

AMBIENTE, POLÍTICAS PÚBLICAS E JURISDIÇÃO

CARLOS ALBERTO LUNELLI
JEFERSON DYTZ MARIN
ORGANIZADORES



**AMBIENTE, POLÍTICAS
PÚBLICAS E JURISDIÇÃO**

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE
DE CAXIAS DO SUL

Presidente:

Roque Maria Bocchese Grazziotin

Vice-Presidente:

Orlando Antonio Marin

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

Reitor:

Prof. Isidoro Zorzi

Vice-Reitor:

Prof. José Carlos Köche

Pró-Reitor Acadêmico:

Prof. Evaldo Antonio Kuiava

Coordenador da EducS:

Renato Henrichs

CONSELHO EDITORIAL DA EDUCS

Adir Ubaldino Rech (UCS)

Gilberto Henrique Chissini (UCS)

Israel Jacob Rabin Baumvol (UCS)

Jayme Paviani (UCS)

José Carlos Köche (UCS) – presidente

José Mauro Madi (UCS)

Luiz Carlos Bombassaro (UFRGS)

Paulo Fernando Pinto Barcellos (UCS)

Carlos Alberto Lunelli
Jeferson Marin
(Organizadores)

AMBIENTE, POLÍTICAS PÚBLICAS E JURISDIÇÃO

Colaboradores

Ana Karina Zago
Carlos Alberto Lunelli
Cristina Dias Montipó
Fábio Scopel Vanin
Ildemar Batista
Jeferson Dytz Marin
Liane Pioner Sartori
Márcio Wildner
Maria Claudia Crespo Brauner
Mariana Melara Reis
Natacha Souza John
Rachel Cardone
Rodrigo Capitani



EDUCS

© dos organizadores

Revisão: Izabete Polidoro Lima

Editoração: Traço Diferencial

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
UCS – BICE – Processamento Técnico

A492 Ambiente, políticas públicas e jurisdição [recurso eletrônico] / org. Carlos Alberto Lunelli, Jeferson Dytz Marin, – Dados eletrônicos. – Caxias do Sul, RS: Educs, 2012.
143 p.; 23 cm.

Apresenta bibliografia
ISBN 978-85-7061-686-9
Modo de acesso: Word Wide Web

1. Direito ambiental. 2. Política pública – Brasil. I. Lunelli, Carlos Alberto. II. Marin, Jeferson Dytz.

CDU 2. ed.: 349.6

Índice para o catálogo sistemático:

1. Direito ambiental	349.6
2. Política pública – Brasil	304.4(81)

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária
Ana Guimarães Pereira – CRB 10/1460

Direitos reservados à:



EDUCS – Editora da Universidade de Caxias do Sul

Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – CEP 95070-560 – Caxias do Sul – RS – Brasil
Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95020-970 – Caxias do Sul – RS – Brasil
Telefone / Telefax: (54) 3218 2100 – Ramais: 2197 e 2281 – DDR: (54) 3218 2197
www.ucs.br – E-mail: educs@ucs.br



Sumário

Apresentação / 7

Patrimônio cultural e ações coletivas / 9

Carlos Alberto Lunelli

Jeferson Dytz Marin

Licenciamento Ambiental Municipal: a experiência da cidade turística de Gramado (RS) / 27

Mariana Melara Reis

Ana Karina Zago

As discrepâncias entre os países do Hemisfério Norte e Sul: a mudança de paradigmas através da Educação Ambiental / 57

Rodrigo Capitani

Ildemar Batista

Sustentabilidade do trânsito e da mobilidade urbana: análise das políticas públicas formuladas para o Município de Caxias do Sul / 73

Fábio Scopel Vanin

Márcio Wildner

Liane Pioner Sartori

A inserção da tutela ambiental no ordenamento jurídico e o efetivo exercício da cidadania na proteção do meio ambiente / 97

Maria Claudia Crespo Brauner

Natacha Souza John

Cristina Dias Montipó

Ação popular ambiental: participação popular na gestão sustentável do meio ambiente no atual Estado Socioambiental de Direito / 115

Rachel Cardone

Os autores /141

Apresentação

A presente obra reúne trabalhos que contemplam alternativas no âmbito da execução de políticas públicas eficientes e pragmáticas em prol da garantia de um meio ambiente sadio, bem como propostas na seara jurisdicional tendentes a assegurar uma maior efetividade da tutela desse bem intergeracional, fundamental para a preservação da espécie.

Os trabalhos são fruto de pesquisas e debates travados nas aulas e em grupos do Programa de Mestrado em Direito da UCS, que tem como linha de pesquisa mestra a discussão do Direito Ambiental. De autoria de docentes e discentes do programa, a principal preocupação do debate foi exatamente a de fomentar propostas viáveis, firmadas sempre numa teoria crítica e democrática e que emprestem contribuições concretas à questão ambiental.

Os temas reúnem situações concretas, inclusive trazendo experiências de algumas cidades, no âmbito da aplicação do Plano Diretor e da preservação do patrimônio histórico-cultural, bem como propostas no âmbito jurisdicional, que contemplam, principalmente, o debate acerca dos direitos coletivos e difusos, que ainda carregam a nefasta influência do processo individualista vertido no Direito romano cristão e que continua a assolar o CPC na contemporaneidade.

Assim, se apresenta a obra *Ambiente, jurisdição e políticas públicas*, com o propósito de que o leitor possa conhecer um pouco mais das intensas pesquisas desenvolvidas no Programa de Mestrado em Direito da UCS.

Carlos Alberto Lunelli
Jeferson Dytz Marin

PATRIMÔNIO CULTURAL E AÇÕES COLETIVAS

Carlos Alberto Lunelli*
Jeferson Dytz Marin**

Introdução

A ideia de cooperação social entre os indivíduos assinala algumas formas de restrição às suas liberdades individuais, já que a autonomia de vontade deve ser delimitada de acordo com o meio social em que o cidadão está inserido. O mesmo se diz em relação ao Direito de Propriedade, que tem assinalado importantes restrições ao uso, devendo cumprir uma função social. Assim, como o cidadão já não pode decidir se trabalha ou não trabalha, uma vez que a sociedade espera dele um resultado, a propriedade também não está ao alvitre de seu dono, no sentido de ser utilizada ou não, já que está inserida em um meio social e tem uma função a cumprir.

O tema que se propõe é o estudo da evolução da proteção patrimonial no Brasil, a partir do Direito de Propriedade, analisado sob o aspecto de sua função social. Ainda, se busca perceber os mecanismos disponibilizados ao administrador público para a proteção do patrimônio cultural, bem como a compreensão que o Judiciário tem acerca da matéria.

* Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) (RS). Mestre em Direito pela Unisinos. Professor no Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS) (RS). Advogado.

