto de suma importância, porém, nem sempre observado: a necessidade de se prevenir o ilícito, evitando, por consequência, o dano ambiental. Isto porque o bem da vida a ser tutelado não goza de caráter patrimonial, de modo que a tutela ressarcitória por meio de indenização não se mostra eficaz. Além do mais, sendo o dano muitas vezes irreparável – quase nunca se recupera o *status quo ante* – a indenização pecuniária não representa proteção ambiental, mas sim mera sanção ao autor do ilícito. Há, ainda, os casos em que a tutela específica da obrigação assegura a redução dos efeitos malévolos do dano, mas não o sana por inteiro.

A realidade fática da degradação ambiental constante supõe que todos os operadores do direito voltem seus olhares para a efetividade da prestação jurisdicional. Muitos dos “novos direitos”, entre os quais, o direito a um meio ambiente sadio e equilibrado (art. 225, caput da CF), não se coaduna com a simples tutela de reparação do dano, mormente porque tais direitos não possuem, em regra, caráter patrimonial ou econômico. Requerem uma visão mais utilitária do processo, não como um fim em si mesmo, mas como mecanismo de operacionalização das disposições constitucionais e legais de proteção do meio ambiente.

O processo há de ser visto como mecanismo ou funcionamento eficaz na proteção ambiental, como corolário do dever constitucional imposto ao Poder Público e toda coletividade de zelar pelo meio ambiente, tendo em vista indissociável vinculação entre este e a própria dignidade da pessoa humana.

Não resta dúvida que a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi determinante para a evolução da legislação ambiental, na medida em que, fazendo menção expressa à proteção da vida e dignidade humana, acabou por proteger, por via oblíqua, outros diversos direitos a ela relacionados e sem os quais não há vida humana digna. Entre tais direitos

encontra-se o meio ambiente ecologicamente equilibrado, devidamente previsto na Constituição Federal como bem essencial à sadia qualidade de vida. A salvaguarda de tal direito, entretanto, não encontra respaldo eficaz nas chamadas tutelas clássicas. O direito, cuja proteção se objetiva, exige uma tutela jurisdicional condizente com suas características e peculiaridades. É nesse sentido que a tutela inibitória se revela instrumento ou mecanismo de efetividade processual, quer por ser mais célere, quer por atuar na prevenção do ilícito e, conseqüentemente, do dano.

Mas o que vem a ser a tutela inibitória?

A tutela inibitória, ou tutela jurisdicional preventiva de natureza inibitória, é uma atuação jurisdicional que tem como objetivo **prevenir** a prática do ilícito, entendido como ato contrário ao direito material. A previsão legal está no artigo 461 § 4º do CPC e no art. 84 do CDC.

A tutela inibitória preventiva é uma alternativa preferida à tutela ressarcitória, cuja técnica é indenizar pelo equivalente, mais perdas e danos. Sua principal característica é a não exigência da ocorrência do dano. Para o cabimento da tutela inibitória basta a existência de uma ação ilícita. Se houver dano, a tutela cabível será a tutela ressarcitória ou reparatória, embora a inibitória também caiba para cessar o dano.

O interesse tutelado é difuso, como é sabido, pertencente a esta geração e as que estão por vir, de maneira que a segurança jurídica, individualmente considerada, não pode ser sobreposta ao interesse da coletividade. O individualismo típico das tutelas clássicas acaba por fulminar os interesses de massa, pois, embora a responsabilidade civil seja objetiva, a qualificação do dano e seu dimensionamento demandam produção de prova complexa e onerosa, que submetem o interesse social a um processo prolongado, com um resultado nem sempre satisfatório.

Não se quer, muito menos se pretende, fazer apologia à celeridade processual à custa de sacrifício do contraditório e ampla defesa assegurados na Constituição Federal (art. 5º, LV). Trata-se, apenas, de não permitir que o meio ambiente ecologicamente equilibrado sucumba diante da morosidade dos trâmites previstos nas tutelas clássicas, mormente nas ações de reparação, cuja conduta, dano e nexos causal devem ser cabalmente demonstrados para que o autor do ilícito seja obrigado a reparar o dano.

A mera reparação pecuniária decorrente da aplicação do princípio do poluidor/pagador, infelizmente, não é meio suficiente de evitar a ocorrência do dano ambiental, tampouco saná-lo. É certo que a obrigação de reparação do dano guarda em si caráter pedagógico destinado a desestimular a prática da conduta indesejada. Porém, quando

na ocorrência desta, o pagamento não é meio hábil e eficaz para restituir o que era antes do bem jurídico ambiental violado, principalmente, quando este é irreparável.

O meio ambiente, bem jurídico violado no início do século XX, e, até o momento, vê-se, que o mesmo continua a ser. Porém, hoje, a humanidade já tem certo conhecimento de que muitos recursos são findáveis, esgotáveis, e que sua renovação é lenta, morosa e leva muitos anos até se recompor, e o equilíbrio ambiental é *conditio sine qua non* ao desenvolvimento de vida.

Espera-se, contudo, alertar a imprescindível, alarmante e urgente proteção ambiental, bem como difundir a existência de uma tutela jurisdicional eficaz no ordenamento jurídico brasileiro. Em não havendo exploração racional do meio ambiente, máxima do desenvolvimento sustentável, a tutela preventiva, entre outros mecanismos de prevenção, há de ser largamente utilizada para a salvaguarda do meio ambiente ecologicamente equilibrado, a fim de que se assegure não só a existência humana, mas o amplo exercício de direito a uma vida digna e saudável.

2.7 O Código Florestal em Trâmite no Congresso Nacional

Em que pese, nos últimos meses, todo esse embate entre ambientalistas e ruralistas, acerca do novo Código Florestal, que vem sido debatido há algum tempo, o correto é todos se conscientizarem, a fim de buscar uma melhor solução para os recursos naturais, ecossistemas, e, sobretudo, encontrar uma maneira menos sofrida, penosa e triste com as construções ilegais nas áreas de preservação permanente (APPs), – o que é proibido – visando evitar catástrofes e tragédias como as que ocorreram na região serrana do Rio de Janeiro, em janeiro deste ano.

Ainda este ano, exatamente no dia 31/07/11, domingo, coincidentemente, o programa global “Fantástico”, mostrou cenas de grandes mansões, hotéis etc. construídos ilegalmente em áreas de preservação permanente, o que é defeso e proibido, e, quem deveria dar o exemplo dessas construções (empresários, deputados, etc.) são os primeiros a burlar a lei. Pior ainda é que fica naquele famoso “jogo de empurra-empurra” (O Ibama que autua, que culpa o fiscal, que joga a culpa no extinto DEPRN, que diz que o Ministério Público é que deveria fazer cumprir a lei, que esse fala em demolições e assim por diante). É uma situação tão esdrúxula, ridícula que beira às raias da loucura, do inimaginável, da insensatez, do bom senso etc...

Por outro lado, é evidente que não se está contra o progresso tecnológico, científico etc.. mas, é preciso fazê-lo com uma grande conscientização, principalmente, a ambiental, por meio do chamado Desenvolvimento Sustentável.

2.7.1 Código Florestal de 1934

O primeiro Código Florestal Brasileiro, instituído pelo Decreto nº 23.793, de 23/01/1934, considerava as florestas bem de interesse comum. Como consequência, os direitos de propriedade sobre elas sofriam limitações estabelecidas em Lei, especialmente em relação ao corte de árvores em florestas protetoras ou remanescentes, consideradas de conservação perene.

Esse Código classificou como protetoras as florestas que tinham por função conservar o regime das águas, evitar a erosão, fixar dunas, auxiliar a defesa de fronteiras, assegurar condições de salubridade pública, proteger sítios de beleza natural e asilar espécimes raros da fauna nacional. Declararam-se como remanescentes as florestas que formassem os parques nacionais, estaduais e municipais; as que tivessem espécimes preciosos, de interesse biológico ou estético, e as reservadas para pequenos parques ou bosques públicos. Na classificação constante do Código havia, também, *florestas modelos*, constituídas pelas plantadas, artificiais; e as de *rendimento*, que compreendiam aquelas que não se enquadrassem nas categorias anteriores (MILARÉ, 2009, p. 741). Essas últimas seriam hoje chamadas de “plantadas”, “industriais” e outras denominações de cunho econômico.

2.7.2 Código Florestal de 1965

O modelo adotado pelo Código Florestal de 1965, objeto da Lei nº 4.771 de 15/09/1965, ainda se encontra em vigor (acredita-se que o novo – PL nº 1.876, de 1.999 - deva ser aprovado ainda esse ano, uma vez que já passou pela Câmara dos Deputados, faltando, agora o Senado Federal), em certa medida manteve o sistema de 1934, dele diferindo fundamentalmente – e isto é de interesse desta Seção – pela abolição de florestas então

previstas e pela instituição das chamadas *Áreas de Preservação Permanente* (APP), vale dizer, aquelas que, por suas funções ambientais, não podem ser suprimidas

Posteriormente, com o advento da Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, as faixas de preservação permanentes passaram a ser denominadas reservas ou estações ecológicas. O Decreto nº 89.336/1984, que regulamentou essa matéria, remeteu ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA – o estabelecimento de normas e critérios para o uso dos recursos ambientais existentes nas reservas ecológicas. Diante desse pressuposto, o CONAMA publicou a Resolução nº 004, de 18/09/1985. Esta Resolução foi tacitamente ab-rogada pela Lei nº 9.985, de 18/07/2000, a qual também revogou, expressamente, o art. 18 da Lei nº 6.938/81, que previa a criação de reservas ecológicas.

Merecem também destaque as sucessivas reformas no CFLO, promovidas por Medidas Provisórias, especialmente a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001, a qual não somente introduziu o conceito de área de preservação permanente, como influenciou na redação hoje vigente do Código Florestal. A Medida Provisória nº 2.166-67 teve origem na Medida Provisória nº 1.511, de 25/07/1996, e foi “congelada” pela Emenda Constitucional 32, de 11/09/2001.

Além do conceito de áreas de preservação permanente, essa Medida Provisória também inovou, ao apontar quais seriam as suas funções ecológicas e ambientais. Dando nova redação ao inciso II, do § 2º do Código, ditas funções têm por desideratos básicos: a) preservar os recursos hídricos; b) preservar a paisagem; c) preservar a estabilidade geológica; d) preservar a biodiversidade; e) preservar o fluxo gênico de fauna e flora; f) proteger o solo; e g) assegurar o bem-estar das populações humanas.

É fácil deduzir que o instituto das áreas de preservação permanente tem objetivos bem expressos em relação à integridade dos ecossistemas e à qualidade ambiental do meio. Com efeito, o diploma legal entra até mesmo em detalhes no que se refere às sete funções citadas acima, com sua nova redação. Na verdade, essa redação corrigiu distorções verificadas ao longo das décadas de vigência da Lei, seja por insuficiência de conceitos científicos e normas técnicas, seja pela crescente inter-relação dos aspectos ecológicos e dos socioeconômicos.

É oportuno insistir na visão sistêmica do meio ambiente, em seu conjunto, e na estrutura mesma dos ecossistemas. Importa muito relembrar que não há elementos naturais indiferentes, porquanto o meio ambiente é constituído de *teias* (MILARÉ, 2009, p. 742), essas formas impressionantes de amarração que sustentam o mundo natural e a vida. Ressalta-se que as funções ecológicas (relativas aos ecossistemas) e ambientais (concernentes às inter-

relações existentes no meio, notadamente com a espécie humana) estão claramente explicitadas e interligadas.

Como se vê, as APPs têm esse papel importantíssimo de abrigar a biodiversidade e promover a propagação da vida; assegurar a qualidade do solo e garantir o armazenamento do recurso água em condições favoráveis de quantidade e qualidade; já a paisagem é intrinsecamente ligada aos componentes do ecossistema. E mais, tem muito a ver com o bem-estar humano das populações que estão em seu entorno, contribuindo para a sadia qualidade de vida assegurada no *caput* do art. 225 da Constituição Federal.

2.7.3 Áreas de Preservação Permanente (APPs)

As APPs correspondem a margens de rios, cursos d'água, lagos, lagoas e reservatórios, topos de morro e encostas com declividade elevada, cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, e de proteger o solo e assegurar o bem-estar da população humana. São consideradas áreas mais sensíveis e sofrem **riscos de erosão do solo, enchentes e deslizamentos**. A retirada da vegetação nativa nessas áreas só pode ser autorizada em casos de obras de utilidade pública, de interesse social ou para atividades de baixo impacto ambiental.

Com isso, vê-se afirmado o *status* das APPs como espaços territoriais especialmente protegidos em sentido amplo, ou seja, elas podem admitir, em caráter excepcional, determinadas intervenções no seu meio, o que as faz diferir daquelas outras que se acham sujeitas ao regime estrito de preservação, dada a sua característica de intocáveis.

Consideram-se de preservação permanente, pelo único efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

- a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será:
 - 1 - de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
 - 2 - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
 - 3 - de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
 - 4 - de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

5 - de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;

c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura;

d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;

e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;

f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

h) em altitude superior a 1.800 (um mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação.

§ único: No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo. (SIRVINSKAS, 2010a, p. 185).

Ainda, a legislação atual proíbe a ocupação em áreas de encostas a partir de 45° de inclinação, em topo de morro e 30 metros a partir das margens dos rios – a distância varia de acordo com a largura do rio. Nos morros, o objetivo da lei atual é preservar a vegetação natural, que aumenta a resistência das encostas e reduz deslizamentos de terra.

Nas margens dos cursos d'água – rios, córregos, riachos, ribeirões etc. –, a área reservada visa preservar as várzeas, os espaços onde os alagamentos são naturais nas épocas das chuvas fortes.

Com o NOVO Código Florestal, que está por vir, já aprovado na Câmara dos Deputados, e, mais recentemente, também aprovado no Senado, devendo, agora voltar à Câmara dos Deputados, para os "ajustes" finais, indo em seguida para a Presidenta que irá sancioná-lo ou vetá-lo. Segundo o Substitutivo – Projeto de Lei nº 1.876, de 1999- que, ainda no Código Florestal de 1.965 vigente é, ainda, o artigo 2º, que fala sobre as APPs, mas, agora, considerando o que virá, será o art. 4º relativo às APPs, que vai permanecer quase que inalterável, a não ser que os 30m já existentes, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura, *observado o disposto no art. 35 do Substitutivo*:

No caso de áreas rurais consolidadas localizadas em áreas de preservação permanente nas margens de cursos d'água de até dez metros de largura, será admitida a manutenção das atividades agrossilvopastoris desenvolvidas, desde que:

I- as faixas marginais sejam recompostas em, no mínimo, 15 (quinze) metros, contados da calha do leito regular; e

II- sejam observados critérios técnicos de conservação do solo e água. (Projeto de Lei nº 1.876 de 1.999).

O que muda, então, nesse *novo* Código Florestal com esse tal uso consolidado?

Quem já ocupava a faixa de 30m, antes de 2008 (Uso Consolidado), poderá continuar usando a metade dessa faixa, *DESDE QUE* não haja erosão ou contaminação e desde que refloreste os 15m junto ao rio. Só é válida para rios pequenos, com menos de 10m de largura.

Em suma, as APPs são fundamentais, acima de tudo, para a proteção dos recursos hídricos (nascentes, rios, lagos, reservatórios etc.), evitando que as atividades agropecuárias desenvolvidas ao redor causem contaminação ou assoreamento. Além disso, contribuem para a manutenção das espécies nativas e formam corredores biológicos, facilitando a circulação da fauna. As APPs de encostas e topos de morros têm a finalidade de **evitar** desmoronamentos e catástrofes e é por isso que são importantes, além de contribuírem para a conservação da biodiversidade.

2.7.4 Reserva Legal - RL

A reserva legal é uma área localizada no interior da propriedade ou posse rural, que deve ser mantida com a sua cobertura vegetal original. Esta área tem a função de assegurar o uso econômico sustentável dos recursos naturais, proporcionar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos, promover a conservação da biodiversidade, abrigar e proteger a fauna silvestre e a flora nativa. O tamanho da área varia de acordo com a região onde está localizada.

Regime de Reserva Legal: o art. 16, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001, admite a supressão de florestas e de outras formas de vegetação nativa, com as restrições e exigências que nele se estabelecem. Assim é que não são suscetíveis de supressão florestas situadas em área de preservação permanente, a não ser, nas hipóteses e condições previstas no § 1º do art. 3º e art. 4º do Código (de 1965); tampouco o são as não-sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica. Fora isso, as demais são passíveis de supressão, desde que seja mantida uma reserva legal em percentual mínimo, constante dos incisos do referido art. 16.

Entende-se por Reserva Legal a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade (art. 1º, § 2º, III), no CFlo. de 65. Quer dizer que as áreas de preservação permanente NÃO entram no cômputo do percentual de Reserva

Legal discriminado nos incisos do art. 16 do mesmo *Códex*. A Reserva Legal, que incide apenas sobre floresta de domínio privado, é um espaço territorial especialmente protegido, nos termos do art. 225, § 1º, III da CF/88, que não se confunde com unidades de conservação. Trata-se, apenas de reserva florestal, não de reserva de fauna, que é também um espaço (uma área) especialmente protegido não por si, mas em função das populações animais que nela existem, e é de domínio público, que tem seu regime jurídico estabelecido no art. 19 da Lei nº 9.985/2000, ao contrário da reserva legal que é protegida por si e é de domínio privado. A RL de florestas não é servidão, mas simples restrição ao direito de propriedade, pelo que não é indenizável. (SILVA, 2010, p. 183).

O percentual de reserva legal é variável em função da localização regional e da natureza da vegetação (floresta, cerrado ou campos gerais). Assim é que se estabelece a *reserva legal mínima*:

I – de 80% em propriedade rural localizada em área na *Amazônia Legal*, ou seja, em área que se encontre nos Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e regiões situadas ao norte do paralelo 13° S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e a oeste do meridiano 44° W, do Estado do Maranhão (art. 1º, § 2º, VI);

II – de 35% em propriedade rural situada em área de cerrado localizada na *Amazônia Legal*, sendo 20% na propriedade e 15% na forma de compensação em outra área, desde que esteja localizada na mesma microbacia e seja averbada nos termos do § 8º do mesmo art. 16;

III – 20% em propriedade rural em áreas de campos gerais localizada em *qualquer* região do país- quer dizer, aqui se tem um acréscimo; assim, além da reserva legal de floresta e cerrado em propriedades rurais na Amazônia Legal e nas demais regiões do país, também se reservem 20% dos campos gerais nelas existentes. No caso da Amazônia Legal está expresso que o percentual de reserva legal em propriedades situadas em área de floresta e cerrado será definido considerando separadamente os índices contidos nos incisos I e II do art. 16, o que vale dizer que a reserva legal terá que ser de 80% de floresta e 35% de cerrado; em certo sentido isso beneficia o proprietário, porque seria mais gravoso se a reserva legal fosse de 80% da vegetação (floresta e cerrado) existente. Em síntese, as regras ficam assim apresentadas:

- 80%, na propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia Legal.
- 35%, na propriedade rural situada em área de cerrado localizada na Amazônia Legal, sendo no mínimo 20% na propriedade e 15% na forma de compensação em outra área, desde que esteja localizada na mesma microbacia e seja averbada.
- 20% na propriedade rural em área de campos gerais localizada em qualquer região do País.
- 20% na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do País. (MACHADO, 2009, p. 762).

Quando uma reserva legal de proteção florestal se fixa, isso significa que ela não pode ser suprimida; apenas pode ser utilizada sob regime de manejo florestal sustentável, de acordo com princípios e critérios técnicos e científicos estabelecidos no regulamento, ressalvadas as hipóteses previstas no § 3º do art. 16, sem prejuízo de incidência de legislações específicas, como é, por exemplo, a Lei nº 9.985/2000, que institui o *Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza*, na qual se encontram regimes específicos para diversas formas de florestas e outras formas de vegetação integrantes de unidades de conservação, como os parques públicos, as florestas nacional e municipal, estação ecológica, reserva biológica, refúgio de vida silvestre, reservas extrativistas etc.

2.7.5 Localização da reserva

A localização da Reserva Legal deve ser aprovada pelo órgão ambiental estadual competente ou, mediante convênio, pelo órgão ambiental municipal ou outra instituição devidamente habilitada, devendo ser considerados no processo de aprovação a função social da propriedade e os critérios e instrumentos, quando houver:

- I) O plano de bacia hidrográfica;
- II) O plano diretor municipal;
- III) O Zoneamento ecológico-econômico;
- IV) Outras categorias de zoneamento ambiental;
- V) A proximidade com outra Reserva Legal, Área de Preservação Permanente, unidade de conservação ou outra área legalmente protegida – cf. CFLO, com a redação dada MP 2.166-67/2001 – art. 16.

Quadro 5 - Quadro comparativo entre APP e RL

ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE	RESERVA LEGAL
Previstas nos arts. 2º e 3º do CFLO, em área urbana ou rural .	Prevista no art. 16 do CFLO, em área rural .
Exploração excepcional, apenas nas hipóteses de utilidade pública, interesse social ou intervenção eventual de baixo impacto ambiental.	Exploração apenas sob a forma de manejo florestal sustentável, onde não se permite o corte raso da vegetação.
Incidência <i>ex lege</i> (art. 2º) ou por meio de ato do Poder Público (art. 3º).	Incidência <i>ex lege</i> , mas depende de delimitação a ser definida pelo órgão ambiental estadual e deverá ser averbada.
Não há percentual na lei, pois a delimitação ocorrerá em cada caso concreto.	A lei define os percentuais mínimos (80%, 35% ou 20%), a depender da vegetação e da localização.
Para o STJ, a vegetação não será indenizável em desapropriação. Para o STF, haverá indenização.	Haverá indenizabilidade limitada da mata em caso de desapropriação, desde que haja exploração via plano de manejo florestal aprovado (STJ).

Fonte: Amado (2011, p. 157).

A Reserva Legal, no Código Florestal de 1965, só era importante para garantir madeira e lenha para consumo da propriedade. Hoje, espera-se que essas áreas contribuam para a conservação da biodiversidade e serviços ambientais (no caso, principalmente, sequestro de carbono). Mas sob o ponto de vista ecológico, essas áreas são comparativamente menos importantes do que as APPs. São menos importantes porque podem estar isoladas na paisagem e porque estão longe da água. Nessas circunstâncias, há muito menos espécies de animais e plantas e se estão isoladas sofrem as consequências do isolamento.

2.7.6 Algumas novidades acerca do novo CFLO

Sabe-se, ainda, com o advento do *Novo Código Florestal*, que aquele proprietário rural que tiver até 4 módulos fiscais— esse tamanho varia de região para região — mas seria em torno de $120 \text{ ha} \div 2,5 = 48$ alqueires. NÃO MAIS PRECISARÁ DE RL. Pensa-se ser essa inovação ótima ao pequeno proprietário rural, pois antes disso, ele tinha que ter a APP (continua), mais a Reserva Legal, o que sobrava muito pouco para o cultivo da terra.

Outro fato impressionante é que a Reserva Legal, em se tratando daqueles 20% que deveria resguardar, dentro da propriedade, era o dono que escolhia a área que fosse destinada à Reserva Legal (parece que não é mais, mas o órgão ambiental) onde quer que esses 20% sejam conservados.

Estudos revelam que **90%** dos rios brasileiros têm apenas 5 metros de largura, o que os leva a entrar na faixa dos 30 m de APPs.

A seguir, apresenta-se um quadro sinótico com as diferenças entre o CFLO de 1965 e o que está por vir, mas especificamente, nos dois pontos mais emblemáticos: as APPs e RL.