** Professor no Programa de Mestrado em Direito da UCS. Advogado. Doutor em Direito pela Unisinos. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc) (RS). Especialista em Direito Processual pela UCS. Professor em pós-graduação de diversas instituições de Ensino Superior. Membro Honorário da Academia Brasileira de Direito Processual Civil (ABDPC). Membro do IHJ e do IEM, ministrando cursos nos Estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Minas Gerais, Bahia e Rio de Janeiro. Organizador e coautor dos livros *Jurisdição e processo: efetividade e realização das pretensões* (2008); *Jurisdição e processo II: racionalismo, ordinarização e reformas processuais* (2009); *Jurisdição e processo III: estudos em homenagem ao Prof. Ovídio Baptista da Silva* (2009), dentre outros.

Percebe-se a relevância que a tutela ambiental ganhou no cenário jurídico brasileiro, em especial depois da Constituição Federal de 1988, momento a partir do qual passou a ser considerada garantia fundamental da pessoa. Todavia, apenas a existência da tutela constitucional não é suficiente se não se verificarem mecanismos de controle efetivos.

Assim, a adoção de uma postura judicial ativa apresenta-se como uma das possibilidades de proteção do patrimônio cultural, ainda mais numa sociedade como a brasileira, que apresenta características peculiares e, por sua formação, muitas vezes, registra a tendência de se esquivar da preservação do patrimônio histórico.

A proteção do patrimônio cultural, no caso brasileiro, depende da atuação do Poder Judiciário, chamado a exercer um papel efetivo na tutela desse bem, que tem amparo na Constituição Federal de 1988.

A formação cultural brasileira e o processo de urbanização

Quando se trata de compreender a questão que envolve a proteção do patrimônio no Brasil, é necessário perceber, em primeiro lugar, os fundamentos da formação cultural da sociedade brasileira e do próprio processo de urbanização.

A sociedade brasileira é uma sociedade multicultural, que teve início a partir do processo de colonização europeia, sob forte influência portuguesa. A escravidão teve um papel decisivo na formação cultural do Brasil, tendo perdurado até o fim do século XIX. Com o fim da escravidão, acentua-se o processo de imigração europeia, o que contribuiu decisivamente para a formação de uma cultura que tem inúmeras variantes. É possível afirmar, sem receio de errar, que a sociedade brasileira encerra culturas diferentes e que, ainda, produziram um resultado curioso.

Assim, a cultura brasileira ora se representa pela miscigenação de diferentes culturas, ora aparece segmentada, em resquícios, por vezes bem-evidentes, das formações culturais originais.

Afora esse aspecto, a vocação colonialista, em que se formou a sociedade brasileira, produziu consequências que até hoje são bem fortes na formação cultural. O colonizado nutre o desejo interno de se assemelhar ao colonizador. O que provém da Coroa é o desejo. O que sai da Colônia é abjeto. Assim, essa formação foi determinante para a criação de um processo de urbanização peculiar, também movido pela disposição de escapar da origem colonial.

É possível afirmar, assim, que o processo de urbanização, no Brasil, aconteceu como um movimento que representa a própria libertação da condição colonial e da condição de explorado. Por isso, essa urbanização, de modo quase natural, procurou sintomaticamente escapar das amarras coloniais que representam o resgate do passado. Por esse motivo, certamente, justifica-se a dificuldade que se apresenta quando se trata de garantir a preservação do patrimônio, notadamente do patrimônio material arquitetônico.

Urbanização e proteção do patrimônio cultural

No início, a vida em sociedade teve por propósito a garantia da força, já que, unidos, os cidadãos detinham melhores possibilidades de enfrentar seus inimigos e de se abastecerem. Desse modo, a cidade passou a ser concebida com uma necessidade humana, como já reconhecia Aristóteles:

A cidade faz parte das coisas da natureza, que o homem é naturalmente um animal político, destinado a viver em sociedade, e aquele que, por instinto, e não porque qualquer circunstância o inibe, deixa de fazer parte de uma cidade, é um vil ou superior ao homem. Tal indivíduo merece, como disse Homero, a censura cruel de ser sem família, sem leis, sem lar. Porque ele é ávido de combates, e, de combates, e, como as aves de rapina, incapaz de se submeter a qualquer obediência.¹

Por certo que, à época do início das cidades, se fazia necessário o cumprimento de algumas normas para uma convivência pacífica entre os membros que nela estavam inseridos, numa espécie de associação em busca de um interesse maior. Na contemporaneidade, essas normas expressam-se pela garantia de sustentabilidade das cidades, numa concepção de que a cidade haverá de ser pensada numa dimensão que permita o desenvolvimento dos indivíduos, com condições de vida digna para as presentes e futuras gerações. É o que atualmente, no caso brasileiro, é compreendido como o *projeto de cidade*.

¹ ARISTÓTELES. *A Política*. Trad. de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Escala, 2003. p. 15. (Coleção Grandes Obras do Pensamento Universal).

A ideia de um *projeto de cidade* engloba muito mais do que a legislação vigente, por suas leis ou diretrizes de crescimento municipal. Seus propósitos estão concebidos “em termos funcionais e racionais, mas com uma preocupação básica humana, isto é, com os valores espirituais, visando o homem no contexto urbano e a melhoria de suas condições de vida”.²

Sendo o homem comum o seu principal destinatário, o urbanismo, além do bem-estar, deve sopesar uma série de interesses gerais das comunidades envolvidas, conservando, preservando e mantendo valores e edificações históricas que nelas estão inseridas e que compõem a realidade social que foi anteriormente objeto da legislação. Ao promover o equilíbrio dos mais variados interesses sociais, as decisões ou alternativas devem garantir o Direito de Propriedade, avaliando-se, dentre tantos outros aspectos, a necessidade de permanência da paz social.

Esses desideratos, todavia, não têm sido facilmente aplicados no caso brasileiro, onde a especulação imobiliária apresenta-se como inimiga capital da preservação do patrimônio cultural.

A ideia de propriedade em muito acompanha os propósitos da economia. Os índices de construção ou de ocupação de determinada área refletem diretamente os valores de mercado das propriedades. Deve-se sempre considerar que a economia tem ditado as regras de conservação do meio ambiente e, ao que tudo indica, o trata como uma das tantas variáveis do empreendimento, conforme ensina Bachelet: “Para a economia, a ecologia não passa de uma simples variável; os recursos naturais são outros tantos *input* integrados nos factores de produção”. (1995, p. 162). Para o ente estatal a definição parece se assemelhar, em muito, conforme se destaca:

A economia ambiental focaliza o papel da natureza como fornecedora de matéria-prima ou como receptora de materiais danosos. Dentro dessa redução, encontramos o sentido de meio ambiente. Assim, meio ambiente deixa-se conceituar como um espaço onde se encontram os recursos naturais, inclusive aqueles já reproduzidos (transformados) ou degenerados (poluídos), como no caso do meio ambiente urbano. (DERANI, 2005. p. 51).

² MUKAI, Toshio. *Direito Urbano-Ambiental brasileiro*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Dialética, 2002. p. 16.

Nos tempos atuais, não só a propriedade está assentada na ideia de função social, pois que o cidadão encontra a limitação de seus direitos com base em uma *atuação social* no meio em que está inserido, uma vez que as estruturas sociais que têm se moldado são muito mais complexas do que as que o Direito, habitualmente, pretendia tutelar. Trata-se, ainda, de perceber a sobreposição de propriedades no mesmo bem: uma, individual; outra, coletiva, expressa no patrimônio público.

Para Duguit, sobre as legislações da época, “os textos assinalam bem o que tem de absoluto, de exclusivo, a propriedade-direito nas concepções civilistas. É a manifestação por excelência da vontade humana, da soberania do indivíduo”, mencionando, assim, que o Direito de Propriedade era absoluto.

Por força das novas normas ou mesmo das decisões reiteradas dos diversos tribunais dos países – alguns mais adiantados e outros menos, nessa nova concepção social da propriedade – tem-se assinalado que não se pode pensar em defender a propriedade ou os direitos do proprietário, senão quando ela é produtora de utilidade. E, assim como o cidadão, a propriedade está inserida no contexto social. Para Duguit: “la propiedad es una institución jurídica que se ha formado para responder a una necesidad económica, como por otra parte todas las necesidades jurídicas, y que evoluciona necesariamente con las necesidades económicas mismas”. (s.d., p. 235).

Por esse novo modelo de propriedade que se define, alicerçado em limitações, tanto a propriedade quanto os indivíduos têm uma função social a cumprir e, nesse prisma, a propriedade e o trabalho devem ser utilizados como mecanismos de geração e distribuição de riqueza e não como forma de enriquecer e centralizar o poder nas mãos de empreendedores.

Não se pode inferir que o proprietário tenha perdido direitos em favor da coletividade, uma vez que suas garantias legais de proprietário podem ser utilizadas para reaver ou obstar a coisa de quem quer que seja. O que se verifica é que o uso da coisa está limitado ou proibido no caso de a propriedade causar possíveis danos a terceiros ou à coletividade.

A especulação imobiliária causa danos acoletivo, uma vez que alimenta as estatísticas de *deficit* de habitação, dentre tantos outros problemas, projetando os mais pobres a áreas periféricas das cidades, contribuindo para a degradação social e a ambiental:

Tal fenômeno é mais visível nas metrópoles – a ocupação de áreas de proteção ambiental situadas nas faixas da pobreza e da miséria, gerando problemas amplamente conhecidos, tais como: córregos com lixo, enchentes decorrentes de entupimento, disseminação de doenças infecto contagiosas, epidemias, etc. (COUTINHO, 2004, p. 55).

Portanto, o que se observa é que a construção legislativa e sua aplicação nos tribunais têm trazido ao bojo da sociedade importantes limitações do Direito de Propriedade. Todavia, decorre a necessidade de efetivação de tais normatizações ou dos comandos judiciais existentes. E, considerando a inércia do administrador público diante da degradação do patrimônio cultural, surgiu o deslocamento da questão para o Judiciário, como forma de equilibrar o uso sustentável e a ocupação ordenada das cidades.

Constituição e proteção do bem ambiental

Com a Constituição Federal de 1988, o meio ambiente passou a ser assegurado constitucionalmente e equiparado a um direito fundamental da pessoa. A proteção do meio ambiente foi assumida como uma função pública e privada (conforme se extrai da norma do artigo 225, *caput*, da CF/88), cujo exercício se relaciona aos direitos fundamentais da qualidade de vida e à utilização racional e sustentável dos recursos naturais.

Principalmente através das chamadas ações coletivas,³ a tutela judicial do meio ambiente ganhou evidência e relevância com o passar dos anos. É que o legislador ordinário, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, já observou a importância e o destaque que tal direito demandava para ser corretamente respeitado.

Dessa forma, as ações coletivas são a força instrumental para a realização processual da proteção do meio ambiente e, no Brasil, ganhou

³ Conforme Silva: “pode se afirmar que tudo o que tem sido feito em matéria ambiental no Brasil hodierno, tanto preventiva quanto repressivamente, invariavelmente tem início em atos desencadeados pelo Ministério Público (CF/88, art. 129, III), pelas organizações não-governamentais, algumas fundações e uns poucos cidadãos ecologicamente conscientes. Atos que, de regra, tendem a passar pelo crivo do Poder Judiciário para que se tornem efetivos.” SILVA, Anderson Furlan Freire da. Ativismo judicial em matéria ambiental. p. 58. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Direito Ambiental em Evolução*. n. 3, Curitiba: Juruá, 2002.

ainda mais evidência com a introdução, no ordenamento jurídico, da Lei da Ação Civil Pública, de acordo com a visão de Salles:

No Brasil, o grande marco representativo da introdução das ações coletivas no sistema brasileiro foi a promulgação da Lei 7.347/85, pela qual foi definitivamente introduzida no país a tutela judicial de interesses coletivos. Desde então, tem-se multiplicado o número de leis que direta ou indiretamente preveem esse tipo de tutela, bem como tem aumentado a sua utilização.⁴

Todavia, urge que se superar a distância entre a lei abstrata que consagra os mandamentos do Direito Ambiental e a realidade cotidiana; para isso, há a necessidade, além de um processo pedagógico de longo prazo, de uma ampla aliança, envolvendo todos os níveis de governo, entidades da sociedade civil e a comunidade internacional.

Enquanto a consciência ambiental não completar o seu desenvolvimento e se disseminar no pensamento da população, enquanto o Estado de Direito Ambiental não se tornar uma realidade mundial – já que se vive em uma era onde o Estado passou a ser o guardião do lucro e da competitividade, e as autoridades públicas, em geral, se transformaram nos sacerdotes da ordem estabelecida – vai cumprir ao Poder Judiciário desenvolver uma postura ativa dentro da moldura constitucional em que estiver inserto, o que quer dizer que os magistrados devem se libertar do princípio da inércia da jurisdição e galopar em busca do mais puro ativismo judicial, sempre com o desejo de preservar e/ou recuperar o meio ambiente.

A função do juiz, para alcançar a proteção real do meio ambiente, é, de acordo com Azevedo,⁵ a de não admitir que os princípios constitucionais se tornem parte de um discurso retórico-ornamental. Deve buscar efetivá-los, tornando-os *law in action*, tendo em vista que o interesse que a norma protege é a própria vida. Não deve perturbá-lo a circunstância de que frequentemente ver-se-á em face de situações em que existe um verdadeiro conflito de interesses públicos, caso em que deverá avaliar os interesses em

⁴ SALLES, Carlos Alberto de. Ações coletivas: premissas para comparação com o sistema jurídico norte-americano. In: SALLES, Carlos Alberto de. et al. (Org.). *Processos coletivos e tutela*. Santos: Universitária Leopoldiana, 2006.