Quadro 6 - Diferenças entre o CFlo de 1965 (APPs) e o que está por vir

Código Florestal de 1965 – APPs	Projeto em tramitação (Substitutivo) PL nº 1.876, de 1999
Áreas de Preservação Permanente - APPs. Art. 2º Consideram-se de preservação permanente pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:	Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, pelo só efeito da Lei:
a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:	I) as faixas marginais de qualquer curso d'água, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:
1) de 30 (trinta) metros para cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;	a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura, observado o disposto no art. 35 ;
	Art 35 – No caso de áreas rurais consolidadas localizadas em áreas de preservação permanente de cursos d'água de até dez metros de largura, será admitida a manutenção de atividades agrossilvo-pastoris desenvolvidas, desde que: I) as faixas marginais sejam recompostas em, no mínimo, 15 (quinze) metros, contados da calha do leito regular; e II) sejam observados critérios técnicos de conservação do solo e água.
2) de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;	b) MANTIDO
3) de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;	c) MANTIDO
4) de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;	d) MANTIDO
5) de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros,	e) MANTIDO

Fonte: a autora

Quadro 7 - Diferença do CFlo de 1965 (RL) e o que está por vir

Código Florestal de 1965 – Reserva Legal- RL	Projeto em tramitação (Substitutivo) PL N° 1.876, de 1999
Art. 16 - As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal , no mínimo:	Art. 13- Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de reserva legal , sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observando os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel:
I) Oitenta por cento, na propriedade rural situada em área de floresta na Amazônia Legal;	I) localizado na Amazônia Legal: a) oitenta por cento, no imóvel situado em áreas de florestas; MANTIDO
II) Trinta e cinco por cento, na propriedade rural situada em área de cerrado localizada na Amazônia Legal, sendo no mínimo vinte por cento na propriedade e quinze por cento na forma de compensação em outra área, desde que esteja localizada na mesma microbacia, e seja averbada nos termos do § 7º deste artigo;	b) Trinta e cinco por cento, no imóvel em área de cerrado;
III) Vinte por cento, na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do País; e	c) vinte por cento, no imóvel situado em área de campos gerais;
IV) Vinte por cento, na propriedade rural em área de campos gerais localizada em qualquer região do País.	II) Localizado na Amazônia Legal
§ 1º O percentual de reserva legal na propriedade situada em área de floresta e cerrado será definido considerando separadamente os índices contidos nos incisos I e II deste artigo.	§ 1º Em caso de fracionamento do imóvel rural, a qualquer título, inclusive para assentamentos pelo Programa de Reforma Agrária, será considerada, para fins do disposto do caput, a área do imóvel antes do fracionamento.

Fonte: a autora

2.8 Mecanismos Preventivos na Realização de uma Política de Responsabilidade Civil

Todos sabem que, antes de se iniciar qualquer obra, empreendimento, construção, incorporação, entre outros, deve-se, em atenção especial ao meio ambiente, fazer um estudo detalhado sobre o solo em que se pretende construir, a fim de não ter problemas com o Ministério Público – Ação Civil Pública – e, principalmente, contra a agressão propriamente dita ao meio ambiente.

Primeiramente, faz-se imperioso diferenciar o licenciamento ambiental da licença administrativa. Sob a ótica do direito administrativo, a *licença* é uma espécie de ato administrativo “[...] unilateral e vinculado, pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade” (PIETRO, 2010, p. 228). Com isso, a licença é vista como ato declaratório e vinculado.

Entretanto, o licenciamento ambiental, por sua vez, é o complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo, o qual objetiva a concessão de *licença ambiental*, portanto esta é uma das fases do procedimento.

A Resolução CONAMA nº 237/97 tratou de definir, em seu art. 1º, I, licenciamento ambiental como o:

[...] procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso. (SIRVINSKAS, 2010a, p. 304).

Ainda no art. 1º da referida Resolução, o inciso II preceitua que a licença ambiental é:

[...] ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. (SIRVINSKAS, 2010a, p.304/305).

Na Resolução CONAMA nº 237/97, o art. 10 estabelece os seguintes procedimentos:

- I) Definição pelo órgão ambiental, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;
- II) Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;
- III) Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;
- IV) Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
- V) Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;
- VI) Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
- VII) Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;
- VIII) Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade. (SIRVINSKAS, 2010a, p. 306).

As licenças ambientais serão expedidas no transcurso do procedimento do licenciamento ambiental, em momentos diferentes, e numa ordem sequencial de três etapas, que corresponde a licença prévia, licença de instalação e licença de operação; além disso, a concessão de cada nova licença depende do cumprimento das condicionantes estabelecidas na licença anteriormente expedida pelo órgão competente.

A concessão de licenças ambientais depende do prévio estudo de impacto ambiental, como etapa indispensável do licenciamento ambiental, como já salientamos anteriormente.

A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente previu, entre seus instrumentos, a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), exigindo-a na qualidade de um conjunto de procedimentos aptos à necessária avaliação dos prováveis impactos ambientais que possam resultar de um projeto.

Trata-se de um processo de avaliação dos efeitos ecológicos e sociais, que podem advir da implementação de atividades antrópicas (projetos, planos e programas), e de monitoramento e controle desses efeitos pelo Poder Público e pela sociedade.

Dotada de um mecanismo com acentuada conotação preventiva, a Avaliação de Impacto Ambiental é um dos mais importantes instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

2.8.1 Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e auditoria ambiental

No Brasil, existem dois tipos de Estudo de Impacto Ambiental (EIA), um que antecede a instalação de atividade ou de obra; e outro que é exigido antes da autorização e/ou licença de funcionamento ou de operação (MACHADO, 2009, p. 308).

A auditoria ambiental será sempre posterior ao Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA), exigido constitucionalmente para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente (art. 225, § 1º, IV da CF). A auditoria deverá avaliar se as orientações contidas no estudo estão sendo observadas e se os métodos de controle ambiental estão sendo eficazes.

Diferente é a situação do EIA para a concessão de nova autorização e/ou licença de funcionamento. Nesse caso, a auditoria ambiental poderá anteceder o EIA/RIMA e lastrear algumas de suas considerações. Os dois institutos jurídico-ambientais guardam semelhança, pois ambos serão realizados às expensas da empresa e/ou do empreendedor.

A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento elaborou a Declaração do Rio de Janeiro, que, em seu Princípio 17, assinala:

Deverá ser empreendida a avaliação de impacto ambiental, em termos de instrumento nacional, a despeito de qualquer atividade proposta que provavelmente produza impacto negativo considerável no meio ambiente e que esteja sujeita à decisão de uma autoridade nacional competente. (PADILHA, 2010, p. 66).

Segundo Paulo Affonso Leme Machado (2009, p. 232),

O Estudo Prévio do Impacto Ambiental (EPIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) apresentam algumas diferenças: o estudo é de **maior** abrangência que o relatório e o engloba em si mesmo. O EPIA compreende o levantamento da literatura científica e legal pertinente, trabalhos de campo, análises de laboratório e a própria redação do relatório. Por isso, expõe o art. 9º da Resolução CONAMA que o RIMA refletirá as conclusões do EPIA, ficando patenteado, então, que o EPIA precede o RIMA e é seu alicerce da natureza imprescindível. Assim, o relatório transmite – por escrito – as atividades totais do EPIA, importando se acentuar que não pode criar uma parte transparente das atividades (o RIMA) e uma parte não transparente das atividades (o EPIA). Dissociado do EPIA, o RIMA perde a validade.

O conteúdo do EPIA e do RIMA vincula tanto o órgão público ambiental como a equipe multidisciplinar. No caso em que o órgão público ambiental já seja possuidor de informações que devam estar inseridas no EPIA e no RIMA, esses órgãos devem transmitir essas informações para a equipe multidisciplinar (geólogos, físicos, psicólogos, sociólogos etc.), que procurará confrontar e integrar as informações recebidas com as já produzidas pela equipe. Do contrário, fragmentar-se-ia ao sabor da Administração Pública, e o público estaria privado de conhecer o RIMA em sua inteireza, o que viciaria todo o procedimento. Portanto, não é dado ao órgão público dispensar qualquer dos elementos do conteúdo do EPIA e do RIMA.

2.8.2 Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA/RIMA)

Evidenciada sua existência no princípio da prevenção do dano ambiental, o EPIA/RIMA constitui um dos mais importantes mecanismos ou instrumentos de proteção ao meio ambiente. Diga-se de passagem, sua essência é eminentemente PREVENTIVA e pode compor uma das etapas do licenciamento ambiental.

De acordo com Fiorillo (2009, p. 138), “Trata-se de um instrumento originário do ordenamento jurídico americano, tomado de empréstimo por outros países, como a Alemanha, a França e, por evidência, o Brasil”.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental passou a ter *índole constitucional*, porque anteriormente somente era possível verificar a existência de um instrumento similar na Lei de Zoneamento Industrial (Lei nº 6.803/80), no seu art. 10, § 3º, que exigia um estudo prévio acerca das avaliações de impacto para a aprovação das zonas componentes do zoneamento urbano. Todavia, a referida lei distanciava-se muito do atual instrumento constitucional de prevenção do meio ambiente: o EPIA/RIMA, já que aquele meio estatuído na Lei de Zoneamento não previa a participação pública. Além disso, o seu campo de aplicação estava restrito aos casos de aprovação de estabelecimentos das zonas estritamente industriais e, ainda, não integrava um procedimento de licenciamento ambiental.

Em 1981, com a criação da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, o EPIA/RIMA foi elevado à categoria de instrumento dessa política, conforme dispõe o art. 9º, III, da referida Lei. Entretanto, não havia exigência do conteúdo mínimo, bem como não foi trazida, expressamente, disposição que determinasse que o estudo fosse prévio ao desenvolvimento do empreendimento.

O conteúdo do estudo também foi trazido pela Resolução nº 01/86 do CONAMA, que previu a existência de um diagnóstico da situação ambiental presente, antes da implantação do projeto, possibilitando fazer comparações com as alterações ocorridas posteriormente, caso o projeto seja aceito. Esse diagnóstico deverá levar em consideração os aspectos ambientais (na ampla acepção conceitual que possui). Além disso, será necessário elaborar uma previsão dos eventuais impactos ao meio ambiente, diagnosticando danos potenciais. Feita a previsão, deverá haver a indicação no EPIA das medidas que possam ser mitigadoras dos impactos previamente previstos, bem como a elaboração de um programa de acompanhamento e monitoramento destes.

2.8.3 Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)

A existência de um relatório de impacto ambiental tem por finalidade tornar compreensível para o público o conteúdo do EIA, porquanto este é elaborado segundo

critérios técnicos. Assim, em respeito ao princípio da informação ambiental, o RIMA deve ser claro e acessível, retratando fidedignamente o conteúdo do estudo, de modo compreensível e menos técnico. O relatório de impacto ambiental e o seu correspondente estudo deverão ser encaminhados para o órgão ambiental competente para que se procedam as análises sobre o licenciamento ou não da atividade.

A Constituição Federal de 1988 tratou de forma inovadora e pioneira do estudo prévio de impacto ambiental, ao prever, no seu art. 225, § 1º, IV que:

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

[...]

IV- exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade. (SIRVINSKAS, 2010a, p. 94).

Ao elevar a necessidade do estudo prévio de impacto ambiental à condição de norma constitucional, o legislador constituinte deu um grande passo. Todavia, críticas devem ser feitas em relação à maneira como ele foi previsto.

A CF/88, por meio do citado dispositivo, passou a admitir a existência de atividades impactantes que não se sujeitam ao EIA/RIMA, porquanto o estudo somente será destinado àquelas atividades ou obras potencialmente causadoras de *significativa degradação* do meio ambiente. Além disso, a atividade de *significativa impactação* não foi definida, de forma que se criou um conceito jurídico indeterminado, o que, por evidência, dificulta a tarefa do operador da norma. Vale frisar, ainda, que a palavra *obra* também não foi definida, de modo a sugerir que qualquer uma pode estar sujeita à execução do EIA/RIMA.

Assim, pode-se admitir que o EIA/RIMA nem sempre poderá ser exigido nas obras ou atividades que não forem de significativa impactação e que o conceito de obra ou atividade deverá ser compreendido de forma ampla. Na verdade, o referencial à exigência do estudo encontra-se vinculado ao *efeito* e à *impactação* que possa causar e não propriamente à natureza do empreendimento (obra, atividade, construção etc).

Como salienta o eminente Profº Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2009, p. 141), em sua obra *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*:

Que a Constituição Federal estabeleceu uma presunção de que toda obra ou atividade é significativamente impactante ao meio ambiente, cabendo, portanto, àquele que possui o projeto demonstrar o contrário, não se sujeitando, dessa feita, à incidência e a execução do EIA/RIMA.

Pensa-se exatamente ao contrário, pois, uma vez que há tais instrumentos e que devem serem utilizados, a fim de se evitar grandes catástrofes e tragédias, se não houver tais procedimentos, então, pode-se afirmar, sem sombras de dúvidas, que é o “apocalipse, o fim do mundo”. Evidente que há muitas pessoas que, infelizmente, por ganância, mesquinhez e mentalidade tacanha, não cumprem tais resoluções.

Ainda é válido mencionar, que algumas vozes doutrinárias têm sustentado que a exigência do EIA/RIMA é inconstitucional, uma vez que o art. 225, § 1º, IV, prescreve a necessidade de que a lei o exija e, como se sabe, a imposição do EIA/RIMA foi trazida por intermédio de Resoluções: primeiramente, por meio do CONAMA nº 1/86 e, posteriormente, pela Resolução CONAMA nº 237/97.

Apesar da aparente inconstitucionalidade, a exigência trazida pelo art. 225, § 1º, IV, é cumprida. Isso porque a Lei a que se refere o Texto Constitucional é a de nº 6.938/81 (Lei de Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA). Esta, por sua vez, menciona a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e, no art. 8º, II, determina ser competente deste, quando julgar, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando – aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem como às entidades privadas – as informações indispensáveis para a apreciação de estudos de impacto ambiental e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional.

Conclui-se que as resoluções do CONAMA, no tocante à implementação do EIA/RIMA, são constitucionais, na medida em que a Lei nº 6.938/81 expressamente atribuiu a esse órgão competência para exigir o EIA/RIMA, fixando o modo e a forma de sua execução.

3 UNIDADE DO SISTEMA JURÍDICO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL: A EDUCAÇÃO E A ÉTICA



Quando se toma conhecimento das agressões ambientais perpetradas em todo o mundo, mas intensificadas num Estado-nação de capitalismo tardio como é o Brasil, a reação plausível de alguém, eticamente comprometido, só poderá ser a indignação. Porém, esse sentimento é insuficiente para alterar o cenário da catástrofe já anunciada.

De alguns anos para cá, vive-se num mundo do *Ter* e não do *Ser*: Em síntese, quanto mais se tiver mais se poderá ostentar, mesmo que falso, um *status* de lucro, de prestígio, de poder, substituindo os valores tradicionais: o sentido de enraizamento, equilíbrio, pertença, coesão social, cooperação, convivência e solidariedade. Claro que para a própria sobrevivência é preciso, sim, *Ter* (alimentos, vestuário, moradia). Além disso, deve-se ter coisas para desfrutar delas. Numa cultura na qual a meta suprema é *Ter*, como pode haver uma alternativa entre o *Ter* e o *Ser*? Partindo para o campo filosófico-religioso, os grandes Mestres da Vida fizeram da alternativa entre *Ter* e *Ser* uma questão central de seus respectivos sistemas. Jesus (LUCAS, 9, 24-25) ensina: “Porque, quem quiser salvar a sua vida, perdê-la-á; mas quem sacrificar a sua vida por amor de mim, salvá-la-á. Pois que aproveita ao homem ganhar o mundo inteiro, se vem a perder-se a si mesmo e se causa a sua própria ruína?” E mais, *Buda* ensina que, para se chegar ao mais alto estágio do desenvolvimento humano, não se deve almejar posses. Será que não seria o momento de repensar melhor, de adquirir menos, desperdiçar menos, de degradar menos?

A crise ambiental coloca em questão os fundamentos da racionalidade econômica. Por isso surgem diferentes respostas, desde as filosofias da natureza até os novos movimentos sociais que buscam integrar a democracia participativa, a descentralização econômica e a reapropriação da natureza como um sistema

ambiental produtivo. Nesse contexto, a economia ecológica e a ecologia política vão sendo configuradas como novos campos teóricos e de ação política, distinguindo-se da economia ambiental (a economia neoclássica dos recursos naturais e a da contaminação ambiental), contrapondo novos enfoques ao objetivo de internalizar as externalidades ambientais através dos mecanismos do mercado. (LEFF, 2009, p. 42).

Nesse sentido, tem-se que a Ecologia¹³ também se encarrega de estudar a abundância e a distribuição dos seres vivos no planeta Terra. Quanto à definição do termo Ecologia, Leonardo Boff (1999, p. 25) explica:

Primeiramente, Ernest Haeckel, biólogo alemão (1834-1919), criou em 1866 a palavra *ecologia* e definiu-lhe o significado: o estudo do inter-retro-relacionamento de todos os sistemas vivos e não vivos entre si com seu meio ambiente, entendido como uma casa, donde, como já dissemos anteriormente, deriva a palavra ecologia (*oikos, em grego = casa*).

Ela se dá em quatro formas de realização da ecologia: *a ecologia ambiental, a ecologia social, a ecologia mental e a ecologia integral*. (BOFF, 1999, p. 25).

Nos próximos itens, traçar-se-á um pequeno perfil de cada forma de realização da Ecologia.

3.1 Ecologia Ambiental

Esta primeira vertente, num sentido ecológico, preocupa-se com o meio ambiente, para que não sofra excessiva desfiguração, visando à qualidade de vida, à preservação das espécies em extinção e à permanente renovação do equilíbrio dinâmico, urdido em milhões e milhões de anos de evolução. Ela considera, entretanto, a natureza fora do ser humano e da sociedade. Procura tecnologias novas, menos poluentes, privilegiando soluções técnicas. É importante esta postura, porque busca corrigir excessos da voracidade do projeto industrialista mundial, que implica sempre custos ecológicos altos.

Deve-se cuidar do planeta como um todo, pois, pode-se submetê-lo a graves riscos (o que já vem acontecendo) de destruição de partes da biosfera e, no seu termo, inviabilizar a própria vida no planeta. Basta que se utilize de armas nucleares, químicas e biológicas dos arsenais existentes e se continue irresponsavelmente poluindo as águas, devastando as florestas, envenenando os solos, contaminando a atmosfera e agravando as injustiças sociais

¹³ Parte da biologia que estuda as relações dos organismos com o meio ambiente (PASQUALE, 2009, p. 227).

entre o Norte e o Sul para se provocar um quadro apocalíptico – o que, como se tem observado, não está tão distante.

Nesse sentido, Ignacy Sachs (2002, p. 46-47) comenta:

A ecologização do pensamento (Edgar Morin) nos força a expandir nosso horizonte de tempo. Enquanto os economistas estão habituados a raciocinar em termos de anos, no máximo em décadas, a escala de tempo da ecologia se amplia para séculos e milênios. Simultaneamente, é necessário observar como nossas ações afetam locais distantes de onde acontecem, em muitos casos implicando todo o planeta ou até mesmo a biosfera [designa o conjunto dos seres vivos da Terra e seus habitats].

Fazendo um *link*, com que foi exposto acima, hoje, 31/10/2011, nasceu a criança de número 7 bilhões de habitantes. Nesta proporção alucinante, como estamos crescendo, haverá alimento, água, moradia etc daqui alguns anos a todos? Não seria a hora de repensarmos nossos valores em termos de não desperdiçarmos, gastarmos, extrapolararmos tanto?

3.1.1 Ecologia social

A segunda – *ecologia social* – não quer apenas o meio ambiente. Quer o ambiente inteiro. Insere o ser humano e a sociedade dentro da natureza como partes diferenciadas dela. Preocupa-se não apenas com o embelezamento da cidade, com melhores avenidas, com praças ou praias mais atrativas, mas também prioriza o saneamento básico, uma boa rede escolar e um serviço de saúde decente. A injustiça social significa atuar contra o ser mais complexo e singular da criação, que é o ser humano, homem e mulher. Ele é parte e parcela da natureza.

Segundo essa compreensão, a injustiça social se mostra, portanto, como injustiça ecológica contra o todo natural-cultural humano. A ecologia social propugna por um *desenvolvimento sustentável*. É aquele que atende às carências básicas dos seres humanos de hoje sem sacrificar o capital natural da Terra, tomando em consideração também as necessidades das gerações de amanhã, pois elas têm direito à sua satisfação e a herdar uma Terra habitável, com relações humanas minimamente decentes.

Mas o tipo de sociedade construída nos últimos séculos – aproximadamente 500 anos – impede realizar um *desenvolvimento sustentável*. Ela é energívora, montou um modelo de desenvolvimento que pratica, sistematicamente, a pilhagem dos recursos da Terra e explora a força de trabalho. As forças produtivas e as relações de produção são vistas, atualmente, como

forças destrutivas e relações de produção ecológicas desproporcionais. Nos quadros atuais, o *desenvolvimento sustentável* permanece um desejo e representa uma negação do modelo atual social de produção.

No imaginário dos fundadores da sociedade moderna, o desenvolvimento movia-se dentro de dois infinitos: o infinito dos recursos naturais e o infinito do desenvolvimento rumo ao futuro. Esta pressuposição se revelou ilusória. Os recursos não são infinitos. A maioria está se exaurindo, principalmente a água potável. A ONU criou, em 2004, o Dia Mundial da Água (22 de março) e, segundo dados estatísticos, a quantidade de água doce produzida pelo seu ciclo natural é hoje basicamente a mesma que em 1950 e que deverá permanecer inalterada até 2050. Essencial para a vida, a água doce tornou-se um problema em todos os continentes.

Apesar de 75% da superfície do planeta ser recoberta por massas líquidas, a água doce não representa mais do que 3% desse total. Apenas um terço da água doce – presente nos rios, lagos, lençóis freáticos superficiais e atmosfera – é acessível, o restante, está concentrado em geleiras, calotas polares e lençóis freáticos profundos.

E o tipo de desenvolvimento linear e crescente rumo ao futuro não é universalizável. Portanto, não é infinito. Só a título de curiosidade, se as famílias chinesas quisessem ter o nível de consumo perdulário norte-americano, isso implicaria na exclusão e na morte de milhões de pessoas.

Precisamos, pois mais do que um *desenvolvimento sustentável*. Carecemos de uma sociedade sustentável que encontre para o si o desenvolvimento viável para as necessidades de todos. O bem-estar não pode ser apenas social, mas tem de ser também sociocósmico. Ele tem de atender aos demais seres da natureza, como as águas, as plantas, os animais, os microorganismos, pois todos juntos constituem a comunidade planetária em que estamos inseridos, e sem eles nós mesmos não viveríamos. (BOFF, 1999, p. 28).

A miséria e a diferença social ainda são muito discrepantes e altas no Brasil. Com o movimento ecológico, tão em alta hoje em dia, não seria a hora de diminuirmos essas diferenças?

3.1.2 Ecologia mental

A terceira – *ecologia mental* –, também chamada de *ecologia profunda*, ou *deep ecology*, sustenta que as causas do *déficit* da Terra não se encontram apenas no tipo de

sociedade que existe atualmente, mas também no tipo de mentalidade que vigora, cujas raízes remontam a épocas anteriores à história moderna, incluindo a profundidade da vida psíquica humana consciente e inconsciente, pessoal e arquetípica.

Há, entre os homens, instintos de violência, vontade de dominação, arquétipos sombrios que os afastam da benevolência em relação à vida e à natureza. Aí dentro da mente humana se iniciam os mecanismos que os levam a uma guerra contra a Terra. Eles se expressam por uma categoria: o antropocentrismo.

O antropocentrismo considera o ser humano rei/rainha do universo. Considera que os demais seres só têm sentido quando ordenados pelo ser humano; eles estão aí disponíveis ao seu bel-prazer. Esta compreensão quebra com a lei mais universal: a solidariedade cósmica. Todos os seres são interdependentes e vivem dentro de uma teia intrincadíssima de relações. Todos são importantes.

Algumas tarefas ou lições propostas pela ecologia mental são importantes: trabalhar numa política da sinergia e numa pedagogia da benevolência, a vigorar em todas as relações sociais, comunitárias e pessoais; favorecer a recuperação do respeito para com todos os seres, especialmente, os vivos, pois são muito mais velhos do que nós; e, por fim, propiciar uma visão não materialista e espiritual da natureza que propicie o re-encantamento em face da sua complexidade e a veneração diante do mistério do universo.

O que importa, hoje, é ver revitalizadas as religiões, para que cumpram sua função re-ligadora e encontrem expressões religiosas e adequadas à nova experiência ecológica, que é ecumênica, holística e mística. A crise ecológica, para ser superada, exige um outro perfil de cidadãos, com outra mentalidade, mais sensível, mais cooperativa e mais espiritual. Eis algumas boas razões de uma ecologia mental. (BOFF, 1999, p. 31).

Presume-se, à vista do exposto, que todos devem ter, sobretudo, a conscientização sobre o meio ambiente, uma vez que o mesmo já não suporta mais tantas agressões, maus tratos.

Segundo Enrique Leff (2009, p. 160):

[...] o saber ambiental incorpora os novos direitos humanos a um ambiente sadio e produtivo, os direitos comunitários à autogestão de seu patrimônio de recursos e à normatividade social sobre as condições de acesso e uso de bens comuns da humanidade. Isto questiona a ordem jurídica constituída sobre os princípios do direito privado e abre um novo caminho de direitos culturais, ambientais e coletivos a um ordenamento jurídico que responda a novas formas de propriedade e apropriação dos meios de vida e de produção, promovidos por processos emergentes de socialização da natureza.

De fato, o meio ambiente não suporta mais ser agredido... pior, que ele revida, e contra ele ninguém sustenta, ou melhor dizendo; contra a força da natureza ninguém pode.

3.1.3 Ecologia integral

Por fim, tem-se a *ecologia integral*, que parte de uma nova visão da Terra, inaugurada pelos astronautas a partir dos anos 60, quando foram lançados os primeiros foguetes tripulados. Eles veem a Terra de fora da Terra. De lá de sua nave espacial ou da Lua, como testemunharam vários deles, a Terra aparece com um resplandecente planeta azul-branco que cabe na palma da mão e que pode ser escondido detrás do polegar humano. Daquela distância, borram-se as diferenças entre ricos e pobres, ocidentais e orientais, neoliberais e socialistas. Todos são igualmente humanos.

Mais ainda, daquela perspectiva, Terra e seres humanos emergem como uma única entidade. O ser humano é a própria Terra, enquanto sente, pensa, ama, chora, venera.

A ecologia integral procura acostumar o ser humano com esta visão global e holística. O holismo não significa a soma das partes, mas a captação da totalidade orgânica, una e diversa em suas partes, sempre articuladas entre si dentro da totalidade e constituindo essa totalidade.

A esse respeito, Leonardo Boff (1999, p. 34, grifo nosso) salienta:

Essa cosmovisão desperta no ser humano a consciência de sua função dentro dessa imensa totalidade. Ele é um ser que pode captar todas essas dimensões, alegrar-se com elas, louvar e agradecer àquela Inteligência que tudo ordena e àquele Amor que tudo move, sentir-se **ético**, responsável pela parte do universo que lhe cabe habitar, a Terra.

Ela, a Terra, é segundo notáveis cientistas, um superorganismo vivo, denominado Gaia (na mitologia grega era a deusa da Terra, a Mãe Terra), com calibrações refinadíssimas de elementos físico-químicos e auto-organizacionais que somente um ser vivo pode ter. Nós, seres humanos, podemos ser o satã da Terra, como podemos ser seu anjo-da-guarda bom. Somos co-responsáveis pelo destino de nosso planeta, de nossa biosfera, de nosso equilíbrio social e planetário.

Nessa perspectiva, Enrique Leff (2009, p. 403) alerta:

A passagem para o terceiro milênio é uma questão de tempo; de um tempo cronológico que ganha força simbólica e adquire valor de mudança, acelerando os tempos históricos e propiciando uma reflexão sobre o mundo em crise; um mundo

que ultrapassa sua inércia de crescimento – a saturação e o limite da modernidade – para um futuro incerto. O fim do século marca um ponto de inflexão na história; uma história que se projeta para um horizonte nebuloso pelo qual avançamos decifrando as marcas que a cultura deixou na natureza, para construir um desenvolvimento sustentável.

[...]

Vários acontecimentos na história anunciam uma mudança de época: o fim dos grandes projetos da modernidade e o surgimento de novos sentidos de civilização. O mais eloquente sinal dessa falha histórica é a crise ambiental e a reconstrução social a partir dos potenciais da natureza e dos sentidos da cultura. A sustentabilidade do desenvolvimento anuncia o limite da racionalidade econômica, proclamando os valores da vida, da justiça social e do compromisso com as gerações vindouras. (LEFF, 2009, p. 403).

Estamos no terceiro milênio, não há mais tempo do TER, mas do SER, não há mais tempo da ganância desenfreada, mas da economia racionalizada. Temos sim, que mudarmos nossos hábitos ou padrões de consumo, se quisermos deixar um mundo qualitativamente melhor para as gerações presentes e as que estão por vir. O prenúncio já foi dado...agora é com a gente a fim de vermos ou analisarmos se queremos essas tragédias ou, que, ao menos sejam com menores intensidades.

3.1.4 A norma voltada para a proteção ambiental

A lei ambiental, no país, não trata, é óbvio, da aplicação indiscriminada das normas jurídicas, pelo simples fato de serem elas normas. O Direito não pode deter-se na autocomplementação, no círculo fechado das suas elucubrações,¹⁴ ou seja; o ordenamento jurídico procura os fatos, os fatos procuram o amparo do Direito e, assim, não podem se separar.

Nesse sentido, o Direito Ambiental, como ramo complexo de um universo de normas ordenadoras da sociedade, tem na mira a elaboração e o fornecimento de regras eficazes para disciplinar as relações da sociedade com o meio natural, ressaltando-se que o ser humano é, igualmente, parte desse mesmo meio. Por isso, o Direito não se distancia da realidade fática, do mesmo modo que os fatos não podem prescindir do Direito.

Seguindo esse raciocínio, não pode o Direito Ambiental prescindir do dia a dia da realidade ambiental fática deste mundo, que ele pretende ordenar. Segue-se que ele deve voltar-se para a gestão ambiental, cuja incumbência consiste na aplicação de normas técnicas,

¹⁴ *Jus et factum separari non possunt.*

jurídicas, administrativas, econômicas, sociais, éticas e políticas para a salvaguarda dos ecossistemas e seus recursos, com o intuito de garantir o prosseguimento da vida e da sua boa qualidade em todos os tempos e lugares da Terra, nossa Casa Comum.

Este sentido de real, da *praxis*, é essencial à natureza mesma do Direito Ambiental. Não é para menos: ele deriva do Direito Administrativo, o que lhe confere um nítido “caráter gerencial”, inerente à administração de bens, de serviços e da coisa pública. Ao provir igualmente do Direito Público, ele tem ingerência nos assuntos de interesse público e coletivo. Por decorrência, o Direito do Ambiente, que é considerado, a justo título, “patrimônio da coletividade” e “bem de uso comum do povo”, como se vê definido e estabelecido na legislação maior ambiental. (MILARÉ, 2009, p. 794).

Por outro lado, o Direito Ambiental é preceptivo, normativo, sancionador, corretivo, regularizador, exortativo – sempre na busca e implementação do bem que é da sua alçada.

Todavia, seu raio de ação chega até onde a Constituição e a Legislação Infraconstitucional lhe permite; vale lembrar que essa legislação não apenas “permite”, mas lhe dá força e lhe confere eficácia normativa. Se ele defronta com questões fora da sua alçada e competência científica, deve-se socorrer-se de outros instrumentos e saberes que lhe acrescem, ademais, eficácia técnica, uma vez que atua munido de parâmetros técnico-científicos que vêm de fora e se agregam.

A norma perde a eficácia quando lhe faltam elementos essenciais para sua implementação. Por isso, o Direito Ambiental, em reconhecimento e aceitação dos seus limites, numa problemática complexa, não pode dispensar subsídios de outras fontes. Estas, para além da ciência jurídica, lhe transferem consistência e objetividade; por sua vez, ele lhes transmite a legitimidade na aplicação em face da coisa pública e do bem comum.

Ponto dos mais relevantes na luta contra a devastação do ambiente está relacionado com a implementação da legislação, vale dizer, com as bases de um trabalho que retire o arcabouço normativo ambiental do limbo da teoria, para a existência da vida real.

Com efeito, na linguagem administrativa, *implementação* significa *preenchimento* de um espaço intencionalmente aberto ou criado por políticas e projetos que foram priorizados na área de que se ocupa uma administração, seja ela pública ou privada.

A questão, dizendo de outro modo, é a seguinte: Por que, no Brasil, – que, sem dúvida alguma, tem o melhor texto constitucional sobre o meio ambiente, com uma boa legislação infraconstitucional na matéria, que conta com um dos mais avançados sistemas de acesso coletivo à Justiça do mundo – ainda não se consegue, em muitas áreas, um cumprimento razoável das normas de proteção ambiental?

Para ilustrar o descompasso na implementação da legislação ambiental a partir de estruturas formais, pode-se, ainda, perguntar: Por que deve o Ministério Público estar sobrecarregado com aproximadamente 96% de todas as ações civis públicas no país, quase um monopólio de implementação ambiental? Pesquisa levada a efeito, por ocasião da Rio/92, junto a 100 comarcas do Estado de São Paulo, mostrou que, do universo de 444 ações propostas para a defesa ambiental, a sociedade civil participou com a ínfima parcela de 4,05%, ficando para o Ministério Público o encargo do ajuizamento das demais, isto é, 95,95% (MILARÉ, 1993, p. 272). Essa situação não parece ter mudado muito nos dias que correm. E onde estão os recursos (financeiros, administrativos, técnicos e outros) necessários à eficácia dessas ações? Esses números chocam, especialmente porque se sabe que o Ministério Público, pelo menos na Constituição e nas leis, reparte sua legitimidade para agir com outras instituições e entidades, como as associações ambientalistas.

Os quadros estrutural e conjuntural do país são sabidamente complexos, o que não impede reflexões e questionamentos a respeito. Sem ser apocalíptica, a evolução da questão ambiental é preocupante, seja em que nível for. Por isso, a adequação das estruturas formais às estruturas reais é um imperativo, pelo menos da racionalidade e do bom senso, se quiser obter um mínimo de eficácia na solução dos problemas mais urgentes.

Entretanto, pode-se, ainda, sucintamente elencar alguns fatores que contribuem para a precária implementação da legislação ambiental brasileira, a seguir (MILARÉ, 2009, p. 808-809):

- Falta de consciência e educação dos cidadãos;
- Precária institucionalização e a pouca credibilidade dos órgãos ambientais;
- O próprio Poder Judiciário padece dessa pouca credibilidade, pois é visto, correntemente, como inacessível, lento, caro e com parca especialização para o trato da questão;
- A desconsideração do meio ambiente como prioridade política efetiva e a aberrante repartição de recursos orçamentários;
- A inadequação do sistema fiscalizatório e de controle das agressões ambientais;
- A superposição de funções dos órgãos públicos de controle e gestão, em razão da falta de clareza no critério da repartição de competência entre os diversos níveis e esferas de governo;
- A concentração exagerada da implementação ambiental nas mãos do Estado, tido, muitas vezes, como o maior ou um dos maiores poluidores ou degradadores do meio ambiente;
- O obsoletismo do sistema jurídico como um todo e a atecnicidade da legislação ambiental.

Assim, sem meios adequados e ações concretas de implementação, o castelo de leis, ainda que bem estruturado, desmorona, reforçando a amargura que nem *Montesquieu* conseguiu disfarçar: “Quando vou a um país, não examino se há boas leis, mas se são executadas as que há, pois boas leis existem em toda parte” (apud MILARÉ, 2009, p. 809).

Percebe-se que, o que *Montesquieu* quis dizer, ideia da qual ousamos compactuar, é que não adianta nada ter boas leis, eficazes, se as mesmas não são postas em ação ou prática, ou, pior, viram letras mortas.

3.1.5 A ética no contexto ambiental

Alguns pensadores definem *Ética e Moral* da seguinte forma: ética é princípio, moral são aspectos de condutas específicas; ética é permanente, moral é temporal; ética é universal, moral é cultural; ética é regra, moral é conduta da regra; ética é teoria, moral é prática.

Antes de mais nada, vale lembrar, que **ÉTICA**, é algo ligado a valor: ou se tem ou não tem.¹⁵ É nesse contexto a exigência de uma ética que não apenas se restrinja ao comportamento dos seres humanos entre si, mas se estenda à sua relação para com o meio ambiente (ar, terra, água, animais, florestas, processos produtivos, entre outros).

É preciso, pois, primeiramente, ultrapassar a compreensão da ética ambiental recorrente nos países ricos do Norte. Conforme essa ética, deve-se superar o antropocentrismo, limitar a violência contra a natureza presente no paradigma de desenvolvimento ilimitado, acolher a alteridade dos demais seres da criação e desenvolver reverência em face da totalidade da natureza. Dessa ética, certamente, uma nova benevolência e até o resgate de um encantamento perdido pelo processo de tecnicização e secularização. Há valores inestimáveis nessa ética ambiental.

Mas, ela omite em sua reflexão um elo fundamental: o contexto social, com suas contradições. Não há apenas o meio ambiente. Nele estão os seres humanos socializados na forma de morar, de trabalhar, de distribuir os bens, de agir e reagir em face desse meio ambiente. Nesse contexto social, há violências, há os condenados a viver sob péssima qualidade de vida, com o ar poluído, com águas empestadas, morando sobre solos envenenados. Há, aqui, uma nova agressão.

¹⁵ Tratar-se-á desse assunto, mas aprofundadamente, no item 3.5.2.

A ética não pode ser apenas a ambiental, mas também a socioambiental, pois, como é sabido, o ambiente vem marcado pelo social e o social pelo ambiental.

Nesse contexto, podem ser distinguidos dois tipos de injustiça. Primeiro, a injustiça socioeconômico-política, consequência da violência contra os hipossuficientes, contra os trabalhadores, contra os cidadãos e contra as classes subalternas. Essa injustiça atinge diretamente as pessoas e as instituições sociais. Segundo, a injustiça ambiental, que é a violência contra o meio ambiente, contra o ar, contra a camada de ozônio, contra as águas. Essas injustiças afetam indiretamente, mas de forma perversa, a vida humana, produzindo doenças, desnutrição e morte, não somente para a biosfera, mas também de forma global para todo o planeta.

Impõe-se, portanto, uma justiça social que se harmonize com a justiça ambiental.

Como parte e parcela do meio ambiente, o ser humano possui a sua singularidade. É da espécie dos seres vivos que se apresenta como sujeito moral. Quer dizer, um ser vivo complexíssimo, capaz de agir livremente, de sopesar argumentos a favor e contra, de tomar posição, movido não apenas por interesses, mas também por solidariedade, por compaixão e amor. Pode, eventualmente, pensar e agir a partir dos interesses do outro. Pode, ainda, por solidariedade e amizade, sacrificar vantagens pessoais. Pode interferir nos ritmos da natureza, respeitando-os ou modificando-os. Tudo isso o torna um ser responsável. É a responsabilidade que o faz ético.

Diante, atualmente, de tantas tragédias/catástrofes – só em 2011, em janeiro, chuva e destruição na região serrana do Rio de Janeiro; em março, o tsunami e terremoto que devastaram o Japão, sendo certo que o resultado atual é desolador. O ser humano elaborou uma relação injusta e humilhante para com a natureza. A Terra não aguenta mais a máquina de morte ou a voracidade capitalista. Impõe-se, urgentemente, uma justiça ecológica.

Ela significa: o ser humano tem uma dívida de justiça para com a Terra. A Terra possui sua subjetividade, sua dignidade, sua alteridade, seus direitos. Ela existiu há milhões de anos antes que surgisse o ser humano. Ela tem o direito a continuar a existir em sua complexidade, com seu patrimônio genético, com o seu bem comum, com seu equilíbrio e com as possibilidades de continuar a evoluir.

Essa injustiça ecológica transformou-se, também, numa injustiça social, porque, pela exaustão dos recursos, pela contaminação atmosférica, enfim, pela má qualidade de vida, foi atingido o ser humano e a coletividade inteira.

Essa nova ética socioambiental só se implementa se surgir mais e mais uma nova consciência planetária, a consciência da responsabilidade para com o destino comum de todos

os seres. Dessa consciência, vai-se formando lentamente uma nova cultura ecológica, o predomínio de um novo paradigma mais reverente e integrador para com o meio ambiente.

Por fim, Leonardo Boff (1999, p. 63) ressalta que “[...] um notável filósofo da responsabilidade, Hans Jonas, formulou, na linha de Kant, um novo imperativo ético para nossos dias: ‘Comporta-se de tal maneira que os efeitos de tuas ações sejam compatíveis com a permanência da natureza e da vida humana sobre a Terra’”.

3.1.6 A educação no contexto ambiental

Notáveis são os princípios básicos da Educação Ambiental formulados no art. 4º da Lei nº 9.795/1999, como salientado, no Princípio da Educação Ambiental:

Art. 4º: São princípios básicos da educação ambiental:

- I) O enfoque humanista, holístico, democrático e participativo;
- II) A concepção do meio ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência entre o meio natural, o socioeconômico e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade;
- III) O pluralismo de idéias e concepções pedagógicas, na perspectiva da inter, multi e transdisciplinaridade;
- IV) A vinculação entre a ética, a educação, o trabalho e as práticas sociais;
- V) A garantia da continuidade e permanência do processo educativo;
- VI) A permanente avaliação crítica do processo educativo;
- VII) A abordagem articulada das questões ambientais locais, regionais, nacionais e globais;
- VIII) O reconhecimento e o respeito à pluralidade e à diversidade individual e cultural. (SIRVINKAS, 2010a, p. 185).

Evidencia-se o caráter social da Educação Ambiental, voltada que deve estar para o patrimônio da comunidade e para o desvelo com as gerações futuras. Acresça-se que os procedimentos democráticos e participativos são a tônica da lei. Por outro lado, é enfatizada a visão holística do meio ambiente, a interdependência crescente da gestão ambiental com a qualidade e o destino dos elementos do meio natural com os fatores socioeconômicos, culturais, científicos e éticos. Preconiza-se, em outros termos, uma verdadeira revolução pedagógica e didática, com fundamentos científicos e técnicos, a partir da inserção da pessoa nos processos naturais e sociais da vida sobre o planeta Terra.

Por último, no que diz respeito à conscientização pública, importa saber se a Educação Ambiental se faz para a comunidade ou com a comunidade.

Parece evidente, mas é preciso ressaltar que, sendo o meio ambiente patrimônio universal de toda a humanidade, a educação para respeitá-lo e bem administrá-lo deve realizar-se com a participação democrática da população. A questão ambiental é altamente política e seu equacionamento exige a interferência de cada cidadão, no debate e nas decisões. Não se trata, portanto, de impor modelos aos cidadãos, como numa prática de cooptação da sociedade para que esta se adapte à vontade dos órgãos do Estado ou do poder econômico; cuida-se, isso sim, de conclamá-los à participação consciente no gerenciamento de questões que, individual e coletivamente, lhes dizem respeito. Trata-se, conseqüentemente, de um processo educativo a realizar-se com a comunidade e não para a comunidade, até porque, na vivência ensino-aprendizagem adequadamente estruturada, a pessoa é sujeito e não objeto da ação educativa.¹⁶

A CF/88 estabelece a obrigação estatal de promover a educação ambiental – art. 225, §1º, VI –, ela é um dos mais importantes mecanismos que podem ser utilizados para a proteção do meio ambiente, pois não se pode acreditar – ou mesmo desejar – que o Estado seja capaz de exercer controle absoluto sobre todas as atividades que, direta ou indiretamente, possam alterar a qualidade ambiental. É por meio da educação ambiental que se faz a verdadeira aplicação do princípio, teoricamente, mais importante do Direito Ambiental: *o princípio da prevenção*.

A Lei nº 9.795/99 está dividida em quatro capítulos, que se estendem por 22 artigos. O primeiro definiu o conceito normativo de educação ambiental e os princípios que lhes são próprios. O capítulo II cuida da Política Nacional de Educação Ambiental. Ao capítulo III, coube a elaboração dos mecanismos de execução da Política Nacional de Educação Ambiental. O IV ocupa-se das disposições finais (ANTUNES, 2011a, p. 298).

O artigo 1º da Lei determina o conceito normativo de educação ambiental, que é o seguinte:

Art. 1º - Entende-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade. (SIRVINSKAS, 2010a, p. 322).

¹⁶ Sobre a matéria, consultar Germano Seara Filho. Apontamentos de introdução à educação ambiental. Ambiente. Revista **CETESB de Tecnologia** 1, São Paulo, p. 40-44, 1987; e Educação ambiental: questões metodológicas, Ambiente. **Revista CETESB** 6, São Paulo, p. 45-48, 1992 (apud MILARÉ, 2009, p. 526).

Acha-se que a Educação é a base de tudo, incluindo, naturalmente o Direito Ambiental, que no nosso pequeno conhecimento, deva ser implantado no ensino infantil e não no fundamental. A propósito: algumas escolas já adotam esse procedimento.

3.2 Da Responsabilidade Civil e o Meio Ambiente Ecologicamente Sustentável

Como já frisado à exaustão, a responsabilidade civil, no Direito Ambiental é objetiva, consoante ao **art. 225, § 3º da CF/88** e **art. 14, § 1º da Lei nº 6.938/81** – Lei de Política Nacional do Meio Ambiente.

O Direito e a ordem jurídica por ele estabelecida existem para serem observados e cumpridos. No caso do Direito Ambiental, a sua existência somente se justifica se ele for capaz de estabelecer mecanismos aptos a intervir no mundo econômico de forma a levá-lo a não produzir danos ambientais, além daqueles julgados socialmente suportáveis. Quando tais limites são ultrapassados, faz-se necessário que os responsáveis pela ultrapassagem sejam responsabilizados e arquem com os custos decorrentes de suas condutas ativas ou omissivas. Tal sistema de imposição de custos – financeiros, morais ou políticos –, é o que se chama de responsabilidade.

A responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, no sistema jurídico brasileiro, é matéria que goza de *status* constitucional – inserida na Constituição Federal de 1988 no capítulo VI, especialmente voltado para a proteção do meio ambiente. A abrangência jurídica do mencionado capítulo é suficientemente extensa para estabelecer um marco jurídico apto a assegurar uma eficiente proteção ao bem jurídico – meio ambiente. A Constituição, como já mencionado no primeiro parágrafo, estabelece uma tríplice responsabilização a ser aplicada aos causadores de danos ambientais, conforme se pode observar do **artigo 225, § 3º**, da CF: **“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”** (SIRVINSKAS, 2010a, p. 95, grifos nossos).

A responsabilidade é bastante abrangente e pode ser aplicada a: i) pessoas físicas e ii) pessoas jurídicas, e se subdivide em: a) penal; b) administrativa; e c) **civil**.

Muito embora a Constituição não defina se o regime da responsabilidade é objetiva ou subjetiva, a Lei definiu-a como **objetiva** e, portanto, independe de culpa, como se depreende – e afirmado anteriormente –, do **art. 14, § 1º da Lei nº 6.938/81**, *in verbis*:

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, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente. (ANTUNES, 2005c, p. 207).