⁵ AZEVEDO, Plauto Faraco de. Do direito ambiental: reflexões sobre seu sentido e aplicação. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Org.). *Direito Ambiental em evolução*. Curitiba: Juruá, 1998. p. 291.

questão, optando pelo que melhor atenda aos interesses da coletividade. Para bem decidir, carecerá não só de conhecimentos atualizados de cunho dogmático, visualizados em perspectiva crítica, como daqueles provenientes de outros ramos do conhecimento, pertinentes ao caso.

Ou seja, com o crescimento em progressão geométrica dos casos em matéria ambiental que chegam à apreciação do Poder Judiciário, o “bom juiz” será aquele que melhor aplicar os conhecimentos da ciência jurídica ao caso concreto, mas sempre buscando a aplicação conjunta com matérias interdisciplinares correlatas, sob pena de decidir com a visão eminentemente biológica do meio ambiente, sem se preocupar com o anseio máximo descrito na Constituição Federal de 1988.

Ademais, a atividade do Poder Judiciário não se exaure na simples e comum subsunção da lei aos fatos, o que pode levar a excessos e surpresas da lógica formal aplicada ao Direito. O processo hermenêutico sofre decisiva influência da ideia prévia que o intérprete tenha do Direito, da vida e dos interesses em questão. Há que ter o juiz em conta a atuação das ideologias, já que, conforme Aguiar Júnior,⁶ ao julgar, o juiz sofre como qualquer pessoa a atuação de fatores múltiplos, de ordem emocional, psíquica, circunstancial, como também sente o efeito de suas convicções ideológicas e, justamente por isso, precisa ter lucidez suficiente que lhe permita identificar, analisar e criticar as circunstâncias que o acometem, inclusive para se policiar, pois, do contrário, seria um ingênuo, influenciado por fatores que ele mesmo desconhece, mas que certamente existem e são eficazes.

A situação atual impõe o surgimento do juiz ideologicamente comprometido com a salvaguarda da natureza, ideologia em função da qual se preserva, entre outras coisas, a possibilidade de existência das gerações futuras. Esse comprometimento ideológico funda-se na assimilação do valor “meio ambiente” como invariável para o futuro, mas ameaçado em sua dimensão física pelo presente. Nesse ponto, as concepções axiológica e normativa coincidem, como se pode ver no art. 225, da Constituição Federal de 1988.⁷ “*A Constituição jurídica está condicionada pela realidade histórica. Ela não pode ser separada da realidade concreta de seu tempo*”.⁸

⁶ AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. Interpretação. *REVISTA DA AJURIS*, Porto Alegre: Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul, n.16, v. 45, p. 18, mar. 1989.

⁷ SILVA, op. cit., p. 62-63.

⁸ HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: S. Fabris, 1991. p. 24.

O ato judicial, principalmente em matéria ambiental, exsurgirá com uma judiciosa hermenêutica constitucional, em que sejam ponderados valores constitucionais, ponderação que, em elevado número de situações, pode ocorrer entre o direito à propriedade privada e o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Todavia, como ensina Barroso,⁹ essa ponderação não se deve desenvolver a partir do pressuposto da neutralidade e seu complemento, a imparcialidade, pois esses pressupostos desafiam a realidade e não se aplicam, de jeito nenhum, em matéria ambiental, cuja proteção do meio ambiente se sobrepõe a quaisquer outros interesses, principalmente se forem privados. O aludido autor, em lúcida observação, assim vaticina:

A neutralidade, entendida como um distanciamento absoluto da questão a ser apreciada, pressupõe um operador jurídico isento não somente das complexidades da subjetividade pessoal, mas também das influências sociais. Isto é: sem história, sem memória, sem desejos. Uma ficção.¹⁰

Em conclusão acerca da interpretação da norma ambiental, Azevedo,¹¹ diz que ela tem que pautar-se pela hermenêutica material, capaz de evidenciar e acomodar os interesses em questão, desfazendo o jogo ideológico, de modo a prevalecer, em última instância, o direito fundamental da pessoa humana ao ambiente ecologicamente equilibrado, condição para sua vida histórico-cultural e sobrevivência.

Proteção do patrimônio e o Direito Processual

O Direito Processual está direcionado a objetivos instrumentais, voltando seus esforços à construção e ao funcionamento para mecanismos capazes de gerar a efetividade do ordenamento jurídico. Justamente por isso, quando não é alcançada a solução desejável através de meios pré-processuais (negociação, mediação e arbitragem, por exemplo), o processo judicial é a alternativa natural para a solução da controvérsia.

⁹ BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo Direito Constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). *Interesse Público*, Sapucaia do Sul: Notadez, n.11, p. 43-44, 2001.

¹⁰ Ibidem, p. 47.

¹¹ AZEVEDO, op. cit., p. 295.

Ocorre que os atores da marcha processual, muitas vezes, não se mostram perfeitamente adaptados ao tema ambiental, principalmente porque, na academia, local apropriado para o aprimoramento da matéria, não se estudam e não se veem suficientemente a problemática acerca da indispensável proteção ao meio ambiente. Ou porque, no escólio, de Canotilho refere:

Os juristas se debruçam hoje sobre o ambiente, deparando-se aí, no entanto, com enormes dificuldades: em parte provenientes da sua compreensível falta de preparação nos domínios da técnica e das ciências exactas e da inadequação dos instrumentos jurídicos tradicionais para resolver as questões ambientais na sua globalidade.¹²

Quando a questão chega a juízo, sendo evidente que não foi resolvida administrativamente, as demandas ambientais reclamam atitudes positivas e que, efetivamente, se preocupem com a máxima proteção que se deseja, não se admitindo, por exemplo, desperdício de tempo na resolução do conflito, justamente porque muitos anos de desatenção ao meio ambiente têm que ser recuperados, ou melhor, amenizados para que as futuras gerações possam experimentar do mundo que o homem de hoje está, cada vez mais, destruindo.

Assim, quando se trata de preservação do patrimônio público, são necessárias medidas enérgicas, que obriguem o cidadão a realizar essa proteção. A adoção de medidas coercitivas tem se verificado, nesse sentido, como uma das possibilidades de garantir a efetividade judicial.¹³

¹² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Introdução ao Direito do Ambiente*. Lisboa: Universidade Aberta, 1998. p. 20.

¹³ Nesse sentido, vale considerar o teor de decisão liminar, proferida pela Juíza de Direito da 3ª Vara Cível da Comarca de Bento Gonçalves (RS), no processo 005/1.09.0002914-4, proposto pelo Município de Bento Gonçalves em face de Vinhos Salton S.A. Indústria e Comércio, objetivando a preservação do patrimônio histórico, decisão confirmada, no aspecto, pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul: “Vistos. Recebo a inicial. Em face dos documentos acostados aos autos defiro o pedido liminar de embargo da obra que está sendo realizada pelo réu Vinhos Salton SA, no Município de Bento Gonçalves em face de que os requisitos para o deferimento do pedido se fazem presentes. Primeiro porque o autor demonstrou que o réu foi notificado, pessoalmente, na fl. 13 acerca das irregularidades existentes na obra e, mesmo após o decurso do prazo de dez dias concedida pela administração municipal, não obteve licença e o projeto de reforma não foi autorizado uma vez que se trata de conjunto arquitetônico histórico. Os documentos das fls. 14/16 demonstram a existência

Assim, celeumas envolvendo a legitimidade de parte, requisito imprescindível ao regular e válido desenvolvimento do processo, inclusive sendo uma das condições da ação, não podem se tornar empecilho à concretização da tutela do meio ambiente. É que dogmas estritamente formais não devem superar um direito fundamental da pessoa, pois,

da obra e, inclusive a retirada do telhado que se encontra protegido, conforme se depreende das fls. 17/23, em que o conjunto arquitetônico se encontra no Inventário do Patrimônio Cultural do Rio Grande do Sul. A responsabilidade de preservação do patrimônio cultural é do Município de Bento Gonçalves conforme determinação constitucional. Transcrevo a lição de José Afonso da Silva, in Curso de Direito Constitucional Positivo, 18ª Edição, Malheiros Editores, 2000, São Paulo, p. 819, referente ao patrimônio cultural brasileiro: Define ela o patrimônio cultural brasileiro, como sendo constituído dos bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, desde que portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver, as criações científicas, artísticas e tecnológicas, as obras, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais e os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico, patrimônio que deverá ser protegido pelo Poder público, com a colaboração da comunidade, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. Ou seja, é dever do ente público proceder a fiscalização da preservação do patrimônio, conforme expressamente previsto na CF e CE Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; Art. 30. Compete aos Municípios: [...] IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: [...] V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. Semelhante disposição encontramos na CE: Art. 221 – Constituem direitos culturais garantidos pelo Estado: [...] V – o acesso ao patrimônio cultural do Estado, entendendo-se como tal o patrimônio natural e os bens de natureza material e imaterial portadores de referências à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade rio-grandense, incluindo-se entre esses bens: [...] b) os modos de fazer, criar e viver; [...] d) as obras, objetos, monumentos naturais e paisagens, documentos, edificações e demais espaços públicos e privados destinados às manifestações políticas, artísticas e culturais; e) os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, científico e ecológico. ? e) os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, científico e ecológico? NR dada pela Emenda Constitucional n. 36, de 12/12/03. Seguindo esta linha de entendimento são as seguintes decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul que colaciono: APELAÇÃO CÍVEL. CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MUNICÍPIO DO RIO GRANDE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEFESA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL. PALACETE TRAJANO LOPES. TOMBAMENTO. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. MUNICÍPIO. DEVER DE PROTEÇÃO E PRESERVAÇÃO DO SEU PATRIMÔNIO HISTÓRICO, ARTÍSTICO

inegavelmente, esse, sem margem a dúvidas, ocupa, nas relações interpessoais com o bem ambiental, posição privilegiada, ainda mais hoje com a preocupação da existência do ambiente ecologicamente equilibrado e servível à vida humana.

E CULTURAL. COMPETÊNCIA À REALIZAÇÃO DE TOMBAMENTO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO MUNICÍPIO E DO PROPRIETÁRIO DO PRÉDIO TOMBADO PARA A RECOMPOSIÇÃO E RESTAURO DO QUE JÁ FOI DESTRUÍDO. APELOS IMPROVIDOS. RECURSO ADESIVO PROVIDO. 1. Nos termos da Constituição Federal, art. 23, III, é competência comum da União, do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios a proteção de documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos. No mesmo sentido a previsão da Constituição Estadual (arts. 222 e 223). 2. E tal previsão igualmente consta da Lei Orgânica do Município do Rio Grande (arts. 165 e 166). Outrossim, a Lei municipal n.º 5.883/04 dispõe, especificamente, acerca da proteção do patrimônio histórico, artístico e cultural do ente municipal, trazendo capítulo específico sobre o tombamento. 3. Na espécie, trata-se de ação civil pública com pretensão ao tombamento do Palacete Trajano Lopes, no Município do Rio Grande, ante ao seu valor histórico e cultural. 4. E pela legislação referida acima, compete ao Município, pelo meio do tombamento, a proteção e preservação dos seus bens de relevância histórica, artística e cultural, como é o caso do prédio objeto do presente feito. 5. E é solidária a responsabilidade do ente municipal e do proprietário do prédio quanto à recomposição e restauração das partes já destruídas. 6. APELOS IMPROVIDOS. RECURSO ADESIVO PROVIDO. SENTENÇA REFORMADA EM PARTE. (Apelação Cível Nº 70020498457, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Wellington Pacheco Barros, Julgado em 10/10/2007) AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PATRIMÔNIO HISTÓRICO. CONSERVAÇÃO. RESPONSABILIDADE. PROPRIETÁRIO. MUNICÍPIO. Evidenciado nos autos que os proprietários do imóvel tombado demonstraram a impossibilidade de sua conservação junto à Municipalidade, ficando impossibilitados de utilizá-lo pela inércia da administração pública, que tinha dever constitucional de preservá-lo, correta a sentença que condenou o Município de Porto Alegre à conservação permanente do imóvel tombado. Multa diária pelo descumprimento da decisão fixada em R\$500,00. PRIMEIRO APELO DESPROVIDO. SEGUNDA APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA. SENTENÇA MANTIDA QUANTO AO MAIS, EM REEXAME NECESSÁRIO. (Apelação Cível Nº 70021217393, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rogerio Gesta Leal, Julgado em 15/05/2008) APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE NUNCIAÇÃO DE OBRA NOVA. MUNICÍPIO DE ESTEIO. CONSTRUÇÃO IRREGULAR: SEM PROJETO E SEM LICENÇA. INFRINGÊNCIA AO CÓDIGO DE OBRAS MUNICIPAL (LEI N.º 1.261/85). FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. CONSTATAÇÃO DA IRREGULARIDADE. AUTO DE INGRAÇÃO E EMBARGO. CONCESSÃO DE PRAZO PARA REGULARIZAÇÃO. NÃO CUMPRIMENTO. AÇÃO. PROCEDÊNCIA NA ORIGEM. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. SENTENÇA QUE SE CONFIRMA. 1. Os artigos 1.º e 2.º, do Código de Posturas Municipais (Lei n. 1.261/85), dispõem que qualquer construção, reforma ou ampliação de prédios, no Município, somente poderá ser executada após aprovação do projeto e concessão de licença para execução da obra pelo órgão competente municipal, bem como que os projetos deverão estar de acordo com as disposições da presente lei e legislação vigente sobre o parcelamento do solo e zoneamento de uso. 2. Na espécie, o apelante possuidor da área em que se encontra a edificação, objeto deste feito, deu início a construção irregular que foi embargada pelo

A preocupação com a propriedade privada, certamente, não pode deixar de existir, principalmente em se tratando de garantia do cidadão, mas, por ser garantia, não significa que a mesma se encontre acima de outras garantias também localizadas na estrutura da Lei Fundamental brasileira de 1988.