No âmbito nacional e internacional, na Declaração do Rio, de um sistema efetivo de responsabilização pelo dano ambiental, que seja o mais integral possível, incluindo a indenização referente às vítimas de contaminação pela degradação ambiental, também foi referido na Declaração do Rio, consubstanciando-se no Princípio 13, da Responsabilidade Integral, que diz que:

Os Estados deverão desenvolver a legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização referente às vítimas da contaminação e outros danos ambientais. Os Estados deverão cooperar de maneira diligente e mais decidida no preparo de novas leis internacionais sobre responsabilidade e indenização pelos efeitos adversos dos danos ambientais causados pelas atividades realizadas dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, em zonas situadas fora de sua jurisdição. (PADILHA, 2010, p. 68).

3.2.1 A responsabilidade ambiental

Sabe-se da existência de muitas e muitas páginas escritas sobre a responsabilidade ambiental, mas o fato é que ainda se está muito distante de obter uma adequada compreensão de todas as dimensões que ela possa ter. O meio ambiente, como se sabe, é um tema cujas fronteiras não estão bem delineadas e, conseqüentemente, os seus limites jurídicos também não estão claramente definidos. Às vezes, a legislação ambiental, por ser tratar de um assunto relativamente novo, mais confunde do que esclarece.

Imaginou-se, no início da preocupação com o meio ambiente, que seria possível resolver os problemas relacionados com o dano a ele infligido nos limites estreitos da teoria da culpa. Mas, rapidamente, a doutrina, a jurisprudência e o legislador perceberam que as regras clássicas de responsabilidade, contidas na legislação civil de então, não ofereciam proteção suficiente e adequada às vítimas do dano ambiental (PIGRETTI, 1986 apud MILARÉ, 2009, p. 953), relegando-as, no mais das vezes, ao completo desamparo. Primeiro, pela natureza difusa deste, atingindo, via de regra, uma pluralidade de vítimas, totalmente desamparadas pelos institutos ortodoxos do Direito Processual clássico, que só ensejavam a composição do dano individualmente sofrido. Segundo, pela dificuldade de prova da culpa do

agente poluidor quase sempre coberto por aparente legalidade materializada em atos do Poder Público, como licenças e autorizações. Terceiro, porque no regime jurídico do Código Civil, então aplicável, admitiam-se as clássicas excludentes de responsabilização, como, por exemplo, caso fortuito e força maior. Daí a necessidade da busca de instrumentos legais mais eficazes, aptos a sanar a insuficiência de regras clássicas perante a novidade da abordagem jurídica do dano ambiental.

Diante da Lei nº 6.938/81 – instituidora da Política Nacional do Meio Ambiente – e ciente de que a atividade ruínosa do poluidor corresponde a uma indevida apropriação pessoal de bens de todos; como, então, dar adequado tratamento à matéria, substituindo, decididamente, o princípio da responsabilidade subjetiva, fundamentado na culpa, pelo da *responsabilidade objetiva, fundamentado no risco da atividade*.

Quadro 8 - Exemplo normativo acerca da imputação de responsabilidade objetiva consoante o exercício de determinadas atividades

ATIVIDADE	RESPONSABILIZAÇÃO OBJETIVA
Regra Geral: qualquer atividade poluidora	Lei nº 6.938/81, art. 14 [...] § 1º, sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa , a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade [...].
Atividade nuclear	<p>CF/1988: art. 21 - Compete à União: [...] – explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: [...] d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa [...].</p> <p>Lei nº 6.453/1977: art. 4º Será exclusiva do operador da instalação nuclear, nos termos desta Lei, independentemente da existência de culpa, a responsabilidade civil pela reparação de dano nuclear causado por acidente nuclear: I – ocorrido na instalação nuclear; II- provocado por material nuclear procedente de instalação nuclear, quando o acidente ocorrer: a) antes que o operador da instalação nuclear a que se destina tenha assumido, por contrato escrito, a responsabilidade por acidentes nucleares causados pelo material; b) na falta de contrato, antes que o operador da outra instalação nuclear haja assumido efetivamente o encargo do material, III – provocado por material nuclear enviado à instalação nuclear, quando o acidente ocorrer: a) depois que a responsabilidade por acidente provocado pelo material lhe houver sido transferida, por contrato escrito, pelo operador da outra instalação nuclear; b) na falta de contrato, depois que o operador da instalação nuclear houver assumido efetivamente o encargo do material a ele enviado.</p> <p>Art. 6º - Uma vez provado haver o dano resultado exclusivamente de culpa da vítima, o operador será exonerado, apenas em relação a ela, da obrigação de indenizar.</p> <p>Art. 8º - O operador não responde pela reparação do dano resultante de acidente nuclear causado diretamente por conflito armado, hostilidades, guerra civil, insurreição ou excepcional fato da natureza.</p> <p>* Parte da doutrina sustenta que dispositivos desta lei que limitam ou excluem a responsabilidade não foram recepcionados pela CF.</p>

Atividade de mineração	CF/88: art. 225 [...] § 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. * Uma vez que falta a previsão de responsabilidade na norma que regulamenta a atividade (Decreto Lei nº 227/1967), aplica-se a regra geral (art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81).
Atividades relacionadas à biossegurança (dano ao patrimônio genético)	Lei nº 11.105/2005: art. 20 - Sem prejuízo da aplicação das penas previstas nesta Lei, os responsáveis pelos danos ao meio ambiente e a terceiros responderão, solidariamente, por sua indenização ou reparação integral, independentemente da existência de culpa .
Atividades na Zona Costeira	Lei nº 7.661/1988: art 7º - A degradação dos ecossistemas, do patrimônio e dos recursos naturais da Zona Costeira implicará ao agente a obrigação de reparar o dano e a sujeição às penalidades previstas no art. 14, § 1º da Lei nº 6.938/81, elevado o limite máximo da multa ao valor correspondente a 100.000 (cem mil) Obrigações do Tesouro Nacional (OTN), sem prejuízo de outras sanções previstas em lei. Parágrafo único: As sentenças condenatórias e os acordos judiciais (vetado), que dispuserem sobre a reparação dos danos ao meio ambiente pertinentes a esta lei, deverão ser comunicadas pelo do Ministério Público ao CONAMA. * Uma vez que falta previsão de responsabilidade na norma que regulamenta a atividade, aplica-se a regra geral (art. 14, § 1º da Lei nº 6.938/81).

Fonte: Furlan e Fracalossi (2010, p. 516-517).

Desse modo, o mais importante não são as leis que regulam todo o ordenamento jurídico, em especial o Direito Ambiental, mas sim a conscientização, o respeito, a educação, a ética para com o meio ambiente, que há muito tempo vem dando “prenúncios” da sua extrema fragilidade. Acredita-se que não são as leis que, teoricamente, vão impedir – por causa da dimensão territorial, falta de agentes fiscalizadores, etc. – o dano ambiental. Deve-se, sim, ter consciência de que o Planeta urge de medidas protetivas urgentes, mas algo eficaz, contundente, concreto que vá definitivamente contribuir com os parques recursos naturais que ainda restam.

Nunca antes se debateu tanto sobre o meio ambiente e a sustentabilidade. As graves alterações climáticas, as crises no fornecimento de água devido à falta de chuva e da destruição dos mananciais e a constatação clara e cristalina de que, se não for feito nada para mudar, o planeta será alterado de tal forma que a vida como a conhecemos deixará de existir.

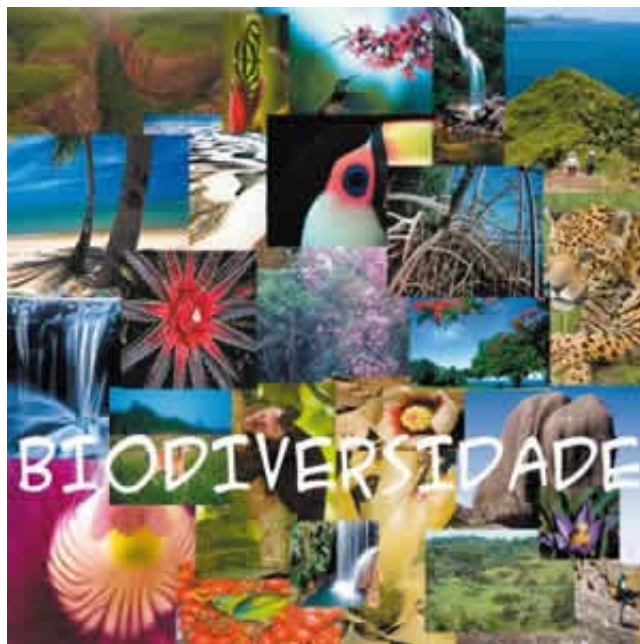
Cientistas, pesquisadores amadores e membros de Organizações Não Governamentais (ONGs) se unem, ao redor do planeta, para discutir e levantar sugestões que possam trazer a solução definitiva ou, pelo menos, encontrar um ponto de equilíbrio que desacelere a destruição que experimentamos nos dias atuais. A conclusão, praticamente unânime, é de que políticas que visem à conservação do meio ambiente e a sustentabilidade de projetos econômicos de qualquer natureza deve sempre ser a ideia principal e a meta a ser alcançada para qualquer governante.

Em paralelo, as ações governamentais, todos os cidadãos devem ser constantemente instruídos e chamados à razão para os perigos ocultos nas intervenções mais inocentes que realizam no meio ambiente a sua volta; e para a adoção de práticas que garantam a sustentabilidade de todos os seus atos e ações. Destinar corretamente os resíduos domésticos; a proteção dos mananciais que se encontrem em áreas urbanas e a prática de medidas simples que estabeleçam a cultura da sustentabilidade em cada família.

Assim, reduzindo-se os desperdícios, os despejos de esgoto doméstico nos rios e as demais práticas ambientais irresponsáveis; os danos causados ao meio ambiente serão drasticamente minimizados e a sustentabilidade dos assentamentos humanos e atividades econômicas de qualquer natureza estarão asseguradas.

Estimular o plantio de árvores, a reciclagem de lixo, a coleta seletiva, o aproveitamento de partes normalmente descartadas dos alimentos como cascas, folhas e talos; assim como o desenvolvimento de cursos, palestras e estudos que informem e orientem todos os cidadãos para a importância da participação e do engajamento nesses projetos e nessas soluções simples para fomentar a sustentabilidade e a conservação do meio ambiente.

O mais importante de tudo é educar e levar o cidadão comum a entender que tudo o que ele faz ou fará; gerará um impacto no meio ambiente que o cerca. E que só com práticas e ações que visem à sustentabilidade dessas práticas; estará garantindo uma vida melhor e mais satisfatória, para ela mesma, e para as gerações futuras.



Fonte: Moreira (2010).

Figura 2 – Biodiversidade: a diversidade da vida

3.3 Mecanismos de Responsabilização Civil: a prevenção no âmbito internacional

O Direito Ambiental Internacional surgiu ao longo do século XX em virtude do agravamento dos problemas ambientais e do estabelecimento de uma consciência ecológica na opinião pública internacional, a qual passou a clamar por uma tutela internacional do meio ambiente. Não se trata de uma disciplina autônoma do Direito, mas de um ramo do Direito Internacional focado na instituição de regras ambientais internacionais com fins de conservação e uso racional do meio ambiente.

Desta forma, o Direito Ambiental Internacional é a resposta ao interesse público transnacional que se despertou à proporção que os problemas ambientais tornaram-se mais sérios. O que, inicialmente, era tutelado pelo Direito Internacional geral passou a demandar uma tutela específica, pois o foco mudou. Antes, os meios de tutela centravam-se na reparação do dano ambiental já consumado. Com o passar do tempo, e o conseqüente agravamento dos problemas ambientais, a comunidade internacional despertou-se para a necessidade de “prevenção” e “precaução”.

O princípio da precaução estabelece que não se deve utilizar a falta de certeza científica sobre a possível ocorrência de um dano como permissão para executar determinadas ações. Assim, somente havendo certeza científica de que certa atividade não acarretará danos “sérios ou irreversíveis” é que se pode agir (ou deixar de agir, no caso de ações que visassem a não permitir a ocorrência do dano). Este princípio também se encontra expresso na Declaração do Rio, em seu Princípio 15:

Com a finalidade de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar amplamente o critério de precaução conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para que seja adiada a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação ambiental. (PADILHA, 2010, p. 65).

Com o surgimento das noções de “prevenção” e “precaução”, passou a ser necessário estabelecer maneiras de cooperação entre os Estados, ou mesmo de coerção de alguns Estados, para se evitar danos ainda maiores ao meio ambiente e, deste modo, à sobrevivência do homem. Desta forma, o ordenamento que compõe o Direito Ambiental Internacional é focado, principalmente, na prevenção dos danos ambientais. Não obstante, ainda que o objetivo maior seja a prevenção de danos ao meio ambiente, há também a preocupação,

dentro da evolução do Direito Ambiental Internacional, em se estabelecer mecanismos objetivos de reparação de danos já consumados.

Como já frisado, nos tópicos anteriores, a responsabilização civil, pelo menos no Brasil, diverge na área ambiental; ou seja; no Direito Civil ela é subjetiva, ao passo que no Direito Ambiental ela é **OBJETIVA**.

Todavia, é certo que o meio ambiente não conhece fronteiras políticas, apenas o homem. Logo, em sentido amplo, o planeta Terra é um grande ecossistema natural (Biosfera) que demanda uma tutela global, pois os danos ambientais oriundos de ações humanas poluidoras têm a potencialidade de atingir todas as partes do planeta, sem exceção.

Então, em Direito Ambiental, cresce em importância a solidariedade entre as nações a fim de formularem políticas públicas universais para o *Desenvolvimento Sustentável*, em especial, por meio da celebração de Tratados Internacionais que instituem metas de redução e controle da poluição, sendo esse o conteúdo jurídico do *Princípio Fundamental da Cooperação entre os Povos*.

Diante disto, é possível definir o *Direito Internacional Ambiental* como um conjunto de normas jurídicas e consuetudinárias, instituídas por pessoas jurídicas de direito das gentes (Estados soberanos e organizações internacionais), que regulam a intervenção humana sobre o meio ambiente com um foco supranacional, objetivando a cooperação entre os povos para a consecução de um equilíbrio mundial para as presentes e futuras gerações. (AMADO, 2011, p. 537).

Não há dúvidas de que a consolidação desta vertente do Direito Internacional operou-se com a realização da Conferência de Estocolmo, em 1972, realizada pela ONU, tornando-se o termo inicial da consideração da questão ambiental na formulação das políticas públicas internas e externas de muitas nações.

Sentindo a necessidade de aferir a responsabilidade ambiental das empresas, a *Internacional for Standardization* instituiu a ISO 14.000, uma série de normas que disciplinam a gestão ambiental que, uma vez observadas, geram a emissão de certificado, que cada vez mais é exigido como requisito para a exportação de produtos brasileiros. (AMADO, 2011, p. 537).

Contudo, em razão da inexistência de hierarquia política entre os Estados, decorrente da soberania que cada um ostenta, a construção das normas internacionais ambientais é fruto de uma conscientização dos países da necessidade da proteção ambiental global.

Dados estatísticos revelam que o volume de convenções internacionais firmados até hoje é assustador. Segundo, Marcelo Dias Varela,

[...] o número de tratados internacionais firmados em proteção do meio ambiente é impressionante, de 1960 até hoje, foram criados mais de 30.000 dispositivos jurídicos sobre o meio ambiente, entre os quais 300 tratados multilaterais, 900 acordos bilaterais, tratando da conservação e ainda mais de 200 textos oriundos das organizações internacionais. (VARELLA, 2011).

3.3.1 Princípio da cooperação entre os povos

A Lei maior, em seu art. 4º, IX, estabelece, como princípio nas relações internacionais da República Federativa do Brasil, *in verbis*: “**Art. 4º - A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] omissis IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade**” (MOARES, 2004, p. 151, grifos nossos).

Ora, uma das áreas de interdependência entre as nações é a relacionada com a proteção do ambiente, uma vez que as agressões a ele infligidas nem sempre se circunscrevem aos limites territoriais de um único país, espalhando-se também, não raramente, a outros vizinhos (por exemplo, a chuva ácida produzida pela indústria do norte dos Estados Unidos afeta rios e lagos no Canadá; a poluição do mar, em certo ponto, levada pelas correntes marinhas, pode afetar as cadeias da vida muito longe dali) ou ao ambiente global do Planeta (por exemplo, a emissão indiscriminada de poluentes atmosféricos, provocadores do conhecido *efeito estufa*). O meio ambiente não conhece fronteiras, embora a gestão de recursos naturais possa – e às vezes, deva – ser objeto de tratados e acordos bilaterais e multilaterais.

Por outro lado, um país signatário de acordos bilaterais e multilaterais, por força do Direito Internacional, passa a ser sujeito de obrigações contraídas nos termos estipulados. Na atual conjuntura planetária, a cooperação internacional, sobre ser necessária, poderá ser exigível, e isto pode criar direitos e obrigações *ad intra*.

Após várias leituras, percebe-se que muitos países, principalmente os chamados de 1º Mundo, adotam, também, como regra básica, mecanismo ou instrumento, os princípios da *Prevenção e Prevenção*, a fim de não causar danos ambientais.

Posicionamento importante sobre responsabilidade passou a ter o Instituto de Direito Internacional, em sua sessão de Estrasburgo/França, em 1997. Na comissão de n.8, diversos temas sobre meio ambiente foram abordados. A responsabilidade em Direito Internacional nos casos de danos ao meio ambiente foi tratada em 32 artigos. O art. 13 tem a rubrica: “Mecanismos preventivos ligados à responsabilidade” – sendo do seguinte teor: “Os regimes em matéria de meio ambiente deverão estabelecer ligações apropriadas entre a função preventiva e outros mecanismos preventivos, tais como a

notificação e a consulta, a troca regular de informações e o emprego e intenso das avaliações de impacto sobre o meio ambiente. Eles deverão igualmente tomar em consideração os **princípios da precaução, do poluidor-pagador** e da responsabilidade comum mas diferenciada”. (ANNUAIRE DE L’INSTITUT DE DROIT INTERNACIONAL, 1988, p. 500, apud MACHADO, 2009, p. 355, grifos nossos).

3.3.2 Breve relato nas legislações estrangeiras

Nos **Estados Unidos da América** o *Clean Air Act*, ou *Lei do Ar Limpo* (de 1970, emendado em 1974) previu normas primárias nacionais de qualidade do ar ambiente (sec. 109-b-1), com o objetivo de dar uma adequada margem de segurança na proteção da saúde humana; e normas nacionais de qualidade do ambiente com o objetivo de proteger o bem-estar público (sec. 109-b-2), no qual são compreendidos os

[...] efeitos sobre o solo, água, colheitas, vegetação, materiais construídos pelo homem, animais, vida selvagem, tempo, visibilidade e clima, dano e deterioração da propriedade, riscos de transporte; igualmente os efeitos sobre os valores econômicos e sobre o conforto e bem-estar das pessoas (sec. 302-h) (MACHADO, 2009, p.544).

As normas referidas são fixadas pela Agência de Proteção do Meio Ambiente, sendo que em abril de 1971 foram estabelecidas *standards* para os maiores poluentes do ar – dióxido de enxofre, matérias particulares, monóxido de carbono, hidrocarbonetos, óxido de nitrogênio e oxidantes fotoquímicos. Foram levantadas questões sobre a validade dos níveis estabelecidos nessas normas, sendo que a *The Senate Public Works Committee* contratou a *National Academy of Sciences* (NAS) para uma avaliação independente acerca das normas primárias. Em outubro de 1971, a NAS relatou que os efeitos sobre a saúde, até aquela data, não obrigavam uma mudança nas normas, mas considerando o critério de evitar transformações fisiológicas adversas, informava que as normas forneciam um “modesto” fator de segurança. (THE FIFTH ANNUAL REPORT apud MACHADO, 2009, p. 545).

Na **Alemanha**, em 15 de março de 1974, promulgou a Lei Federal sobre Proteção contra as emissões (*Bundes Immissionsschutzgesetz – BimSchg*). O Governo Federal tem competência para estabelecer as normas de emissão e imissão válidas em toda Federação (art. 48), consultando previamente os “meios interessados”. O art. 51 preceitua que será conveniente consultar, em cada caso, um número a escolher de representantes dos meios científicos, de pessoas diretamente atingidas, dos meios interessados da economia, dos setores de transporte interessados e da Administração superior do Estado competente em matéria de proteção contra as emissões e imissões.

A lei alemã faz uma distinção entre “imissão e emissão”. Por *imissões* compreendem-se “as poluições do ar, os ruídos, as trepidações, a luz, o calor, as radiações e outros efeitos análogos sobre o meio ambiente, agindo sobre os homens, a fauna e a flora ou sobre outros objetos” (MACHADO, 2009, p. 546). Por *emissões* compreendem-se “as poluições do ar, os ruídos, as trepidações, a luz, o calor, as radiações e outros fenômenos análogos, emanando uma instalação” (MACHADO, 2009, p. 546).

A legislação alemã comentada prevê no seu art. 49 que os Estados poderão, em zonas onde seja necessário, especialmente proteger o ambiente contra os efeitos prejudiciais, interditar a exploração de instalações móveis, proibir a construção de instalações fixas, fazer exigências técnicas mais severas, estabelecer normas para a utilização de combustíveis.

No **Japão**, a lei que regula a poluição atmosférica é a de nº 97, de 1968, tendo sido diversas vezes emendada. Estabelece a obrigatoriedade de serem fixados níveis de emissão de fuligem e de fumaça contendo óxido de enxofre e outras substâncias provindas de instalações industriais, limitando, também as emissões de veículos a motor. As normas de emissões devem ser decretadas pelo Gabinete do Primeiro-Ministro. O art. 4º da lei japonesa possibilita aos governos regionais e às municipalidades estabelecerem, também, normas de emissão, quando as normas nacionais forem inadequadas para a proteção da saúde pública ou para a vida ambiental considerando-se as condições naturais e sociais da área atingida. Essas normas deverão ser mais restritas que as nacionais.

A lei japonesa instituiu a possibilidade de ser determinado um padrão de qualidade de controle total da emissão em uma determinada área (art. 5-2) com o objetivo de ser conseguida a redução da emissão poluente. Assim, os governos regionais que seguem tal plano deverão consultar o Conselho Regional da Poluição Ambiental e os governos municipais, e enviar relatório ao Diretor Geral da Agência Ambiental. Esta poderá dar orientações ou recomendações para a elaboração do plano. “O Governo Central em 1974, através do decreto do Primeiro-Ministro, fixou o total das emissões de dióxido de enxofre para onze regiões” (MACHADO, 2009, p. 548). “O teto de emissões é fixado para cada indústria”. “Conforme salienta o Relatório sobre as Políticas Ambientais no Japão, tal método encoraja a eficácia em nível de empresa” (POLITIQUE DE L’ENVIRONNEMENT AU JAPAN, OCDE, 1977, p. 36-37, apud MACHADO, 2009, p. 548).

Na **França**, está prevista, também, a criação de “redes de fiscalização em escala local”. Pela circular de 23 de março de 1973, o Ministro do Meio Ambiente confiou aos “serviços de minas” a missão de coordenar a instalação e a gestão das redes mencionadas. O

financiamento dessas instalações provém 50% do Governo Central e a outra parte dos industriais e coletividades interessadas. O sistema de instalações mencionadas irá permitir aos governos das províncias decretar o “estado de alerta” conforme o Decreto nº 74.415, de 13.05.1974, e obrigar os poluidores, notadamente, a não usarem determinados combustíveis, a diminuir a produção, a reduzir as emissões ou a parar o funcionamento de certos aparelhos ou equipamentos durante um certo período. Estão em funcionamento a rede de Rouen (desde 1973) e a rede de estuários do Sena, empregando analisadores de acidez forte, analisadores de óxido de nitrogênio, captador de hidrocarbonetos e de poeiras, anemômetros e sondas de temperatura. A legislação previu a possibilidade de serem criadas “zonas de proteção especial”.