Com efeito, a harmonia entre a propriedade privada e o bem público ambiental deve permear as relações do homem com o meio ambiente, sempre objetivando a asseguuração do patrimônio de todos, ainda mais em se tratando, como já enaltecido, de direito fundamental da pessoa.

Mas, ao mesmo tempo que se possam chocar, em conflito de interesses, entre o público e o privado, a tutela ambiental é superior. Isso porque se trata de interesse difuso, que a sua ameaça ou mesmo concretização de dano atinge um número infinitamente grande de indivíduos, ultrapassando o campo da individualidade, sendo, portanto, totalmente indeterminável a quantidade de seres humanos prejudicada pela ação de, pasmem, um único homem, por exemplo.

Conforme ensina Azevedo,¹⁴ não pode a hermenêutica ambiental orientar-se por uma perspectiva individualista. Os princípios orientadores do Direito Ambiental exigem a sua ultrapassagem, tanto mais tendo em vista o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 e os princípios que a norteiam. Desde a Declaração do Meio Ambiente, de Estocolmo, 1972, evidencia-se à consciência jurídica a emergência do direito à qualidade de vida, novo direito fundamental da pessoa humana, exigindo, no escólio de Silva,¹⁵ a proteção da natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico.

Município em fiscalização administrativa, na qual foi constatada ausência de projeto e licença. 3. Concedido prazo para regularização da obra, nada foi feito, advindo, assim, sentença de procedência, cujos fundamentos são de serem mantidos em grau de recurso ante a ausência de elementos a justificar a modificação do decisum a quo, já que atuação do Poder Público, no caso, deu-se para assegurar o cumprimento de uma garantia do interesse geral. 4. APELAÇÃO NÃO PROVIDA. SENTENÇA CONFIRMADA. (Apelação Cível n. 70013725817, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Wellington Pacheco Barros, Julgado em 31/05/2006) Do exposto, recebo a inicial e defiro o embargo da obra realizada, cessando qualquer ato atinente a continuidade da obra, sob pena de multa diária no valor de um salário mínimo por dia de descumprimento da presente ordem. Cumprida a medida. Defiro o prazo para a juntada da guia Cite-se. Intime-se, inclusive o Ministério Público. DL.

¹⁴ AZEVEDO, op. cit., p. 293.

¹⁵ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 28-44. A ideologia do desenvolvimento, acolhida pela Declaração de

A proteção do meio ambiente, não raras vezes, vai implicar a interferência do público sobre a propriedade privada, e, como refere Benjamin, qualquer tutela do meio implica sempre interferência no Direito de Propriedade. No mundo contemporâneo, mais e mais os poderosos do Direito de Propriedade são estatuídos pelas Constituições, leis e jurisprudências de modo bem-delimitado. Lamentavelmente, no Brasil, a teoria da função social da propriedade não tem eficácia prática e previsível na realidade dos operadores do Direito e no funcionamento do mercado, o que não deveria suceder, considerando-se que poucas constituições unem tão umbilicalmente função social e meio ambiente como a brasileira. No Brasil, não há direito de propriedade que confira a seu titular a opção de usar aquilo que lhe pertence de modo a violar os princípios estampados nos artigos 5º, 170, VI, 182, § 2º, 186, inciso II, e 225, todos da Constituição Federal. Está claro que, nessas condições, a propriedade privada abandona, de vez, sua configuração essencialmente individualista para ingressar em uma nova fase, mais civilizada e comedida, onde se submete a uma ordem pública ambiental.¹⁶

Ao destacar os benefícios da constitucionalização da proteção do meio ambiente, Benjamin,¹⁷ diz que o primeiro aspecto positivo que se observa nos vários regimes constitucionais do meio ambiente (inclusive o brasileiro) é o estabelecimento de um inequívoco *dever de não degradar*, contraposto ao *direito de explorar* inerente ao Direito de Propriedade clássico, previsto no artigo 5º, da Constituição Federal de 1988. Trata-se de dever com força vinculante plena e inafastável, não sujeito à discricionariedade estatal ou à livre opção do indivíduo. Sendo de ordem pública, não cabe escolha entre respeitá-lo ou desconsiderá-lo, abrindo-se, nesta última hipótese, a avenida dos instrumentos reparatórios e sancionatórios, postos à disposição do Estado e das vítimas.

Estocolmo, constitui um condicionamento socioeconômico de que não poderia ter escapado, integrante da moldura cultural em que veio à luz, cujos inconvenientes só se evidenciariam nas próximas décadas.

¹⁶ BENJAMIN, Antonio Herman. Reflexões sobre a hipertrofia do Direito de Propriedade na tutela da reserva legal e das Áreas de Preservação Permanente. *Revista de Direito Ambiental*, p. 44, 47, p. 51-53, out./dez. 1996.

¹⁷ BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. Meio ambiente e Constituição: uma primeira abordagem. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 6., 2002, São Paulo. *Anais... do 6. Congresso Internacional do Meio Ambiente: 10 anos da Eco-92: o direito e o desenvolvimento sustentável = Ten years after. Rio-92: sustainable development and law*. São Paulo: Imesp, 2002. p. 93.

“Se antes recorriamos à natureza para dar uma base estável ao Direito (e, no fundo, essa é a razão do Direito Natural), assistimos, hoje, a uma trágica inversão, sendo o homem obrigado a recorrer ao Direito para salvar a natureza que morre”.¹⁸

Entre tantos outros benefícios da constitucionalização, é possível extrair-se da norma reconhecedora da tutela ambiental como valor essencial da sociedade *legitimação para agir* automática, conferindo aos cidadãos, de modo coletivo, a possibilidade de questionar, administrativa e judicialmente, as hipóteses de ofensa à natureza, à parte de qualquer regulação processual posterior. Isso porque os direitos e as obrigações constitucionais só têm sentido na medida em que podem ser implementados e usados.¹⁹

Dessa forma, para ser implementada e efetivada na prática a tutela do bem ambiental, devem ser superados dogmas usuais ligados às demandas individuais, analisando-se os casos que envolvem o ambiente de forma diferenciada e voltada à importância constitucional que possui, desgarrando-se de regras descompromissadas com a asseguuração desse direito fundamental da pessoa que é o meio ambiente.