Quadro 9 - Evolução da preocupação ambiental mundial: um breve resumo histórico

ÉPOCA	FATO HISTÓRICO	RESULTADOS
1962 (Estados Unidos)	Publicação de <i>Silent Spring</i> , de Rachel Carson (27/05/1907 – 14/04/1964) - zoóloga, bióloga e escritora americana.	Pressão para que os políticos agissem em profunda mudança na atitude do povo americano com o surgimento de normas ambientais federais.
Década de 60 (Estados Unidos)	Criação da Agência de Proteção Ambiental (EPA).	Aprovação das leis: <i>Clean Air Act</i> , <i>Clean Water Act</i> , <i>Toxic Substance Control Act</i> , entre outras.
1970	Reunião do Clube de Roma.	Documento “Limites do Crescimento”, que analisou os efeitos catastróficos decorrentes do atual ritmo de crescimento econômico e demográfico no mundo.
1972 (Estocolmo)	Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente.	Colocou a questão ambiental nas agendas oficiais e organizações internacionais. Também teve como resultados: a incorporação da questão ambiental em programas das organizações intergovernamentais; surgimento de grande número de ambientalistas e de organizações não-governamentais em todo o mundo.
Década de 70.	Crise do petróleo e do modelo energético vigente	Despertar legislativo e incentivo à procura de novas fontes de energia e de uma utilização mais racional destas.
Décadas de 70 e 80	Desastres ambientais como em: Seveso, na Itália; Bhopal, na Índia; Chernobyl, na Ucrânia; etc.	Dramático crescimento da conscientização ambiental.
Década de 80 (Estados Unidos)	Surgimento de grupos ambientalistas como o <i>Earth First</i> .	Início do ativismo ambiental. Pressão sobre as empresas para mudanças em suas políticas.

(continua)

(conclusão)

ÉPOCA	FATO HISTÓRICO	RESULTADOS
1986	A Câmara Internacional de Comércio (ICC) estabeleceu diretrizes ambientais para a indústria mundial.	Grande impulso à adoção de práticas de prevenção da poluição por parte das indústrias.
1987	Lançamento do manifesto “Nosso Futuro Comum” (Relatório Brundtland) pelo Conselho Mundial de Desenvolvimento e Meio Ambiente da ONU (WCED – <i>World Council of Environment and Development</i>).	Auxiliou na integração dos conceitos: meio ambiente e desenvolvimento. Sua principal função foi alertar as autoridades governamentais para tomarem medidas efetivas no sentido de coibir e controlar os efeitos desastrosos da contaminação ambiental, com o intuito de alcançar o desenvolvimento sustentável.
1991	Publicação da “Carta Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável”, pela ICC. E lançamento do documento “Mudando o Rumo: Uma Perspectiva Empresarial Global sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente” pelo BCDS (<i>Business Council on Sustainable Development</i>).	Incremento da filosofia preservacionista no mundo, contabilizando adesões e iniciativas das mais diversas origens.
1991	A ISO (<i>International Organization for Standardization</i>) constitui o Grupo Estratégico Consultivo sobre o meio ambiente (SAGE).	Elaboração das normas internacionais de proteção ambiental ISO 14000.
1992 (Brasil)	Realização da conferência do Rio de Janeiro ECO-92 – <i>The Earth Summit. (A Cúpula da Terra)</i> .	Resultaram dois importantes documentos: a Carta da Terra (Declaração do Rio) e a Agenda 21.
1996	A norma ISO 14000 passa a ser NBR, ou seja, é aprovada e publicada como norma internacional.	Empresas já podem ser certificadas pela ISO 14001 atestando que possuem um Sistema de Gestão Ambiental estruturado e funcionando. Países ou mesmo empresas isoladas podem exigir de seus fornecedores a certificação ISO 14000 como garantia de produção com preocupação ambiental.

Fonte: Bogo (1998)

Atualmente, o gerenciamento da qualidade ambiental pode ser entendido como uma expansão do conceito de TQM - *Total Quality Management* (Gerenciamento da Qualidade Total) uma vez que zela por uma produção com qualidade dos produtos e dos processos, sem

desperdícios, com um melhor aproveitamento dos recursos e consciência da finitude destes, ou seja, uma percepção ampliada do antigo conceito de qualidade.

Na visão do gerenciamento ecológico, as preocupações sociais e ambientais não devem competir. Se as questões sociais, trabalhistas ou culturais parecerem conflitar com a pauta ambiental, a empresa pode estar no caminho errado. A gestão ambiental inclui não só a preocupação com o meio ambiente enquanto recursos naturais, mas também uma relação de respeito com a sociedade. Sociedade esta que, cada vez mais, se mostra mais consciente quanto à questão ambiental

Quadro 10 - Confrontação anos 50 e anos 90: movimentos da qualidade

"Movimentos predominantes" - Resposta dos anos 50 aos temas de qualidade	"Movimentos predominantes" - Resposta dos anos 90 aos temas ambientais
<p><u>"Produção sem preocupação com qualidade"</u></p> <ul style="list-style-type: none"> demanda excede a produção, os consumidores compravam tudo e qualquer coisa que se produzia. <p><u>"Movimento de zero-defeito"</u></p> <ul style="list-style-type: none"> qualidade perfeita sem preocupação com custos. (conformidade 100%) <p><u>"Abordagem de minimização de custos"</u></p> <ul style="list-style-type: none"> deve-se otimizar os custos da qualidade através do equilíbrio entre prevenção e custos de falha com inspeção de custos. <p><u>"Abordagem do Gerenciamento da Qualidade Total - TQM"</u></p> <ul style="list-style-type: none"> foco na satisfação das necessidades do cliente por todo o processo com a promessa de oferecer melhoria na qualidade e melhoria na produtividade. 	<p><u>"Produção sem preocupação com impacto ambiental"</u></p> <ul style="list-style-type: none"> capacidade da natureza de acomodar os resíduos da manufatura excede extremamente a capacidade dos manufatureiros de gerar resíduos; falta de interesse da sociedade. <p><u>"O movimento verde"</u></p> <ul style="list-style-type: none"> proteção ambiental sem preocupação com custos. <p><u>"A abordagem do uso inteligente"</u></p> <ul style="list-style-type: none"> otimização dos custos de produção por meio do equilíbrio entre perdas ambientais devido às operações. <p><u>"Gerenciamento da Qualidade Total Expandido - TQEM"</u></p> <ul style="list-style-type: none"> expandindo a definição de satisfação do cliente incluindo temas ambientais e tratando o ambiente como cliente; quando acompanhado com um foco na satisfação das necessidades dos clientes, oferece a promessa de soluções sustentáveis com redução do estrago ambiental e melhoria da produtividade.

Fonte: Bogo (1998).

Quanto ao primeiro ponto produção sem preocupação com impacto ambiental, é fato que ainda existem muitas empresas as quais estão operando sob a suposição de que o ambiente natural é grande o suficiente para prover os recursos adequados para as necessidades

de produção e para ser depositário de tudo o que for descartado. Realizam pressões por uma legislação mais amena, na suposição de que o custo de conformidade com a legislação ambiental vá inevitavelmente tornar os produtos menos competitivos. Além disso, deve ser notado que se estas indústrias respondem com êxito à regulação em redução ou prevenção de impactos ambientais, isto resulta somente em uma solução local ao ambiente subjacente e aos temas operacionais.

Quadro 11 - Paradigmas ambientais da cultura empresarial

ADMINISTRAÇÃO AMBIENTAL	ADMINISTRAÇÃO ECOLÓGICA
O ambientalismo superficial aceita o paradigma mecanicista dominante.	A ecologia profunda envolve a mudança para uma visão do mundo holística e sistêmica.
A percepção do mundo como uma máquina cede lugar à percepção do mundo como um sistema vivo. Como sistema vivo, a empresa não pode ser rigidamente controlada por meio de intervenção direta, porém pode ser influenciada pela transmissão de orientações e emissão de impulsos.	
O ambientalismo superficial é antropocêntrico: encara os humanos como a fonte de todo valor e atribui apenas valor de uso à natureza.	A ecologia profunda reconhece os valores intrínsecos de todos os seres vivos e encara os humanos simplesmente como um determinado fio da teia da vida.
A administração ambiental está associada à ideia de resolver os problemas ambientais em benefício da empresa. Ela carece de uma dimensão ética, e suas principais motivações são a observância das leis e a melhoria da imagem da empresa. O gerenciamento ecológico, ao contrário, é motivado por uma ética ecológica e por uma preocupação com o bem-estar das futuras gerações. Seu ponto de partida é uma mudança de valores na cultura empresarial.	
O ambientalismo superficial tende a aceitar, por omissão, a ideologia do crescimento econômico, ou a endossá-la abertamente.	A ecologia profunda substitui a ideologia do crescimento econômico pela ideia da sustentabilidade ecológica.
O ambientalismo superficial se manifesta na “lavagem verde”, uma prática pela qual as empresas fazem mudanças ambientais cosméticas com objetivos cínicos no que tange a relações públicas. Gasta-se com publicidade, marketing e promoção de uma imagem “verde”, mas não em “enverdecer” os processos de produção, as instalações e as condições de trabalho de seus funcionários.	

Fonte: Bogo (1998).

3.3.3 Conferência da ONU sobre meio ambiente: Estocolmo, 1972



As últimas quatro décadas foram fundamentais ao meio ambiente, destacando-se a Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente, realizada em Estocolmo/Suécia em 1972, com a participação de 113 países, 250 Organizações Não Governamentais (ONGs). Foi o “embrião, marco ou divisor de águas” da conscientização ambiental global. Nesse período, a humanidade admitiu que havia causado graves lesões ao meio em que habita.

A esse respeito, Norma Sueli Padilha (2010, p. 48) assinala:

A realização da Conferência, tornou a década de 70, um marco no reconhecimento da relevância internacional da questão ambiental, pois, pela primeira vez, países desenvolvidos e em via de desenvolvimento se reuniram para discutir os impactos no meio ambiente, decorrentes da ação humana.

O meio ambiente também pode ser tratado como um direito fundamental, como igualmente geracional, a saber:

Princípio 1: O homem tem direito fundamental à liberdade, igualdade e adequadas condições de vida, num ambiente cuja qualidade permita uma vida de dignidade e bem-estar, e tem a solene responsabilidade de proteger e melhorar o meio ambiente, para a presente e as futuras gerações. A tal respeito, as políticas de promover e perpetuar o *apartheid*, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e suas outras formas, e a dominação estrangeira, condenadas e devem ser eliminadas. (PADILHA, 2010, p. 52).

Como consequência da Conferência, surgiram alguns importantes documentos, a saber:

- Declaração de Princípios de Estocolmo – Declaração da ONU sobre o meio ambiente – preâmbulo de 7 pontos e os 26 Princípios.

- Plano de Ação para o meio ambiente – 109 recomendações (Plano Vigia *Earthwatch* - relativo à avaliação do meio ambiente mundial) tendo por base a cooperação internacional em matéria de meio ambiente e destinado a facilitar a implementação da Declaração de Princípios.
- Criação do PNUMA – Programa da ONU sobre o meio ambiente (*United Nations Environment Programme* – UNEP), organismo especialmente dedicado ao meio ambiente como órgão subsidiário da Assembleia Geral da ONU (organismo centralizador da ação e coordenação das agências especializadas, como a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), o OIT (Organização Internacional do Trabalho) e a Organização Mundial da Saúde (OMS) com a ONU e os governos) (PADILHA, 2009, p. 48).

Até pouco tempo, o meio ambiente era entendido como um bem utilitário, inesgotável, infinito, à mercê de um desenvolvimento sem limites e fundado em uma concepção fundamentalmente antropocêntrica.

No plano jurídico, os mecanismos de proteção reducionista reinavam, amparando determinados espaços e componentes da biosfera. Este arquétipo, que dominou o universo jurídico-ambiental durante décadas, ficou ultrapassado, frente ao advento da visão de mundo holística, que proporciona outro enfoque. Esta visão pretende acomodar homem e meio ambiente, entendendo aquele como um elemento interconectado a este – conjunto de elementos (água, ar, solo, recursos biológicos) indispensáveis à sobrevivência de todo ser vivo.

Também, supõe a globalização dos problemas ambientais, já que os sistemas naturais básicos e os recursos biológicos constituem uma ordem ecológica única, um todo harmonizado, mesmo estando essa ideia longe de ser uma verdade observada. No entanto, dispõe-se de um todo ecológico dividido em Estados soberanos e independentes, inseridos numa dissociada ordem política, jurídica, científica, cultural e religiosa, estando integrados unicamente por uma internacionalização da comunicação e de uma economia imposta por onipotentes centros internacionais

A produção de diversas mudanças na organização da Terra e a tomada de consciência da gravidade dos problemas ambientais foi determinante no momento de incluir o tema, com maior determinação, na agenda internacional. Como resultado imediato e ante o progressivo desenvolvimento da consciência crítica sobre a degradação do meio, durante a década de 1960, o sistema social se reestrutura, sendo o próprio poder que, de certa forma, controla burocrática ou tecnocraticamente esse processo, colocando em ação um projeto político mais ou menos definido.

Nesse sentido, cabe advertir uma dupla consequência: por um lado, a regulamentação jurídico-internacional na matéria passou da setorialização à transectorialização (expansão objetiva): o meio ambiente apresenta-se como uma *res communes omnium*, cuja proteção não pode ser realizada separadamente. E, por outro, a configuração do direito humano a um meio ambiente saudável, atualmente não reconhecido expressamente em nenhum instrumento jurídico internacional, com a conseguinte expansão subjetiva. (BERTOLDI, 2010, p. 109).

Com o passar do tempo, à proteção do meio ambiente – finalidade geral – foi agregada a prevenção dos danos, além da distribuição equitativa, entre os Estados, das cargas e benefícios da utilização dos recursos ambientais: o objetivo do Direito Internacional Ambiental é evitar os efeitos nocivos ao meio e garantir sua reparação. Em suma, é conservar e melhorar o meio ambiente, em escala mundial, mediante a luta contra todas as formas possíveis de contaminação e destruição, no intento de evitá-las ou, sendo o caso, reduzi-las.

Enquanto corpo jurídico que engloba a normativa ambiental, o Direito Internacional Ambiental desfruta de uma série de características próprias. Primeiro, trata-se de um direito-dever **difuso**, pois todos merecem tê-lo em equilíbrio e devem defendê-lo e preservá-lo; de caráter **objetivo**, já que os aspectos ambientais não são sujeitos de direito; **preventivo**, pois tem a função de conservar o meio e evitar sua degeneração; instrumental, já que dispõe de mecanismos de regulamentação, administração e gestão dos recursos naturais; e intergeracional, isto é, um direito presente com perspectivas futuras.

Quadro 12 - Diferenças entre interesses Difusos, Coletivos e Homogêneos

Direitos Difusos	Transindividuais	Indivisibilidade do objeto	Grupo indeterminável
Direitos Coletivos em Sentido Estrito	Transindividuais	Indivisibilidade do objeto	Grupo determinável
Direitos Individuais Homogêneos	Individuais	Divisibilidade do objeto	Grupo determinável

Fonte: Amado (2011, p. 508)

Segundo, é um direito multidimensional, pois seu objeto – o meio ambiente – compreende elementos (científicos e tecnológicos) e valores (a vida, a saúde, o lazer) de diferentes aspectos (político, ético, jurídico, ecológico, econômico, social). Além disso, encerra um caráter transdisciplinar, pois incorpora, não somente elementos do direito nacional ou internacional, mas também de outras disciplinas diferentes à jurídica ou de caráter metajurídico (Economia, Política, Ecologia, Biologia, Sociologia, Ética).

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Humano, como já frisado, ocorrida em Estocolmo de 5 a 16 de junho de 1972, aprovou uma Declaração de Princípios sobre o

meio humano, conhecida como Declaração de Estocolmo, de caráter declarativo e recomendatório e, portanto, de *Soft Law* (sem força vinculante). Essa Declaração pretendeu minimizar os contrastes entre o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental, instituindo princípios básicos que iluminaram os inumeráveis instrumentos jurídicos ambientais, sobre as mais distintas matérias, que surgiram posteriormente.

No que se refere à biodiversidade, o Princípio 2 da referida Declaração enuncia:

[...] Os recursos naturais da Terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e, especialmente, as amostras representativas de ecossistemas naturais, devem ser preservadas para o benefício das gerações presentes e futuras, através de um planejamento ou gestão cuidadosos, quando for o caso. (PADILHA, 2010, p. 52).

Enfim, os principais resultados dessa importante Conferência foram a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) – *United Nations Environment Programme* – e a aprovação da Declaração sobre o Meio Ambiente.

A Declaração de Princípios da Conferência de Estocolmo teve importante influência na Constituição brasileira de 1988, que adotou alguns dos Princípios de Direito Ambiental Internacional nela previstos, tais como, o direito fundamental e geracional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*), o princípio da educação ambiental (art. 225, VI), o princípio da responsabilidade civil, penal e administrativa (art. 225, § 3º), a correlação entre meio ambiente e desenvolvimento (art. 170) e o controle das armas nucleares (art. 21, XXIII, a, b, c). (PADILHA, 2010, p. 57).

O Brasil, à época, enviou uma Delegação, como informa a matéria abaixo:



Figura 3 - Delegação brasileira na ONU

3.3.4 Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) – RIO/92 ou ECO/92



Passados 20 anos, após a Conferência de Estocolmo, surge, em pleno Governo Collor, a Rio/92 ou ECO/92, com seus 27 Princípios, e busca estabelecer um novo modelo de

desenvolvimento, fundado na utilização sustentável dos recursos ambientais, no respeito à capacidade do Planeta de absorção de resíduos e de efluentes líquidos e gasosos poluentes e, por fim, na valorização da qualidade ambiental como requisito imprescindível à qualidade de vida, que somente pode ser proporcionada por meio da solidariedade socioeconômica e da cooperação técnico-científica entre os povos.

Desse modo, segundo Edis Milaré (2009, p. 1210),

[...] buscou-se estabelecer uma nova e equitativa parceria mundial através da criação de novos níveis de cooperação entre os Estados, os setores-chave das sociedades e os indivíduos, trabalhando com vistas à conclusão de acordos internacionais que respeitem os interesses de todos e protejam a integridade do sistema global do meio ambiente e desenvolvimento.

Diferentemente da Conferência de Estocolmo, a ECO/92 teve um caráter especial em razão da presença maciça de inúmeros chefes de Estado, demonstrando assim a importância da questão ambiental no início dos anos 90. As forças armadas foram convocadas para fazer uma intensa proteção da cidade, sendo responsáveis também pela segurança por todo evento.

A ECO/92 contou também com um grande número de Organizações Não Governamentais (ONGs), que realizaram de forma paralela o Fórum Global, no qual foi aprovada a Declaração do Rio ou Carta/Cúpula da Terra (*Earth Summit*). Conforme esse documento, os países ricos, têm maior responsabilidade na preservação do Planeta.

Nessa Conferência, os debates se centraram na necessidade de se firmarem regras mais claras e objetivas para o enfrentamento da problemática ambiental internacional e de se desenvolverem estratégias para um novo modelo de desenvolvimento. Os documentos firmados na RIO/92 passaram, a partir de então, a representar papel significativo no crescimento e evolução da normatividade ambiental global.

Seus principais resultados podem ser resumidos, segundo Patrícia Faga Iglecias Lemos (2011, p. 71-72), da seguinte forma:

- a) Adoção de duas convenções multilaterais: a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, e a Convenção sobre a Diversidade Biológica;
- b) Subscrição de documentos de fixação de grandes princípios normativos e/ou de linhas políticas a serem adotadas pelos Governos: 1) *A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento* [...] *a Agenda 21* [...] e 3) *Declaração de Princípios sobre as Florestas*;
- c) Fixação cogente de temas para as próximas reuniões de órgãos da ONU, na forma de *gentlemen's agreements* – *Acordo de Cavalheiros* – (início das negociações, já na próxima 47ª Assembléia Geral das Nações Unidas, sobre a questão do combate à desertificação; e a convocação de uma conferência da ONU para tratar dos problemas da pesca em alto mar) e ainda as agendas de conferências internacionais subseqüentes sobre a questão da estabilização do lançamento do dióxido de carbono,

CO₂, na atmosfera, responsável pelo aquecimento da temperatura da Terra (o chamado *Efeito Estufa*), assunto ligado à citada Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima;

d) Criação de um órgão de alto nível nas Nações Unidas, a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (*Commission on Sustainable Development*), subordinada ao Ecosoc (Conselho Econômico e Social da ONU), encarregada de submeter, após deliberação, relatórios e recomendações à Assembleia Geral da ONU. Terá ela, igualmente, a incumbência de acompanhar a implementação da Declaração do Rio de Janeiro e na AGENDA 21, inclusive quanto a questões de financiamentos e as relativas à execução das convenções internacionais sobre o meio ambiente. No aspecto financeiro, deve-se dizer que o Fundo para o Meio Ambiente Mundial (*Global Environmental Facility, GEF*), carteira criada no Banco Mundial, em data anterior, em 1991, administrada conjuntamente pelo mesmo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD – e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA (Unep), terá seus recursos subordinados aos procedimentos de verificação conduzidos pela citada Comissão para o Desenvolvimento Sustentável. (LEMOS, 2011, p. 71-72).

Deve-se, também à Rio/92 a criação da Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (*Commission on Sustainable Development*), órgão subordinado ao Conselho Econômico da ONU (ECOSOC), com a incumbência de acompanhar a implementação da Declaração do Rio e da Agenda 21, inclusive quanto a questões de financiamentos e as relativas à execução das convenções internacionais sobre meio ambiente. (SOARES, 2005, p. 656 apud PADILHA, 2010, p. 63).

A Declaração do Rio acentua que a possibilidade de vida humana saudável e produtiva está intrinsecamente relacionada à convivência harmônica com a natureza, consagrando, assim, em consonância com a Declaração de Estocolmo (Princípio 1), a proteção do meio ambiente como parte integrante dos direitos humanos fundamentais, de forma interdependente e inseparável da conquista da paz e do desenvolvimento. Nesse sentido, tem-se:

Princípio 1: Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.

Princípio 25: A Paz, o desenvolvimento e a proteção do meio ambiente são interdependentes e inseparáveis. (PADILHA, 2010, p. 70).

Ficou, ainda, ratificado, como um dos mais importantes princípios, o da Precaução – cuidado e cautela – e o da Prevenção, em seu Princípio 17 que exige a avaliação do impacto ambiental.

Princípio 7: Os Estados deverão cooperar com o espírito de solidariedade mundial para conservar, proteger e restabelecer a saúde e a integridade do ecossistema da Terra. Tendo em vista que tenham contribuído notadamente para a degradação do ambiente mundial, os Estados têm responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, em vista das pressões que suas sociedades exercem sobre o meio ambiente mundial e das tecnologias e dos recursos financeiros de que dispõem. (PADILHA, 2010, p. 67).

Por fim, Norma Sueli Padilha (2010, p. 67) explica que:

[...] fica evidenciada a responsabilidade diferenciada dos países industrializados como os maiores causadores da degradação ambiental, bem como a maior vulnerabilidade ambiental dos países em desenvolvimento, o que consagra um dos mais importantes princípios do Direito Internacional do Meio Ambiente, o princípio da “RESPONSALIDADE COMUM, PORÉM DIFERENCIADA”, bem como a necessidade de “solidariedade” global para o enfrentamento da questão ambiental.

Foi na Rio/92 que oficializou-se a expressão desenvolvimento sustentável, ela foi convocada para que os países se conscientizarem da necessidade de reverter o crescente processo de degradação do Planeta, mediante a consideração variável ambiental nos processos de elaboração e de implementação de políticas públicas e da adoção, em todos os setores, de medidas tendentes a garantir a compatibilização do processo de desenvolvimento com a preservação ambiental.