Considerações finais

A proteção do patrimônio cultural, no caso brasileiro, resta demonstrada pela evolução da normatização existente, no sentido da compreensão de sua função social e de seu papel na sociedade, mesmo modo, as ferramentas disponibilizadas pelas legislações existentes permitem ao gestor público a efetivação de uma série de restrições em nome da coletividade, determinando que a propriedade seja utilizada de acordo com as diretrizes de crescimento de cada local, todas devidamente explicitadas nos diversos Planos Diretores existentes.

A gama de poder que repousa nas mãos do administrador dele exige uma série de ações no sentido de fazer valer os direitos das maiorias, da sociedade, combatendo as mazelas da pobreza, a distribuição de riquezas, reduzindo o *deficit* de habitação e propiciando crescimento e aumento na arrecadação tributária, ao mesmo tempo que deve garantir e defender o Direito de Propriedade, respeitadas as suas limitações.

¹⁸ REALE, Miguel. *Memórias*. São Paulo: Saraiva, 1987. p. 129.

¹⁹ BENJAMIN, op. cit., p. 95.

Nesse sentido, a atuação escusa ou a omissão do gestor público obriga a intervenção do Poder Judiciário, de maneira que qualquer prática dissimulada deve ser de imediato afastada, já que consideravelmente pesadas as sanções previstas em lei, de certo modo proporcionais ao tamanho do prejuízo ambiental e econômico que as condutas ilícitas podem ocasionar.

Já se perdeu muito tempo com a falta de esmero na proteção ambiental, sendo totalmente contraproducente se perquirir acerca da presença marcante da legitimidade de parte, podendo, na verdade, essa questão, ser superada quando se vislumbra que o objeto da ação seja tutelar, inequivocamente, o direito fundamental ao meio ambiente.

Muito se discute a relação público/privado, especialmente envolvendo duas garantias constitucionalmente asseguradas, quais sejam, o direito à propriedade privada e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Referências

- ADEDE Y CASTRO, João Marcos. *Tutela civil do meio ambiente*. Porto Alegre: S. Fabris, 2006.
- AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. Interpretação. *REVISTA DA AJURIS*, Porto Alegre: Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul, n. 16, v. 45, mar. 1989.
- AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo (Coord.). *Cidades sustentáveis no Brasil e sua tutela jurídica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 11. ed. ampl. Refor. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- ARAÚJO, Ubiracy. A repartição constitucional de competências em matéria ambiental. In: RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; INSTITUTO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO DO BRASIL. *O direito e o desenvolvimento sustentável: curso de Direito Ambiental*. São Paulo: Petrópolis, 2005.
- ARISTÓTELES. *A Política*. Trad. de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Escala. 2003. (Coleção Grandes Obras do Pensamento Universal).
- AZEVEDO, Plauto Faraco de. Do Direito Ambiental: reflexões sobre seu sentido e aplicação. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Org.). *Direito Ambiental em evolução*. Curitiba: Juruá, 1998.
- BACHELET, Michel. *Ingerência ecológica: direito ambiental em questão*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo Direito Constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). *Interesse Público*, Sapucaia do Sul: Notadez, v. 3, n. 11, jul. 2001.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. Meio ambiente e constituição: uma primeira abordagem. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 6., 2002, São Paulo. *Anais do 6. Congresso Internacional do Meio Ambiente: 10 anos da Eco-92: o direito e o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Imesp, 2002.

_____. Reflexões sobre a hipertrofia do Direito de Propriedade na tutela da reserva legal e das áreas de preservação permanente. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 1, n. 4, out./dez. 1996.

BLANCHET, Luiz Alberto. *Curso de Direito Administrativo*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2000.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Introdução ao Direito do Ambiente*. Lisboa: Universidade Aberta, 1998.

CHACON, Mario Peña; CRUZ, Ingrid Fournier. Derechos Humanos y meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 10, n. 39, jul. 2005.

COUTINHO, Ronaldo. *Direito Ambiental das cidades: questões teórico-metodológicas*. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Org.). *O Direito Ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: D.P. & A, 2004.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DUGUIT, León. *Las transformaciones del Derecho (público y privado)*. Buenos Aires: Helialista SRL, s.d.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: S. Fabris, 1991.

MARIN, Jeferson. A constituição desconstituída: antecedentes históricos e o retrato das crises do Estado Moderno. *Revista Científica do Instituto de Pesquisa Cenecista*, Bento Gonçalves: Facebg, ano 3, n. 3, dez. 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MOREIRA, João Batista Gomes. Poder Judiciário e meio ambiente: um balanço. *Interesse Público*, Belo Horizonte: Fórum, v. 9, n. 45, set./out. 2007.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. A proteção jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos. In: GRINOVER, Ada Pellegrini (Coord.). *A tutela dos interesses difusos*. São Paulo: Max Limonad, 1984.

MUKAI, Toshio. *Direito Urbano-Ambiental brasileiro*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Dialética, 2002.

_____. *O estatuto da cidade*: anotações à lei n. 10.257, de 10/07/2001. São Paulo: Saraiva, 2001.

PORTANOVA, Rui. *Princípios do Processo Civil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

REALE, Miguel. *Memórias*. São Paulo: Saraiva, 1987.

SILVA, Anderson Furlan Freire da. Ativismo judicial em matéria ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Direito Ambiental em evolução*. Curitiba: Juruá, 2002. n. 3. p. 58.

SILVA, Jaqueline Mielke. *O Direito Processual Civil como instrumento de realização de direitos*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 28.

LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL: A EXPERIÊNCIA DA CIDADE TURÍSTICA DE GRAMADO (RS)

Mariana Melara Reis*
Ana Karina Zago**

Introdução

O licenciamento ambiental é o procedimento 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, modificar e operar empreendimentos ou atividades que utilizem os recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Trata-se de um dos instrumentos de gestão ambiental estabelecidos pela Lei Federal 6.938, de 31/8/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), e seu objetivo é manter o desenvolvimento sustentável.

No Rio Grande do Sul, o Código Estadual de Meio Ambiente (Lei Estadual 11.520, de 3/8/2000) estabelece, no art. 69, que caberá aos municípios o Licenciamento Ambiental dos empreendimentos e das atividades consideradas como de impacto local, bem como aquelas que

* Advogada. Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Especialista em Processo Civil pela Unisinos. Especialista em Processo do Trabalho pela Universidade de Caxias do Sul/Núcleo Canela (UCS-Nucan). Mestranda em Direito Ambiental pela UCS. Membro da Equipe Editorial da *Revista Direito Ambiental e Sociedade* da UCS. Bolsista FUCS.

** Advogada. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Graduada em Gestão Ambiental pela Universidade Estadual do Rio Grande Sul (UERGS). Especialista em Diagnóstico e Planejamento Ambiental pela UCS/Nucan. Mestranda em Direito Ambiental pela UCS. Membro do grupo de pesquisa Pagamentos por Serviços Ambientais da UCS.

lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio. Institui-se, então, a municipalização do Licenciamento Ambiental, isto é, a estruturação dos órgãos ambientais municipais para conceder licenciamentos e fiscalizar atividades de impacto local.

A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) é um instrumento prévio de controle ambiental para o exercício legal de atividades degradantes, sendo obrigatória a sua realização, que ocorre através de um procedimento participativo para a ponderação antecipada das consequências ambientais de uma eventual decisão de Direito Público e, portanto, um imprescindível instrumento de gestão ambiental, sendo o cerne do procedimento licenciatório e propulsor de um meio ambiente ecológica, social e economicamente equilibrado. Os resultados do estudo da AIA não condicionam estritamente a decisão final, mas constituem elementos de juízo para a sua adoção, sendo de suma importância, em especial, ante a descentralização ou municipalização do Licenciamento Ambiental.

E, é através dos municípios, que se pode implementar o princípio ecológico de *agir localmente e pensar globalmente*, pois, na esfera municipal, tem-se a vigilância direta sobre os bens ambientais.

Licenciamento Ambiental: conceito, histórico e natureza jurídica

O Licenciamento Ambiental objetiva controlar as atividades poluidoras, através de procedimentos previamente determinados pelo órgão administrativo, visando ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida da coletividade. Trata-se de um procedimento uno e complexo e se divide, em sua maioria, em três etapas:¹ Licença Prévia, de Instalação e de Operação, sendo as duas primeiras de caráter preliminar, e a última, final e definitiva até o término do prazo.

O licenciamento ambiental não é composto de uma única fase ou ato, mas de uma sequência de fases ou atos diretamente direcionados, que têm como objetivo verificar se uma determinada atividade está efetivamente adequada aos padrões de qualidade ambiental prescritos pela legislação ou pelo órgão

¹ O art. 19 do Decreto 99.274/99 enuncia as três etapas e, consequentemente, as três licenças necessárias, e o art. 10 da Resolução Conama 237/1997 expõe uma relação mínima de diretrizes para a obtenção da licença ambiental. São diretrizes mínimas, podendo outros entes licenciadores acrescentar normas específicas com características próprias.

ambiental competente. Contudo, ainda que dividido em etapas diferenciadas, não se pode esquecer que é o licenciamento ambiental um único processo administrativo.²

A licença ambiental é o ato que finaliza o procedimento do Licenciamento Ambiental, é um ato administrativo, e sua natureza jurídica é classificada como licença e não como autorização, embora haja posições doutrinárias divergentes.³

A partir de 1981, o Licenciamento Ambiental tornou-se obrigatório em todo o território nacional amparado pela Lei Federal 6.938/1981 que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente. Desde então, os empreendimentos que funcionam sem licença, ou autorização ambiental, estão sujeitos às sanções previstas em lei, incluindo as punições relacionadas na Lei de Crimes Ambientais, a saber: advertência, multa, embargo e paralisação temporária ou definitiva das atividades desenvolvidas pelo empreendimento.

No Licenciamento Ambiental, são avaliados os impactos causados pelo empreendimento, tais como: seu potencial ou sua capacidade de gerar líquidos poluentes (despejos e efluentes), resíduos sólidos, emissões atmosféricas, ruídos e o potencial de risco, v.g., explosões e incêndios. Cabe ressaltar, que algumas atividades causam danos ao meio ambiente principalmente na sua instalação. As licenças ambientais estabelecem as condições para que a atividade, ou o empreendimento, cause o menor

² ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2204. p. 144.

³ A natureza do ato da licença ambiental não tem sua natureza jurídica pacificada uma vez que autores como Paulo Affonso Leme Machado (MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito à informação e meio ambiente*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 266-267); Toshio Mukai (MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental sistematizado*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998. p. 80-81); e Curt e Terence Trennepohl (TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento Ambiental*. 3. ed. Niterói: Impetus, 2010. p. 13) entendem que se trata de uma verdadeira autorização administrativa em matéria ambiental, enquanto Édis Milaré (MILARÉ, Édis. *Direito ao Ambiente*. 4. ed. São Paulo: RT, 2005. p. 537-539), Paulo de Bessa Antunes (ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 140) e Rodrigo Bernardes Braga (BRAGA, Rodrigo Bernardes. Considerações sobre o direito adquirido em matéria ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: RT, n. 35, p. 88, 2004.) afirmam tratar-se de licença administrativa com características próprias de Direito Ambiental, que ocasiona algumas alterações nos elementos das licenças administrativas tradicionais, mas que não chegam a descaracterizá-las ao ponto de ter a natureza de autorização.

impacto possível ao meio ambiente. Por isso, qualquer alteração deve ser submetida a novo licenciamento, com a solicitação de Licença Prévia.

Trata-se, portanto, de um instrumento prévio de controle ambiental para o exercício legal de atividades modificadoras do meio ambiente sendo que um dos instrumentos mais importantes dessa gestão ambiental é a AIA, que é o resultado do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do relatório de Impacto Ambiental (Rima),⁴ previstos no art. 225, §1º, IV da CF/88.

A Avaliação de Impacto Ambiental: história e sua importância na concessão do Licenciamento Ambiental

A AIA é um processo por meio do qual, para que uma ação seja aprovada ou não pela autoridade pública, devem ser considerados os eventuais impactos ao meio ambiente, os quais são registrados e valorados de forma sistemática e global visando a evitar desvantagens ao meio ambiente. Trata-se de um *procedimento prévio* para a tomada de decisão. Portanto, como bem assevera Trennepohl,⁵ “o EIA/Rima não se destina a tornar possível o licenciamento ambiental, isto é, sua finalidade não é justificar o empreendimento em face da legislação ou das exigências ambientais”.

A expressão *Avaliação de Impacto Ambiental* constitui a versão literal da denominação adotada pela Nepa⁶ norte-americana para uma nova instituição de controle ambiental, a qual foi rapidamente consolidada em seus meios e adotada posteriormente em muitos outros países dando lugar a uma ampla bibliografia que aborda especialmente os aspectos extrajurídicos.

Segundo Mateo,⁷ tanto a legislação como a doutrina se preocuparam em precisar o instrumento, sendo que uma das