Entre os objetivos principais da Rio/92, destacam-se os seguintes (MILARÉ, 2009, p. 1209-1210):

- Examinar a evolução da situação ambiental mundial, desde o ano de 1972, e suas relações com o modelo de desenvolvimento vigente.
- Estabelecer mecanismos de transferência de tecnologias não-poluentes aos países subdesenvolvidos.
- Examinar estratégias nacionais e internacionais para incorporação de critérios ambientais ao processo de desenvolvimento.
- Estabelecer um sistema de cooperação internacional para prever ameaças ambientais e prestar socorro em casos emergenciais.
- Reavaliar o sistema de organismos da ONU, eventualmente criando novas instituições para implementar as decisões da Conferência.

3.3.5 Protocolo de Kyoto



Apenas para fazer menção a esse importante documento, far-se-á uma breve explanação do que foi esse evento.

Ocorreu em dezembro de 1997, na cidade japonesa de Kyoto, onde os signatários da Convenção da ONU chegaram a um novo entendimento sobre como as emissões de gases poluentes seriam reduzidas.

Apesar do Protocolo, ter ocorrido em 1997, só em fevereiro de 2005 que entrou em vigor, que, aliás, ficaram de fora pequenos países como Mônaco, Liechtenstein, além de grandes como a Austrália (que felizmente anunciou sua adesão em dezembro de 2007) e, o principal responsável pela emissão de gases de efeito estufa (GEE), os Estados Unidos. Hoje, segundo dados, a China é a principal poluidora desses gases. Aquela recusa – EUA – de aderir ao Protocolo, por se tratar da maior nação industrial do planeta, certamente prejudica em muito os esforços internacionais em prol da redução das emissões de gases estufa, que visa conter o *Aquecimento Global* e suas consequências. (WEYERMÜLLER, 2010, p. 133).

Os Estados Unidos da América, que se destacavam entre os principais emissores de gases de efeito estufa, declararam, oficialmente, que **não** iriam ratificar o Protocolo de Kyoto sobre o “pretexto” de que acarretaria a estagnação de sua economia.

Os países signatários firmaram um compromisso, com vistas a reduzir suas emissões totais desses gases em pelo menos 5% abaixo dos níveis de 1990, no período de compromisso que vai de 2008 a 2012.

Vale lembrar, que o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) ou *Clean Development Mechanism*, fruto de uma proposta brasileira, está definido no seu art. 12 do *Protocolo de Kyoto*, cujo objetivo é assistir as partes do Não Anexo 1 da Convenção, mediante fornecimento de capital para financiamento de projetos que visem à redução de

gases de efeito estufa. Nessa modalidade, países desenvolvidos, que não atinjam as metas de redução consentidas entre as partes, podem financiar projetos em países em desenvolvimento como forma de cumprir parte de seus compromissos.

3.3.6 Agenda 21



A Agenda 21 foi um prolongamento dos principais resultados da Conferência Eco-92 ou Rio-92, ocorrida, no Rio de Janeiro, Brasil, em 1992. É um documento que estabeleceu a importância de cada país a se comprometer a refletir, global e localmente, sobre a forma pela qual governos, empresas, organizações não-governamentais e todos os setores da sociedade poderiam cooperar no estudo de soluções para os problemas socioambientais.

Cada país desenvolve a sua Agenda 21 e, no Brasil, as discussões são coordenadas pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional (CPDS). A Agenda 21 se constitui num poderoso instrumento de reconversão da sociedade industrial rumo a um novo paradigma, que exige a reinterpretação do conceito de progresso, contemplando maior harmonia e equilíbrio holístico entre o todo e as partes, promovendo a qualidade, não apenas a quantidade do crescimento.

Com a Agenda 21 criou-se um instrumento aprovado pela OMF, internacionalmente, que tornou possível repensar o planejamento. Abriu-se o caminho capaz de ajudar a construir politicamente as bases de um plano de ação e de um planejamento participativo em âmbito global, nacional e local, de forma gradual e negociada, tendo como meta um novo paradigma econômico e civilizatório.

As ações prioritárias da Agenda 21 brasileira são os programas de inclusão social (com o acesso de toda a população a educação, saúde e distribuição de renda), a sustentabilidade urbana e rural, a preservação dos recursos naturais e minerais e a ética política para o planejamento rumo ao desenvolvimento sustentável. Mas, o mais importante ponto dessas ações prioritárias, segundo este estudo, é o planejamento de sistemas de

produção e consumo sustentáveis contra a cultura do desperdício. A Agenda 21 é um plano de ação para ser adotado global, nacional e localmente, por organizações do sistema das Nações Unidas, governos e pela sociedade civil, em todas as áreas em que a ação humana impacta o meio ambiente.

A adoção formal, por parte da ONU, do conceito de desenvolvimento sustentável parte da criação, em 1972, da Comissão Mundial sobre Ambiente e Desenvolvimento (WCED) que, em 1987, publicou um relatório intitulado “Nosso futuro comum”, também conhecido como o relatório *Brundtland*. Esse relatório indicou a pobreza dos países do sul e o consumismo extremo dos países do norte como as causas fundamentais da insustentabilidade do desenvolvimento e das crises ambientais. A comissão recomendou a convocação de uma conferência sobre esses temas.

O desenvolvimento da Agenda 21 começou em 23 de dezembro de 1989 com a aprovação, em assembleia extraordinária das Nações Unidas, de uma conferência sobre o meio ambiente e o desenvolvimento como fora recomendado pelo relatório *Brundtland* e com a elaboração de esboços do programa, que, como todos os acordos dos estados-membros da ONU, sofreram um complexo processo de revisão, consulta e negociação, culminando com a segunda Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, mais conhecida como Rio-92 ou Eco-92, entre 3 e 14 de junho de 1992, no Rio de Janeiro, onde representantes de 179 governos aceitaram adotar o programa.

A Agenda 21 teve um estreito acompanhamento a partir do qual foram feitos ajustes e revisões. Primeiro, com a Conferência Rio+5, entre os dias 23 e 27 de junho de 1997, na sede da ONU, em Nova York; posteriormente, com a adoção de uma agenda complementar denominada Metas do Desenvolvimento do Milênio (*Millenium Development Goals*), com ênfase particular nas políticas de globalização e na erradicação da pobreza e da fome, adotadas por 199 países na 55ª Assembleia da ONU, que ocorreu em Nova Iorque, entre os dias 6 e 8 de setembro de 2000; e a mais recente, a Cúpula de Johannesburg, na cidade sul-africana entre 26 de agosto a 4 de setembro de 2002.

Além da Agenda 21, resultaram desse processo cinco outros acordos, a saber: a Declaração do Rio, a Declaração de Princípios sobre o Uso das Florestas, o Convênio sobre a Diversidade Biológica e a Convenção sobre Mudanças Climáticas.

É oportuno, nessa altura, elencar as *Ações Prioritárias da Agenda 21 Brasileira*, em número de 21, distribuídos em cinco blocos, tal como apresentadas no texto oficial (MILARÉ, 2009, p. 98-99):

(I) A Economia da poupança na sociedade do conhecimento

Objetivo 1: Produção e consumo sustentáveis contra a cultura do desperdício

Objetivo 2: Ecoeficiência e responsabilidade social das empresas

Objetivo 3: Retomada do planejamento estratégico, infraestrutura e integração regional

Objetivo 4: Energia renovável e biomassa

Objetivo 5: Informação e conhecimento para o desenvolvimento sustentável

(II) Inclusão social para uma sociedade solidária

Objetivo 6: Educação permanente para o trabalho e a vida

Objetivo 7: Promover a saúde e evitar a doença, democratizando o SUS

Objetivo 8: Inclusão social e distribuição de renda

Objetivo 9: Universalizar o saneamento ambiental protegendo o ambiente e a saúde

(III) Estratégia para a sustentabilidade urbana e rural

Objetivo 10: Gestão do espaço urbano e a autoridade metropolitana

Objetivo 11: Desenvolvimento sustentável do Brasil rural

Objetivo 12: Promoção da agricultura sustentável

Objetivo 13: Promover a Agenda 21 Local e o desenvolvimento integrado e sustentável

Objetivo 14: Implantar o transporte de massa e a mobilidade sustentável

(IV) Recursos naturais estratégicos: água, biodiversidade e florestas

Objetivo 15: Preservar a quantidade e melhorar a qualidade de água nas bacias hidrográficas

Objetivo 16: Política florestal, controle do desmatamento e corredores de biodiversidade

(V) Governança e ética para a promoção da sustentabilidade

Objetivo 17: Descentralização e o pacto federativo: parcerias, consórcios e o poder local

Objetivo 18: Modernização do Estado: gestão ambiental e instrumentos econômicos

Objetivo 19: Relações internacionais e governança global para o desenvolvimento sustentável

Objetivo 20: Cultura cívica e novas identidades na sociedade da comunicação

Objetivo 21: Pedagogia da sustentabilidade: ética e solidariedade

Será que pelo menos uma dessas ações está sendo cumprida? Espera-se que, com esse documento, algum órgão ou agente fiscalizador, trate de rever essas ações, pois não é crível, depois de assinarem e comprometerem-se a tal, a passar ileso ou incólume como se nada tivesse acontecido.

3.3.7 Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável de Johannesburg/África do Sul – RIO + 10



“O tema da pobreza vai estar presente na reunião de Johannesburg. Apenas não pode sufocar os outros temas. Tem de ser parte dessa noção mais ampla de sustentabilidade que implica uma visão mais harmônica do que seja a felicidade humana e o desenvolvimento de uma sociedade”

(Fernando Henrique Cardoso, às vésperas da Cúpula Mundial de Johannesburg).

A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (*World Summit on Sustainable Development - WSSD*) ou Cúpula de Johannesburg, também chamada de “Rio mais 10 (Rio+10)”, foi realizada em 2002, em Johannesburg, na África do Sul.

O objetivo era avaliar os avanços e identificar os obstáculos que impediram os países de promoverem grandes avanços em relação aos compromissos assumidos na Rio-92.

Na Conferência foram escritos dois documentos: o Plano de Implementação, que tem como base os resultados conseguidos desde a Rio-92 e busca acelerar o cumprimento dos demais objetivos, e a Declaração Política, que reafirma o compromisso dos países com o desenvolvimento sustentável.

O Secretário Geral das Nações Unidas à época, Kofi Annan, hoje, Ban Ki-moon, declarou, na solenidade de encerramento, que se tivesse de agradecer a algum país, agradeceria ao país anfitrião, por sediar a conferência, e ao Brasil, por ser o país que mais havia avançado na questão ambiental nos últimos 10 anos.

A Conferência teve, ainda, como um de seus objetivos, a realização de um balanço dos compromissos firmados na Rio/92. Ficou claro que, apesar das intenções manifestadas na Rio/92, houve, no período decorrido entre as duas conferências, uma piora nos indicadores socioambientais e uma redução percentual da ajuda dos países ricos ao desenvolvimento dos países pobres. Em face disto, a Conferência de Johannesburg concentrou-se no objetivo prioritário da redução da pobreza, adquirindo, assim, um caráter marcadamente socioambiental.

Pode-se dizer que, a partir dessa Conferência, a questão social emerge, então, como elemento fundamental da sustentabilidade. Isso ressaltou a necessidade de considerar a inclusão social, nas suas diversas escalas (local, nacional e global), como fator-chave na construção da sustentabilidade, mas também expôs as contradições da proposta do desenvolvimento sustentável. A constatação de que ocorreram poucos avanços nos compromissos firmados desde a Rio/92, reforçou o fato de que o desenvolvimento sustentável, enquanto propósito global, estava sendo mais retórico do que real. Apesar disso, a Conferência de Johannesburg, assim como a Rio/92, caracterizou-se mais pela apresentação de recomendações do que pela definição de objetivos, metas e prazos concretos para a solução dos problemas sociais e ambientais do mundo.

A Declaração Política foi intitulada “O Compromisso de Johannesburg sobre Desenvolvimento Sustentável”. Esse documento simplesmente estabelece posições políticas e, desta forma, reafirma os princípios e acordos adotados na Conferência de Estocolmo e na Rio/92. No texto, é solicitada a criação de um mecanismo de acompanhamento das decisões tomadas na Cúpula de Johannesburg, admitindo-se, assim, que as metas preconizadas na Rio/92 não foram alcançadas.

O segundo documento resultante da Cúpula – *o Plano de Implementação* – mostra o intento de alcançar três objetivos: **a erradicação da pobreza, a mudança nos padrões insustentáveis de produção e a proteção dos recursos naturais.**

A esse respeito, Norma Sueli Padilha (2010, p. 98) argumenta:

Entretanto, a Declaração de Johannesburg não acrescentou nenhum avanço significativo aos princípios e programas estabelecidos na RIO/92. Na verdade, houve apenas uma constatação de que o meio ambiente global continua sofrendo, com significativa perda da biodiversidade, esgotamento de estoques pesqueiros, desertificação de grandes áreas de solo, efeitos adversos da mudança do clima, desastres naturais cada vez mais frequentes e devastadores, e o prosseguimento da poluição do mar, do ar, da água, além do crescimento da distância entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento, causando um profundo abismo que divide a sociedade global entre ricos e pobres, privando milhões de pessoas de uma vida digna.

A Cúpula de Johannesburg afirma, entretanto, que a “sociedade global possui os meios e está dotada de recursos para encarar os desafios da erradicação da pobreza e do desenvolvimento sustentável que confrontam toda a humanidade”. Admitindo que o “desenvolvimento sustentável requer uma perspectiva de longo prazo e participação ampla na formulação de políticas, tomada de decisões e implementação em todos os níveis”, e que para se alcançar o desenvolvimento sustentável, são necessárias instituições mais eficazes, democráticas e responsáveis (PADILHA, 2010, p. 98).

Um relatório da própria ONU – Desafios globais, oportunidades globais – mostrou dados alarmantes: i) em 2002, 40% da população mundial enfrentava escassez de água; ii) 90 milhões de hectares de florestas foram destruídos na década de 90; iii) a cada ano, 3 milhões de pessoas morrem de doenças causadas pela poluição; iv) a falta de saneamento básico vitima 2,2 milhões de pessoas por ano; v) embora os países ricos tenham se comprometido em Estocolmo a destinar 0,7% de seu Produto Interno Bruto (PIB), anualmente, para que os países pobres enfrentassem a miséria e a degradação ambiental, a ajuda concreta – que era em média de 0,36% do PIB, em 1992 – caiu para 0,22% do PIB anual, em 2002.

O clima, diante desses assombrosos números, era desestimulante, uma vez que contou com cerca de 22.000 participantes de 193 países, embora fosse possível reaver o clima de consenso. O espírito de cooperação transformou-se em falta de vontade política dos países ricos em arcar com as suas responsabilidades. O caso mais forte foi a postura novamente (antes em Kyoto) do governo norte-americano, que obstruiu avanços e questionou acordos discutidos e aceitos na RIO/92, como o “princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas”, e a meta de contribuição dos países ricos com 0,7% do seu PIB, a cada ano, para os países em desenvolvimento. Os Estados Unidos, que destinavam 0,2% de seu PIB em 1992 para ajuda oficial ao desenvolvimento, diminuíram esse aporte para 0,1% em 2002. (MILARÉ, 2009, p. 1226).

Agora, no governo Barack Obama, pensa-se que os Estados Unidos não contribuirão com mais nada, devido à crise econômica que este país, outrora tão poderoso, enfrenta.

3.4 Mecanismos de Responsabilização Civil: a prevenção no âmbito nacional jurídico

O processo almejou, inicialmente, a tutela ressarcitória, destinada à recomposição, formal ou material, da ordem jurídica violada. Da lesão nascia a necessidade de cura, da obtenção de um provimento jurisdicional semelhante a mais comum das prescrições médicas: receita visando ao tratamento ou reabilitação. Evoluiu para a tutela preventiva, destinada a atalhar o dano que se avizinhava e está chegando, hoje, à tutela de precaução. Curar a lesão, evitar que ela ocorra e, em grau diverso, impedir o risco e manter a paz representam estágios do sistema aos direitos.

Infere-se também a forma de validação jurisdicional dos direitos através das modalidades de processo: de conhecimento, de execução e cautelar. Assim, validam-se direitos através da sua dicção, da promoção de seus resultados e da proteção ao seu conteúdo. E seguem inovações, como o processo monitorio, misto de conhecimento e execução e o processo unitário, bifásico (conhecimento e cumprimento de sentença) ou trifásico (conhecimento, liquidação e cumprimento de sentença). (MILARÉ, 2010, p. 673).

No plano das coisas, todavia, a irrealização do direito, nas formas da negativa da sua existência ou na recusa da sua ineficácia, manifesta-se por meio da violação ou da ameaça de ofensa à norma jurídica,

A prevenção do ilícito é preferível ao ressarcimento do prejuízo decorrente da violação.

O perigo de dano atual e iminente, portanto, é da própria essência da tutela preventiva, destinada a evitar o dano. Esta forma de tutela está relacionada à mínima distância entre o risco, como perigo iminente, e o dano. A realidade do primeiro e a iminência do segundo impuseram um modelo de prevenção marcado pela urgência, pela necessidade premente de atalhar a violação que se avizinha.

Destarte, a prevenção está para o dano assim como a precaução está para o risco, de modo que a urgência, da essência da prevenção, não integra o núcleo desta última.

Só a título de ilustração, cita-se a colocação de *air bags* num carro, que corresponde a uma medida de precaução. Não existe perigo atual ou iminente, mas uma situação em que a presença do equipamento reduz a possibilidade de dano pela diminuição do risco.

Diante do que foi explanado acima, deve-se, *prima facie*, dentro dos institutos processuais, fazer uma pequena diferença entre cautelar – que é qualquer ordem de urgência dentro de diversos tipos de processo, enquanto a tutela antecipada, por merecer atenção mais apressada do julgador, pode-se dizer, que seja uma ordem cautelar. Ambas antecipam o **risco e/ou dano** que estão na iminência de ocorrer. O Quadro abaixo mostra a diferença entre cautelar e tutela antecipada.

Quadro 13 - Diferença entre Tutela Antecipada e Tutela Cautelar

TUTELA ANTECIPADA	TUTELA CAUTELAR
Pode ser deferida em casos de urgência. É uma das espécies de tutela de urgência. Mas cabe também em outras hipóteses, como abuso do direito de defesa, manifesto intuito protelatório do réu e incontrovérsia.	É sempre tutela de urgência, pressupondo a existência de risco de dano irreparável ou de difícil reparação.
Quando é tutela de urgência, exige: prova inequívoca da verossimilhança das alegações; perigo de dano irreparável ou de difícil reparação e a não irreversibilidade do provimento, observado o princípio da proporcionalidade.	Tem como requisitos o <i>fumus boni jûris</i> , isto é, a plausibilidade, a verossimilhança das alegações e o <i>periculum in mora</i> . Os requisitos são parecidos com os da tutela antecipada de urgência, embora se entenda que a verossimilhança exigida na tutela cautelar seja menos intensa que a da antecipada.

(continua)

(conclusão)

TUTELA ANTECIPADA	TUTELA CAUTELAR
Afasta a situação de risco antecipando os efeitos da sentença, isto é, concedendo antes os efeitos que só seriam obtidos ao final. Deve haver coincidência, correspondência, entre o que é objeto da tutela e a pretensão final do autor. A tutela antecipada tem caráter satisfativo, isto é, ela satisfaz, no todo ou em parte, mas sempre provisoriamente, a pretensão do autor.	Afasta a situação de risco por meio de providências que asseguram, protegem ou resguardam o provimento final. Não antecipa os efeitos da sentença, nem pode ter caráter satisfativo. Não há coincidência entre o objeto da cautelar e aquilo que é o objeto da pretensão final do autor.
Pode ser tutela antecipada de urgência mesmo quando o autor tenha requerido tutela cautelar, dado a fungibilidade entre elas. Cumprirá ao juiz verificar qual a medida de urgência mais adequada para afastar o risco, independentemente daquela que tenha sido postulada.	A fungibilidade tem mão dupla; assim, o juiz pode conceder a tutela cautelar mesmo que tenha sido solicitada a tutela antecipada. Por força da fungibilidade, admite-se a concessão de tutelas cautelares no bojo do processo de conhecimento, não havendo mais a exigência de que, para obtê-la, seja indispensável processo cautelar autônomo.

Fonte: Gonçalves (2011, p. 686).

Nesse sentido, a tutela antecipada nada mais é do que um adiantamento da prestação jurisdicional, incidindo sobre o próprio direito reclamado e não consiste em uma maneira de ampará-lo como acontece com as cautelares. O art. 273 do Código de Processo Civil coloca como requisitos para a antecipação da tutela a exigência da prova inequívoca da verossimilhança da alegação, o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação ou que fique caracterizada a resistência da parte adversa.

Já no procedimento cautelar, não se antecipa a prestação jurisdicional buscada na lide principal, pois isso implicaria atribuir-lhe o caráter de execução provisória da sentença a ser prolatada no processo principal, o que não é possível. Diversamente, o que ocorre com a tutela antecipada, instituída pelo art. 273 do CPC, para a admissibilidade da ação cautelar, além dos requisitos que devem ser observados em qualquer demanda, entre eles os pressupostos processuais e condições da ação devem estar presentes *o fumus boni iuris*, ou seja, a plausibilidade do direito invocado pela parte e *o periculum in mora* ou o fundado temor de dano a direito a uma das partes.

O problema surge quando a doutrina se depara com a *Tutela Inibitória*, isto é, com uma situação em que o direito ainda não foi violado.

A Tutela Inibitória (preventiva), absolutamente necessária para a proteção dos novos direitos, somente pode ser prestada, à falta de melhor sistematização no Código de Processo Civil.

Quando se teme um eventual ilícito, a tutela que deve ser dirigida a impedir sua prática é a *inibitória*, que tem absoluta autonomia, configurando genuína ação inibitória autônoma (processo de conhecimento: arts. 461 do CPC e 84 do CDC) *in verbis*:

Art 461: Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou, se procedente o pedido, determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento.

Art. 84: Na ação que tenha por objeto o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao adimplemento. (THEODORO JUNIOR, 2009, p. 1178).

Em outros termos: antes de 1994, quando foi introduzido o novo art. 461 no CPC, a única ação processual que poderia viabilizar uma tutela inibitória efetiva era a ação cautelar. Atualmente, contudo, não há mais razão para se pensar em usar a ação cautelar para se obter tutela inibitória efetiva. *Quem precisa de tutela inibitória, nos dias de hoje, deve lançar mão da ação inibitória, que pode fundar-se, conforme o caso, no art. 461 do CPC (ação individual) ou do art. 84 do CDC (ação coletiva). Hoje a tutela inibitória deve ser prestada através do processo de conhecimento, desnecessitando do uso distorcido da ação cautelar. Ora, se a tutela inibitória deve ser prestada por intermédio de ação de conhecimento que possui tutela antecipatória, é evidente que há tutela inibitória final e tutela inibitória antecipada. Portanto, compreendida, como premissa, que é a instituição dos procedimentos dos arts. 461, CPC (direito individual) a 84, CDC (direito coletivo e difuso), passou a viabilizar ações inibitórias (de conhecimento), fica bastante nítida a diferença entre tutela inibitória (que pode ser antecipada) e tutela cautelar.* (MARINONI; ARENHART, 2005, p. 223-224).

3.4.1 Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e Meio Ambiente

O termo ou compromisso de ajustamento de conduta é o instrumento ou mecanismo por meio do qual a pessoa física ou jurídica, pública ou privada, compromete-se a eliminar a ofensa a um bem difuso ou coletivo. No âmbito do Direito Ambiental, esse compromisso tem por finalidade básica a cessação e a correção dos danos que afetam o equilíbrio ambiental, bem como a prevenção. Vale lembrar, em matéria ambiental, o termo de ajustamento de conduta visa não só a recuperação do meio ambiente degradado, por meio de obrigações e condicionantes técnicas que deverão ser cumpridas pelo agente que praticou o dano, de modo a cessar, corrigir, recompor, adaptar os efeitos negativos sobre o meio ambiente, como também a prevenir uma possível ocorrência do dano.

Trata-se de um instrumento administrativo utilizado pelos órgãos públicos, em especial o **Ministério Público**, para realizar acordos entre este, órgão fiscalizador e garantidor da preservação de conservação do direito transindividual, e aquele que está causando algum prejuízo, ou na iminência de causar, contra o meio ambiente.

Há, ainda, previsão legal consoante ao art. 5º, § 6º da Lei nº 7.347/85 – Lei de Ação Civil Pública – que estabelece:

Art. 5º - Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

§ 6º - Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados **compromisso de ajustamento de sua conduta** às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial. (SIRVINSKAS, 2010a, p. 237, grifos nossos).

Diante, porém de situações concretas de dano iminente ou consumado, em que o responsável acede em adequar-se à lei ou em reparar a lesão, seria fechar os olhos à realidade e às exigências da vida recusar pura e simplesmente tal procedimento, numa incompreensível reverência aos conceitos.

“Realmente, por um lado, há que ser presente o dito popular, segundo o qual: *É melhor um mau acordo do que uma boa demanda*, ante os fatores imponderáveis e os custos inerentes a toda ação judicial” (MILARÉ, 2009, p. 1040, grifos do autor).

Tal norma, sem dúvida, consagra hipótese de transação, pois se destina a prevenir o litígio (propositura da Ação Civil Pública) ou a pôr-lhe fim (ação em andamento), e ainda dotar os legitimados ativos de título executivo extrajudicial ou judicial, respectivamente, tornando líquida e certa a obrigação.

Este termo de conduta será considerado um título executivo judicial ou extrajudicial, consubstanciado em um acordo de vontades entre as partes, de forma que o agente causador do dano estará admitindo ter consciência da ofensa que está praticando contra o meio ambiente, e se comprometendo a, num espaço de tempo preestabelecido no próprio termo, deixar de causar dano ou recuperar o meio ambiente à sua forma original, de maneira que aquilo que está determinado no artigo 225, da Constituição Federal atual, “todo cidadão tem direito a um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado”, seja perfeitamente cumprido.

Caso o agente provocador do dano não venha a cumprir o que fora determinado no termo de ajustamento, o órgão público responsável terá o dever de executar diretamente o ofensor, de modo que não se faz mais necessário o reconhecimento do direito, pelo processo de conhecimento, para poder exigir o cumprimento do acordo, uma vez que o termo de ajustamento possui a característica de título executivo. O agente provocador, então, será submetido a penalidades dispostas, tanto no próprio termo de acordo, quanto a penalidades previstas pelo Juiz. Desta forma, o tempo que demoraria, para que o ofensor ao meio ambiente deixasse de agredir o bem ambiental, foi praticamente reduzido pela metade, garantindo, assim, maior possibilidade de recuperação do ecossistema à sua forma original.

Quanto ao objeto, o compromisso de ajustamento de conduta pode versar sobre qualquer obrigação de fazer ou de abstenção atinente ao zelo de quaisquer interesses difusos,

coletivos ou individuais homogêneos, o que inclui, basicamente: a) **o meio ambiente**; b) o consumidor; c) a ordem urbanística; d) o patrimônio cultural; e) a ordem econômica e a economia popular; f) interesses de crianças e adolescentes; g) quaisquer outros interesses transindividuais.

Cumpra-se destacar que **NÃO** são todos os legitimados a propor a Ação Civil Pública ou coletiva que podem tomar o compromisso do Termo de Ajustamento de Conduta, pois apenas possuem legitimidade ativa para a celebração do termo aqueles que somam à sua condição de órgãos públicos. Assim, as associações civis, fundações privadas ou sindicatos, embora possam ajuizar ações civis públicas ou coletivas para a defesa de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, **NÃO** poderão, sob hipótese alguma, tomar o Termo de Ajustamento de Conduta.

Claro que, por haver sequência processual, depois, viria a Ação Civil Pública, Execução, Liquidação e Indenização. Mas, por uma questão mais objetiva e sucinta, optou-se por não detalhar este assunto.

3.5 Educação Ambiental: trabalho de conscientização

Inicialmente, ressalta-se que a educação é um dos direitos fundamentais garantidos expressamente pela Constituição Federal de 1988, que dedicou o espaço compreendido entre os artigos 205 e 214 para cuidar de seus detalhes.

Art. 205 – A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (SIRVINSKAS, 2010a, p. 89, grifos nossos).

Inclusive, há também uma Lei específica, sob o nº **9.795/99** sobre a **Educação Ambiental**, que anuncia:

Art 1º: Entende-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade. (SIRVINSKAS, 2010a, p. 322, grifos nossos).

“Art. 2º: A educação ambiental é um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não formal” (SIRVINSKAS, 2010a, p. 322, grifos nossos).

É preciso frisar, contudo, que a Educação não é um fim em si mesma, é, sobretudo, um Direito fundamental e, portanto, instrumento-chave para mudar valores, comportamentos e estilos de vida.

Trata-se de direito de todos e que deve ser providenciado pelo Estado e pela família, contando, porém, com a colaboração de toda a sociedade. E tem como objetivo principal o pleno desenvolvimento do homem, tornando-o capaz para o exercício da cidadania e apto para o trabalho.

Se a educação é direito fundamental e a preservação do meio ambiente também o é, no artigo 225, a Constituição Federal de 1988 uniu esses dois temas ao definir, no inciso VI do seu parágrafo primeiro, a educação ambiental como uma das obrigações específicas do Poder Público para concretizar a implantação do direito de todos a um ambiente ecologicamente equilibrado.

A educação ambiental deve propiciar, assim, o aumento de conhecimentos, a mudança de valores e o aperfeiçoamento de habilidades, condições básicas para estimular maior integração e harmonia de todos os indivíduos com o meio ambiente.

A relação entre meio ambiente e educação para a afirmação de direitos específicos de cada ser humano, sem distinção de gênero, raça, cor, credo, sexo etc., assume um papel cada vez mais desafiador, demandando a emergência de novos saberes para apreender processos sociais que se complexificam e riscos ambientais que se intensificam.

As políticas ambientais e os programas educativos relacionados à conscientização da crise ambiental devem demandar, cada vez mais, novos enfoques integradores de uma realidade contraditória e geradora de desigualdades, que transcendem a mera aplicação dos conhecimentos científicos e tecnológicos disponíveis.

Esse o desafio posto a uma adequada *educação ambiental*. Ela precisa inverter a *equação* do êxito. Uma ideia de felicidade fundada na posse de bens materiais e na exaltação do próprio eu é a felicidade *narcisista*. Os outros aparecem numa consideração secundária e instrumental, possuindo valor enquanto *servam* para o desenvolvimento de minha própria felicidade e bem-estar. Nessa visão nova, os outros são parceiros tripulantes do planeta Terra. O ambiente é o bem comum a *todos*, não existindo apenas para *me* satisfazer. Ela substituirá a *razão narcisística pela razão ética*. (NALINI, 2010, p. XXVIII).

Para essa missão, não está sendo conclamada apenas a Escola, embora ela seja o espaço privilegiado para a informação, a comunicação, a transmissão e a produção do conhecimento. Promover a *educação ambiental* é tarefa de todas as pessoas lúcidas, responsáveis e de boa-vontade. Todas elas, não apenas os professores, podem exercer “um papel muito importante no processo de construção de conhecimento... nas modificações dos valores e condutas pró-ambientais, de forma crítica, responsável e contextualizada” (AZEVEDO apud NALINI, 2010, p. XXIX).

Por fim, o desafio é sensibilizar as consciências, fazer com que todos sejam alertados sobre as consequências de seus atos, pois, “[...] somente sujeitos conscientes das consequências dos seus atos é que fazem a diferença na sociedade e no meio ambiente” (CURTIS apud NALINI, 2010, p. XXIX).

3.5.1 Educação como base capital para um meio ambiente sadio

Pensa-se ser esse tema o mais importante – Educação – para a suposta solução dos problemas ambientais que grassam o Planeta. Só mesmo por meio da educação e conscientização de todos seria possível modificar esse quadro desesperador, arruinador e alarmante que se presencia quase todos os dias, atualmente.

Embora a esse ambicioso – talvez utópico – projeto educativo, todos estejam convocados. Projeto educativo ao qual se torna irrelevante apenas *amealhar conhecimentos*, se eles não importarem na conversão interior. Desafio educacional para autêntica transmissão de valores, os quais, conforme Josafá Carlos de Siqueira (apud NALINI, 2010, p. XXIX):

[...] do ponto de vista de uma ética ambiental, são essenciais no processo educativo, a saber:

- a) O reconhecimento do valor que a natureza tem em si mesma, independente de sua utilidade;
- b) O respeito pela natureza, tanto por sua anterioridade histórico-geológica como também pelos processos bio-ecossistêmicos que se encontram articulados, podendo ocasionar sérios problemas sócio-ambientais quando ocorre a quebra das chamadas cadeias geo-biológicas;
- c) O imperativo da conservação da natureza, que exige visão de totalidade em nosso relacionamento com ela, numa relação de interdependência ecológica da vida no planeta Terra;
- d) A responsabilidade ética de administrar a natureza, tanto em função das gerações futuras como também pelas exigências teológicas, pois um ecossistema destruído, uma planta ou animal extintos são na verdade ausências de manifestações da presença de Deus no mundo.

Outro fator importante é o dever ético daquele que se preocupa com o ambiente é o estudo permanente. Estudo que deflui no aprendizado. Aprendizado que faz conhecer.

Conhecer significa tender para a verdade e compreendê-la [...] A tendência para a verdade, ínsita em nosso espírito, não é mero dado psicológico e gnoseológico: é também princípio ético, exigência moral. Nós temos o dever de procurar o vero, e, na medida em que possamos encontrá-lo, de o respeitar e de conformar com ele o nosso proceder. (VECCHIO, 1983, p. 23-28 apud NALINI, 2010, p. XXX).

Por envolver inúmeras ciências, a ecologia reclama aprendizado contínuo. Conhecer mais e melhor, a cada dia, alguma faceta do ambiente, predisporá o ser humano – *criatura cronicamente educanda* – a exercer mais adequada tutela a esse patrimônio recebido **SEM ÔNUS**.

Em tema de educação ambiental, todos padecem de certo analfabetismo. Ao menos de um analfabetismo funcional. Na verdade, quase todos são analfabetos em muitos campos de saberes importantes para suas necessidades vitais. E isso faz as pessoas mais dependentes umas das outras. Se existe consciência dos perigos que ameaçam a Terra, poucos são os que alteram substancialmente sua existência para poupá-la. “Para cuidar do planeta precisamos todos passar por uma alfabetização ecológica e rever nossos hábitos de consumo. Importa desenvolver uma ética do cuidado” (BOFF, 1999, p. 134).

Ecologia se aprende de múltiplas formas. Vivenciando experiências preservacionistas, lendo inúmeras obras hoje direcionadas a conscientizar as pessoas de sua responsabilidade planetária. Ou mesmo fazendo, se possível, cursos de educação ambiental, a fim de obter escolaridade ou informação em temas ecológicos.

Muitos imperativos éticos importantes são considerados, ainda, grandes desafios para a questão da Educação Ambiental, abaixo, José Renato Nalini (2010, p. XXXII) destaca alguns, resumidamente:

- Reeducar as pessoas para uma melhor adequação entre a cultura visual e televisiva do meio ambiente e a prática individual e social das pessoas;
- Propor uma educação ambiental que atinja a dimensão plural da liberdade do homem, promovendo uma metanoia (arrependimento ou conversão);
- Articular uma educação ambiental com um planejamento sociopolítico que seja verdadeiramente condizente com as necessidades locais e regionais, possibilitando a interação e integração das pessoas com o meio ambiente circundante, ajudando-as no processo de preservação do espaço socioambiental.

Enfim, toda ação pró-ambiental é bem-vinda, ao passo que toda omissão na defesa do meio ambiente, hodiernamente é inadmissível.

Uma derradeira advertência: O saber ecológico não é para os eruditos, os especialistas, os iniciados. É para todas as pessoas. Simplesmente porque

[...] é perigoso e temerário que o cidadão médio continue a ignorar o *aquecimento global, ou a diminuição da camada de ozônio, a poluição do ar, o lixo tóxico e radioativo, a chuva ácida, a erosão da camada superior do solo, o desflorestamento tropical, o crescimento exponencial da população*. (SAGAN, 2000, p. 21 apud NALINI, 2010, p. XXXII, grifos do autor).

O único problema real do Brasil é a educação. Não estivesse em patamares tão tímidos nos projetos educacionais e ponderável parcela das deficiências nacionais teria sido erradicada. O terceiro milênio é a era da educação e da informação. Se houver consciência disso, o caminho estará aberto à consecução do ideal de uma civilização peculiar, mais humana e mais feliz, neste imenso continente tropical.

A educação desenvolve-se em todos os níveis e é um processo permanente. Não há prazo de encerrar-se. Atingir as derradeiras etapas da escolarização convencional – a pós-graduação em sentido estrito – não significa estar liberado de reciclagem e atualização contínua.

É na escola convencional, todavia, que se desenvolve a mais intensa experiência do aprendizado. O convívio fortalece os ideais e é cimento para amizades eternas. O período da escolaridade há de ser aproveitado também para causas que valem a pena, assim como a defesa ao meio ambiente.

Enfim, conhecer, conhecer mais, conhecer melhor, talvez seja a única saída.

E como não poderia deixar de ser, pensa-se que, para que ocorram as mudanças de comportamento dos cidadãos, e o comprometimento com a sustentabilidade da vida em todas as formas, há que se promover a educação ambiental como disciplina obrigatória no currículo escolar. Há que se fazer previsão orçamentária especificamente para a Educação Ambiental.

3.5.2 Ética relacionada aos problemas ambientais

O *Dicionário da Língua Portuguesa Houaiss*, em relação ao vocábulo “ética”, apresenta o seguinte verbete:

ÉTICA: 1. parte da filosofia responsável pela investigação dos princípios que motivam, distorcem, disciplinam ou orientam o comportamento humano, refletindo

esp. a respeito da essência das normas, valores, prescrições e exortações presentes em qualquer realidade social 2. conjunto de regras e preceitos de ordem valorativa e moral de um indivíduo, de um grupo social ou de uma sociedade. (HOUAISS, 2009, p. 847).

Pensa-se que ética esteja ligada a valor, ou seja, ou se tem ou não se tem. Mas, com o meio ambiente, urge ter esse comprometimento, a fim de torná-lo qualitativamente melhor, haja vista, o mesmo beirar o caos, o apocalipse e, por que não dizer “os fins dos tempos”!

Sugere-se uma postura eticamente comprometida, que possa oferecer resistência à cupidez que move o mundo e destrói a natureza. Além disso, nada impede que este seja o mais eficiente antídoto para a incompreensão a envolver os temas ambientais no Brasil.

Não se desconhece o risco de se ousar invocar uma ética ambiental. Há quem afirme ser inadequada a concepção, pois a ética é a ciência da conduta humana. É produzir na consciência sensível uma preocupação maior com a proteção do ambiente. À evidência, a ética do homem, direcionada à tutela da natureza, para que as atuais gerações não sejam acusadas, no futuro, do desperdício, da ganância, em ritmo de insanidade, do patrimônio por elas não produzido e que foi fruto de lenta evolução universal durante milhões de anos.

Toda problemática ambiental desemboca, inevitavelmente, na ética. Isso já percebera *Pierre Dansereau*, devotado ambientalista. Em sua luta ecológica, foi levado a reconhecer os valores humanos – éticos, econômicos, políticos, religiosos – os quais considera:

[...] “como alavancas tão poderosas quanto as tempestades e epidemias. As reivindicações dos expropriados, a recusa em se consumir certos produtos, a ineficácia das comunicações e os abusos do poder público chegavam a exercer tantas pressões sobre o meio ambiente quanto a qualidade do solo, a produtividade da vegetação natural e cultivada, ou a demografia animal selvagem e domesticada. O zoneamento agrícola, as implantações industriais e o desenvolvimento urbano colocavam questões de direito – e consequentemente de justiça e de compaixão”. (DANSEREAU apud NALINI, 2010, p. XXXV).

Ainda salienta Dansereau, depois de sua experiência de décadas, que a ética do meio ambiente deveria constituir o andar superior do edifício, onde esse verdadeiro *renascimento* passaria a submeter a economia e a política à perspectiva ecológica.

O Planeta está dando sinais de saturação. A desertificação, o efeito estufa, o aquecimento global, a indisciplina das chuvas, e o desaparecimento das espécies são signos de morte. Aqueles providos de consciência lúcida – e não apenas de lucidez, pois esta poderá estar direcionada para o mal –, precisam se preocupar com a sobrevivência do Planeta. É nessa preocupação que tem espaço certo a ética.

Também Hans Küng (1988, p. 8 apud NALINI, 2010, p. XXXVI), depois de analisar os desafios do tempo presente, vem a proclamar:

O que para mim se coloca como resultado é a necessidade de uma ética para toda a humanidade. Nos últimos anos, ficou-me cada vez mais claro que este mundo em que vivemos somente terá uma chance de sobreviver se nele não mais existirem espaços para éticas diferentes, contraditórias ou até conflitantes. Este mundo uno necessita de uma ética básica. Certamente a sociedade mundial não necessita de uma religião unitária, nem de uma ideologia única. Necessita, porém, de normas, valores, ideais, e objetivos que interliguem todas as pessoas e que todas sejam válidas.

Para a humanidade sobreviver, precisará de padrões éticos globais. Refletir sobre uma *Ética Ambiental* contribuir para esse objetivo, pois não existe área tão propícia à eliminação das fronteiras, dos limites, das convenções, quanto a ecologia.

Em 05.06.2000, Dia Mundial do Meio Ambiente, o Secretário Geral da ONU, à época, Kofi Annan, hoje Ban Ki-moon, advertia sobre o fracasso das estratégias de preservação de recursos naturais e de ecossistemas do planeta. Com o intuito de reverter essa tendência, pediu um esforço internacional para a promoção de políticas educacionais, cumprimento pelos governos dos compromissos assumidos em acordos internacionais e a consolidação de uma *ética preservacionista* entre estados e sociedade.

Essas advertências não têm sido levadas a sério. Cada qual pensa que pode maltratar a natureza no seu pequeno espaço e que o globo terrestre é enorme, e saberá regenerar-se. Continuemos a lotear, a ocupar os mananciais, a cortar as árvores, a matar a fauna, a cimentar, a destruir.

Somente uma nova *Ética* de conservação e administração poderá coibir sintomas catastróficos detectados pela ONU: a mesquinha aplicação de investimentos em tecnologias alternativas, notadamente no setor energético, o reduzido empenho na educação ambiental, o descompromisso dos governos que firmam acordos preservacionistas e não os cumprem, e a contínua e irracional deterioração do ambiente, mediante práticas inadmissíveis, profundamente arraigadas na vida cotidiana.

O início desse século XXI foi o melhor momento – ou ainda é – para os Estados, sociedades e indivíduos assumirem um compromisso com essa *nova ética* de conservação e gestão dos já combalidos recursos naturais postos à disposição da humanidade para seu uso, *NÃO* para seu esgotamento.

Quem souber olhar em perspectiva saberá que de pouco valerão as conquistas tecnológicas, a descoberta do genoma humano, o aprofundamento das comunicações, se não houver ambiente saudável para o homem respirar, caminhar e viver.

Ninguém está dispensado de lembrar que os problemas mais graves do planeta são globais. As propostas de solução não podem deixar de ser também globais. A solidariedade há de ser regra, daqui por diante, até por *legítima defesa*. O que acontecer a um país acarretará consequências a outro. Os riscos e perigos não respeitam fronteiras. Não haverá continente impune se as geleiras derreterem, a desertificação aumentar e, principalmente, a água vital desaparecer. (NALINI, 2010, p. XXXVII).

A solidariedade das presentes gerações para com as futuras, impõe a urgentíssima reconversão do mundo, por meio de uma proativa e consequente *ética ambiental*. Cabe salientar, que a ética ecológica levaria a um sistema de responsabilidades solidárias entre todos, liberado de uma visão acanhada de antropocentrismo.

Apenas uma compartilhada vivência ética ambiental permitiria responder afirmativamente a indagação que aflige a humanidade: O que será de nosso Planeta?

CONSIDERAÇÕES FINAIS



Fonte: VEJA. São Paulo, n. 2196, encarte especial, 2010

Figura 4 – Sustentabilidade: um modelo possível

Postou-se essa gravura, da revista *Veja* para demonstrar, pelo menos o que se leu, que, se houver boa vontade, esforços de todos, sejam dos Estados, Governos, autoridades, cidadãos etc., daria sim, para vivermos num mundo melhor sem poluição, devastação, destruição. Agrega-se a tudo isso que jamais se almeja a estagnação do crescimento econômico. Pelo contrário! Apenas deseja-se o crescimento econômico, mas com o devido respeito ao meio ambiente, por meio do chamado desenvolvimento sustentável. Isso não é uma tarefa difícil, árdua e impossível, basta querer, ter boa vontade, atitude, coragem com o intuito de enfrentar esse desafio.

Por outro lado, é sabido que o Brasil deve melhorar a efetividade de aplicação de suas normas, com incentivos e políticas de implementação pelos Estados e pelos municípios. O meio ambiente está juridicamente bem amparado, com uma produção normativa que é referência no mundo. Entretanto, a efetividade da aplicação dessas normas ainda é questionável em razão da falta de fiscalização, de planejamento, de fortalecimento das instituições, além de incentivos e sanções econômicas que têm de ser aplicadas para aumentar o cumprimento das normas.

A integração regional também deve ser fomentada para que os problemas que ultrapassam as fronteiras sejam minimizados. Entre os problemas identificados, ressalta-se a

falta de cooperação e coordenação entre as organizações responsáveis por temas ambientais e por outras organizações ligadas, por exemplo, ao comércio e aos investimentos. Além disso, os atores diretamente envolvidos às questões ambientais – ONGs, indivíduos e empresas – precisam ter os seus direitos e deveres mais objetivamente previstos no plano internacional.

Em pleno século XXI, não se pode admitir o crescimento econômico à custa da degradação desenfreada do meio ambiente.

Como já mencionado, em tópicos anteriores, a prevenção, a reparação e a repressão são as três esferas básicas de atuação do direito ambiental. A prevenção volta-se para o momento anterior ao dano, enquanto a reparação e a repressão cuidam do dano já causado.

A reparação ambiental ocorre por meio das normas de responsabilidade civil. Desse modo, para realizar este estudo, faz-se necessário verificar o dano ambiental.

Do desenvolvimento industrial ao desenvolvimento sustentável



Ao longo dos últimos três séculos, a humanidade tem observado o avanço em sua capacidade de intervir negativamente no ambiente, decorrente do desenvolvimento tecnológico e industrial. Naturalmente que não é possível deixar de crescer, gerar empregos, produzir etc.

O desordenado anseio pelo desenvolvimento industrial, com o emprego massivo de tecnologias que não vislumbravam qualquer tipo de preocupação com os preceitos de desenvolvimento sustentável, resultou na crescente demanda por recursos naturais e no aumento da emissão de poluentes em todas as suas formas.

O grande avanço para o desenvolvimento econômico mundial foi, sem dúvida, a Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra em meados do século XVIII. O volume de produção aumentou extraordinariamente: a produção de bens deixou de ser artesanal e passou

a ser manufaturada; as populações passaram a ter acesso a bens industrializados e deslocaram-se para os centros urbanos em busca de trabalho. As fábricas passaram a concentrar centenas de trabalhadores que vendiam a sua força de trabalho em troca de um salário.

Uma das consequências da Revolução Industrial foi o rápido crescimento econômico. Antes dela, o progresso econômico era sempre lento (levavam séculos para que a renda *per capita* aumentasse sensivelmente). Outra consequência foi o aumento populacional, assim, em tese, trabalhava-se mais, a fim de ter um salário melhor, tinha-se mais filhos, comprava-se mais, consumia-se mais alimentos etc. Agora, em pleno século XXI, as pessoas têm um planejamento familiar menor, com menos filhos, o que não significa que houve redução nos padrões de consumo. Pelo contrário.

O que é moderno hoje, amanhã já se torna obsoleto, tamanha é a velocidade das indústrias, o desenvolvimento industrial/tecnológico etc. Claro que todos já se acostumaram com as regalias e comodidades que o mundo moderno lhes trouxe – e continua trazendo – como: ar-condicionado; automóveis equipadíssimos; computadores ultra/mega modernos; celulares que jamais se pensou que um dia existiriam; entre muitos outros itens. Entretanto, tudo isso tem um preço.

Para a maioria dos homens, o que importa é tão somente o lucro – o dinheiro anestesia a consciência –, e em nome deste, atropelam o que estiver pela frente e, pior, se esquecem que, desde quando nasceram, a água é a mesma, as florestas também, o meio ambiente idem. É evidente que não se está contra o progresso, uma vez que isso seria regredir na história da humanidade, mas deve-se, sim, crescer respeitando, e muito, o meio ambiente, que não aguenta mais ser tão mal tratado. E uma solução para equilibrar as divergências entre progresso e meio ambiente pode vir do chamado desenvolvimento sustentável.

O nível de consumismo de hoje não suporta o crescimento populacional previsto para os próximos anos. O que acontecerá quando 2/3 dos habitantes da Terra não tiverem como usufruir do padrão norte-americano de consumo? Isso antes, do atual Presidente, Barack Obama, baixar medidas para conter os gastos (agosto de 2011). Segundo dados da ONU, o consumo americano equivale ao de 32 cidadãos do Quênia. Caso, os 7 bilhões de habitantes do mundo tivessem o mesmo padrão de consumo e vida dos americanos, o planeta não teria recursos naturais suficientes para atender as necessidades de mais de 1,7 bilhão de pessoas. Enquanto se procuram soluções para entre crescimento populacional e preservação de recursos, a natureza manda suas mensagens de socorro.

Sem dúvida, haverá lutas, o egoísmo se impondo como razão de decidir e a força como chave para a resolução dos conflitos.

Só a educação ética terá condições de sensibilizar o ser humano e de convencê-lo de que o rumo incorreto da civilização acentua o risco do desaparecimento da espécie da face da Terra.

Tendo como foco, pois, a preocupação com esses impactos, e objetivando o desenvolvimento sustentável, vários são os exemplos de tecnologias que foram criadas e desenvolvidas para esse fim: geração de energia a partir de resíduos (*waste-to-energy*) – desperdício à energia – conversores de plástico em petróleo; rodovias solares; automóveis movidos a ar; fazendas verticais (aproveitar, por exemplo, os espaços de prédios como sacadas, áreas de lazer, calçadas plantando árvores, fazendo hortas, pomares). Estes são apenas alguns dos inventos que têm fomentado calorosas discussões entre quem apoia e quem desaprova as chamadas “patentes verdes”. Não se pode descartar essas ideias.

Embora a finalidade dos inventos verdes, notoriamente, seja a proteção do meio ambiente – algo que, segundo o consenso geral, não pode esperar – o processo rápido e simplificado para a concessão de patentes de tecnologias verdes tem gerado discussões acerca do aparente conflito de dois bens juridicamente tutelados: desenvolvimento tecnológico versus meio ambiente.

Não se tem, hoje, como já tiveram, como referência para a não violência, um Mahatma Gandhi, e, para os direitos civis dos negros americanos, um Martin Luther King.

Um dos grandes problemas do meio ambiente é este, a falta de um Líder. Quem sabe, o ex-Presidente dos Estados Unidos, Al Gore, não seja um deles, pois trata-se de um homem bem engajado nas questões ambientais.

Chega-se a conclusão que somente com a redução nos padrões de consumo, aliada à educação, provavelmente, é que se terá algum êxito no sentido de salvar o planeta.

Leis, infelizmente, não têm sido freio suficiente. A proliferação normativa desativa a força intimidatória do ordenamento jurídico. Outras vezes, a sanção é irrisória e vale a pena suportá-la, pois a relação custo/benéfico estimula a vulneração da norma.

Considerando-se o novo **CFLO- PL 1.876**, de 1999, acredita-se que só preservar, preservar e preservar também não é o caminho, afinal, a humanidade depende, principalmente, de alimentos para sua própria sobrevivência. Nesse sentido, discorda-se daqueles que querem que até o pequeno proprietário rural (que possui até 4 módulos fiscais - cerca de 50 alqueires) também seja obrigado a manter em suas pequenas propriedades as

APPs, mais a Reserva Legal. Nesse cálculo, o que sobraria para ele plantar ou cultivar? De outra banda, manifesta-se favoravelmente àqueles que, até julho de 2008, devastaram e poluíram, tenham que assumir um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), junto às autoridades, se comprometendo, em apenas 1 (hum) ano, a restaurar o que foi destruído, sob pena de multa.

Então surge a pergunta: E quem preservou até 2008, teria um bônus? Acredita-se que deveria ter sim, uma vez que se planeja oferecer-lhe algum tipo de incentivo fiscal e tributário, aliás, nada mais justo e correto.

Desde que, no fim do século passado, o mundo tomou consciência de que uma grande crise ambiental estava se armando no horizonte da existência humana, praticamente todos os países buscaram soluções para uma reversão nessa rota de colisão com a destruição planetária, em que todos se encontram, no momento.

Algumas dessas ações globais, por exemplo, foram as Conferências das Nações Unidas: em Estocolmo (1972), no Rio (1992) e em Johannesburg (2002). Apesar de duas grandes Conferências e muitos outros compromissos terem emergido desses encontros, ao longo das quatro décadas que se sucederam, a biodiversidade continuou a desaparecer e as mudanças climáticas dão sinais, cada vez mais visíveis, de sua força destruidora, além disso, existe uma verdadeira erupção global de doenças emergentes e outras transmitidas por vetores.

Verifica-se, ainda, que a população mundial tornou-se majoritariamente urbana e a pobreza no mundo aumentou. Essas são, em verdade, apenas algumas consequências das graves alterações que o ser humano tem provocado em seu próprio Planeta. Muitas outras se sucedem e as correções precisam acontecer com a maior urgência.

No recente projeto do Milênio das Nações Unidas, em mais uma tentativa de criar soluções planetárias, a força tarefa em sustentabilidade ambiental chama a atenção para o **excesso de debate com pouca ação** e conclama a uma mudança pela ação expressa no seguinte texto:

Mas não só os governos ou a ONU tomaram consciência da necessidade de mudanças urgentes nos atuais paradigmas de desenvolvimento. As ONGs participaram do processo, no princípio, cobrando mudanças por parte das empresas e governos. Depois de 1992, elas mais e mais se engajaram num esforço mundial pela sustentabilidade. As empresas, por sua vez, deram sinais claros de mudança quando participaram ativamente do nascimento e criação do desenvolvimento sustentável como uma nova e mais apropriada forma de fazer negócios.

Hoje, muitas ONGs, a maioria dos governos e um grande número de companhias veem, claramente, que os assuntos ambientais estão intimamente ligados aos assuntos sociais

e econômicos e que da sua ação depende o futuro deste planeta. Agora é aproveitar o momento de convergência de objetivos pelos três setores: o setor *primário* está relacionado à produção mediante exploração de recursos da natureza; o setor *secundário* é o setor da economia que transforma as matérias-primas (produzidas pelo setor primário) em produtos industrializados (roupas, máquinas, automóveis, alimentos industrializados, eletrônicos, casas, etc.); e no setor *terciário*, é o setor econômico relacionado aos serviços. Os serviços são produtos não materiais, como a educação, a saúde, entre outros; em que pessoas ou empresas prestam a terceiros para satisfazer determinadas necessidades.

Por tudo isso, pensa-se que, ainda, é tempo de arregaçar as mangas e agir enquanto há um fio de esperança, pois a “espaçonave Terra é uma generosa Arca de Noé, mas tem limites”.

Assim, foi anunciado a **Rio + 20**, aqui no Brasil, em junho de 2012. Espera-se que os líderes mundiais não fiquem somente em reuniões, falações, mas que tomem providências e



atitudes.

Enfim, o conhecimento avança e é ampliado com base no que já é sabido pela humanidade e nas descobertas resultantes das pesquisas e daquilo que nos dispomos a investigar e compreender.

A necessidade de obtermos os meios de subsistência, sem poluir e sem degradar os recursos da natureza, impõe a todos nós a responsabilidade pela manutenção e preservação do meio ambiente no seu conjunto, a fim de que as gerações futuras recebam um planeta em condições de garantir-lhes uma boa qualidade de vida.

Despertar a consciência para essa responsabilidade e orientar cada indivíduo para atitudes ambientalmente corretas são tarefas de todos: governo, sociedade, família, escola, acima de tudo, de natureza educacional, com o qual, devemos nos comprometer integralmente.

Espera-se que este estudo tenha contribuído, ao menos um pouco, no sentido de ter trazido alguma informação útil quanto ao meio ambiente tão mal tratado, desprezado, violado, usurpado, pilhado; e suas consequências atinentes à responsabilidade civil, os mecanismos ou instrumentos a fim de defendê-los. O que já foi feito e o que está se fazendo em prol do ambiente.

REFERÊNCIAS

- A DECLARAÇÃO de independência americana e nós. ago. 2009. Disponível em: <<http://www.palavraplena.com.br/artigos/politica/93-a-declaracao-de-independencia-americana-e-nos.html>>. Acesso em: 12 jun. 2011.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- ALMEIDA, Fernando. **Os desafios da sustentabilidade: uma ruptura urgente**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito Ambiental Esquemático**. São Paulo: Método, 2011.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011a.
- _____. **Manual de Direito Ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2011b.
- _____. **Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005.
- A ONU e os direitos humanos. Disponível em: <<http://onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-os-direitos-humano/>>. Acesso em: 24 maio 2011.
- ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Verbatim, 2011.
- BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação**. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010a.
- _____. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010b.
- _____. **Interpretação e Aplicação da Constituição**, 7 ed. São Paulo, Saraiva, 2009.
- BELTRÃO, Antônio F. G. **Curso de Direito Ambiental**. São Paulo: Método, 2009.
- BERTOLDI, Márcia Rodrigues. Da Conferência de Estocolmo à Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável: 30 anos de proteção internacional da biodiversidade. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, n. 7, p. 109-121, jun. 2010.
- BIANCHI, Patrícia. **Eficácia das normas ambientais**. São Paulo: Saraiva, 2010.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOFF, Leonardo. **Ética da vida**. Brasília: Letraviva, 1999.

BOGO, Janice Mileni. **O sistema de gerenciamento ambiental segundo a ISO 14001 como inovação tecnológica na organização**. 1998. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998. Disponível em: <<http://www.eps.ufsc.br/disserta98/bogo/>>. Acesso em: 22 set. 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BREGA FILHO, Vladimir. **Direitos Fundamentais na Constituição de 1988 – Conteúdo Jurídico das Expressões**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CENEVIVA, Walter. **Direito Constitucional Brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

COIMBRA, Ávila. **O outro lado do meio ambiente: uma incursão humanista na questão ambiental**. 2. ed. Campinas: Millennium, 2002.

COSTA, Ilton Garcia da; ROTH, Ronaldo João; RAMOS, Dirceo Torrecillas. **Direito Militar - Doutrina e Aplicações**. São Paulo: Elsevier-Campus, 2011.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Direito Ambiental e questões jurídicas relevantes**. Campinas: Millennium, 2005.

_____. **Responsabilidade civil por danos ao meio ambiente**. Campinas: Millennium, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DEAN, Warren. **A ferro e fogo: a história e a devastação da mata atlântica brasileira**. 7. reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, 2ª tirag. 2009.

D’LSEP, Clarissa Ferreira Macedo. **Água Juridicamente Sustentável**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro - Responsabilidade Civil**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. v. 7.

DWORKIN, Ronald. **A justiça de toga**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2010a.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010b.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. Tradução de Gilson Cesar Cardoso de Souza. 22. ed. São Paulo: Perspectiva, 2009.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Princípios Fundamentais do Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. **Princípios do Direito Processual ambiental**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). **Julgamentos históricos do Direito Ambiental**. Campinas: Millennium, 2010.

FURLAN, Anderson; FRACALOSSO, Willian. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito das Obrigações: Parte Especial (Responsabilidade Civil)**. São Paulo: Saraiva, 2001. (Sinopses Jurídicas, 6).

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Direito Processual Civil Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2011.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

HOUAISS. **Dicionário da Língua Portuguesa, com a nova ortografia**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Novo Código Civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

KANT, Immanuel. **A metafísica dos costumes**. Tradução de Edson Bini. São Paulo: Publifolha, 2010. v. 8. (Coleção Folha Livros que mudaram o mundo).

KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado. **Desafios do Direito Ambiental no Século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado**. São Paulo: Malheiros, 2005.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. **Novos rumos do Direito Ambiental, nas áreas civil e penal**. Campinas: Millennium, 2006.

LAROUSSE. **Dicionário Francês/Português – OUI**. São Paulo: Larousse, 2005.

LEFF, Enrique. **Aventuras da epistemologia ambiental**: da articulação das ciências ao diálogo de saberes. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

_____. **Saber ambiental, sustentabilidade, racionalidade, complexidade e poder**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial – teoria e prática. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Direito Ambiental**: Responsabilidade Civil e proteção ao meio ambiente. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

LORENZETI, Ricardo Luis. **Teoria Geral do Direito Ambiental**. Tradução de Fábio Costa Morosini e Fernanda Nunes Barbosa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MACHADO Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MACHADO, Edinilson; NAHAS, Thereza; PADILHA, Norma Sueli. **Gramática dos Direitos Fundamentais**: A Constituição Federal de 1988 - 20 anos depois. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Manual do Processo de Conhecimento**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MARQUES, José Roberto. (Org.). **Sustentabilidade e temas fundamentais do Direito Ambiental**. Campinas: Millennium, 2009.

MAZZA, Alexandre (Org.). **Vade Mecum Ambiental**. São Paulo: Rideel, 2010.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no Direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MILARÉ, Edis (Coord.). **A ação civil pública após 25 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

_____. **Direito do Ambiente**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

_____. **Direito do Ambiente**: A gestão ambiental em foco. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

_____. Processo coletivo ambiental. In: BENJAMIN, Antonio Herman (Coord.). **Dano Ambiental: prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. **Direitos Humanos Fundamentais**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MOREIRA, Fernando. **Biodiversidade – A diversidade da vida**. 01 jun. 2010. Disponível em: <<http://meioambiente.culturamix.com/natureza/biodiversidade-a-diversidade-da-vida>>. Acesso em: 20 set. 2011.

MORIN, Edgar. **Saberes globais e saberes locais: o olhar transdisciplinar**. Tradução de Paula Yone Strob. 5. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Esquematizado**, 7 ed. Rio de Janeiro, Forense, 2010.

NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. 3. ed. Campinas: Millennium, 2010.

NORONHA, Durval Goyos. **Dicionário Jurídico – Legal Dictionary**. 6. ed. São Paulo: Observador Legal, 2006.

NUNES, Rizzatto. **O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

OLIVEIRA, Chardes Bispo. **Democracia ou autoritarismo?** 03 jun. 2011. Disponível em: <<http://contrarioaregra.blogspot.com/2011/06/democracia-ou-autoritarismo.html>>. Acesso em: 12 jun. 2011.

ORTOLAN, Josilene Hernandes. **Responsabilidade Socioambiental das Empresas: o papel da empresa privada na proteção do meio ambiente**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília, Marília, 2009.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

POZZOLI, Lafayette. **Maritain e o Direito**. São Paulo: Loyola, 2001.

_____. Direito como função promocional da pessoa humana - Uma nova ética na Hermenêutica. In: SOUZA, Carlos Aurélio Mota de; CAVALCANTI, Thais Novaes

(Coords.). **Princípios Humanistas Constitucionais: Reflexões sobre o Humanismo do Século XXI.** São Paulo: Letras Jurídicas, 2010. p. 245-262.

PRADO, Alessandro Martins; CALIL, Mário Lúcio Garcez; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de (Orgs.). **Constituição e Direitos Humanos – 20 anos da Constituição Federal e 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Birigui/SP: Boreal, 2009.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Processo Civil Ambiental.** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Emílio ou a educação.** Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

_____. **O contrato social.** Tradução de Pádua Danesi. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** Tradução de José Lins Albuquerque Filho. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. **Princípios de Direito Ambiental na dimensão internacional comparada.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais.** 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

_____. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais.** 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011a.

_____. **Direito Constitucional Ambiental.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011b.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico.** 23. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. **Direito Ambiental Constitucional.** 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SIRVINSKAS Luís Paulo. (Coord.). **Legislação de Direito Ambiental.** 5. ed. São Paulo: Rideel, 2010a.

_____. **Manual de Direito Ambiental.** 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010b.

_____. **Tutela Constitucional do Meio Ambiente**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010c.

SOUZA, Carlos Aurélio Mota de; CAVALCANTI, Thais Novaes (Coords.). **Princípios Humanistas Constitucionais: Reflexões sobre o Humanismo do Século XXI**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2010.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Código de Processo Civil Anotado**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

TRIGUEIRO, André. (Coord.). **Meio ambiente no século 21**. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 2008. (Coleção Armazém do Ipê).

VARELLA, Marcelo Dias. **O Acúmulo de Lógicas Distintas no Direito Internacional: Conflitos entre Comércio Internacional e Meio Ambiente**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_71/Artigos/artigo_Marcelodias.htm>. Acesso em: 13 ago. 2011.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

VITTA, Heraldo Garcia. **Responsabilidade civil e administrativa por dano ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2008.

WEYERMULLER, André Rafael. **Direito Ambiental e aquecimento global**. São Paulo: Atlas, 2010.

Homepages e Sites Institucionais Consultados

<<http://www.mma.gov.br>> Ministério do Meio Ambiente

<<http://www.ethos.org.br>>

<<http://www.socioambiental.org.br>>

<<http://www.unesco.org.br>>

<<http://www.worldforum.org>>

<<http://www.un.org>> Organizações das Nações Unidas

<<http://www.sosmatatlantica.org.br>>

<<http://www.wwf.org.br>> World Wildlife Fund. - Fundo Mundial da Natureza

<<http://www.globonatureza.com>>

<<http://www.greenpeace.org/brasil>>

<<http://www.direitoshumanos.gov.br>>

<<http://www.sustentabilidade.org.br>>

APÊNDICE

APÊNDICE A – LEIS INFRACONSTITUCIONAIS

Serão citadas leis infraconstitucionais, que dão respaldo à proteção do meio ambiente. É bom lembrar que bem antes da Constituição Federal de 1988, já havia algumas leis, tais como:

- Lei nº 4.717, de 29.06.1965, que regula a ação popular, alterada pela Lei nº 6.513, de 20.12.1977;
- Lei nº 4.771, de 15.09.1965, que instituiu o **Código Florestal**, alterada pelas Leis nº 7.803, de 18.07.1989 e 7.875 de 13.11.1989;
- Lei nº 5.197, de 3.01.1967, que dispõe sobre a proteção à fauna, alterada pela Lei nº 7.653, de 12.01.1988;
- Lei nº 6.001, de 19.12.1973, que estabelece o Estatuto do Índio;
- Lei nº 6.453, de 17.10.1977, que dispõe sobre a responsabilidade civil e penal por danos nucleares;
- Lei nº 6.513, de 20.12.1977, que dispõe sobre a criação de áreas especiais e de locais de interesse turístico;
- Lei nº 6.638, de 08.05.1979, dispõe sobre a prática didático-científica da vivissecação de animais;
- Lei nº 6.766, de 19.12.1979, alterada pela Lei nº 9.785, de 29.01.1999, dispõe sobre o parcelamento do solo urbano;
- Lei nº 6.803, de 02.07.1980, dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição;
- Lei nº 6.902, de 27.04.1981, dispõe sobre a criação de estações ecológicas e áreas de proteção ambiental, regulamentada pelo Decreto nº 99.355, de 27.06.1990;
- Lei nº 6.938, de 31.08.1981, que dispõe sobre a **Política Nacional do Meio Ambiente**, alterada pela Lei nº 7.804, de 18.07.1989, regulamentada pelo Decreto nº 99.274, de 06.06.1990, alterado pelo Decreto nº 99.355, de 27.06.1990;
- Lei nº 7.173, de 14.12.1983, dispõe sobre o estabelecimento de jardins zoológicos;
- Lei nº 7.347, de 24.07.1985, institui a **ação civil pública** de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e à infração da ordem econômica, alterada pela Lei nº 8.078, de 11.09.1990;

- Lei nº 7.365, de 13.09.1985, proíbe a fabricação de detergentes não biodegradáveis;
- Lei nº 7.643, de 18.12.1987, proíbe a pesca de cetáceos nas águas jurisdicionais brasileiras;
- Lei nº 7.661, de 16.05.1988, institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro;
- Lei nº 7.679, de 23.11.1988, dispõe sobre a proibição da pesca de espécies em período de reprodução;
- Lei nº 7.735, de 22.02.1989, criou o IBAMA - Instituto Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis;
- Lei nº 7.754, de 14.04.1989, estabelece medidas para a proteção das florestas existentes nas nascentes dos rios;
- Lei nº 7.797, de 10.07.1989, criou o Fundo Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto nº 98.161, de 21.09.1989, alterado pelo Decreto nº 99.249, de 11.05.1990;
- Lei nº 7.802, de 11.07.1989, dispõe sobre os agrotóxicos, regulamentada pelo Decreto nº 991, de 24.11.1993;
- Lei nº 7.805, de 18.07.1989, cria o regime de permissão de lavra garimpeira, regulamentada pelo Decreto nº 98.812, de 09.01.1990;
- Lei nº 8.171, de 17.01.1991, dispõe sobre a Política Agrícola;
- Lei nº 8.490, de 19.11.1992, cria o Ministério do Meio Ambiente, alterada pela Lei nº 8.746, de 09.12.1993;
- Lei nº 8.723, de 28.10.1993, dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores;
- Lei nº 8.974, de 05.01.1995, normatiza o uso de técnicas de engenharia genética e a liberação no meio ambiente de organismos geneticamente modificados (OGM); Lei de Biossegurança;
- Lei nº 9.008, de 22.03.1995, regulamenta o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos – Fddd - criado pela Lei nº 7.347/85;
- Lei nº 9.433, de 08.01.1997, institui a Política Nacional de Recursos Hídricos;
- Lei nº 9.605, de 13.02.1988, dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente;
- Lei nº 9.785, de 29.01.1999, modifica a Lei nº 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano;
- Lei nº 9.795, de 27/04/1999, dispõe sobre a **educação ambiental**, institui a política nacional de educação ambiental;

- Lei nº 9.966, de 28.04.2000, dispõe sobre a prevenção, controle e fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional;
- Lei nº 9.974, de 06.06.2000, altera a Lei nº 7.802, de 11.07.1989 sobre agrotóxicos;
- Lei nº 9.985, de 18.07.2000, dispondo sobre as unidades de conservação ambiental;
- Lei nº 10.257, de 10.07.2001, o denominado “Estatuto da Cidade”, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana.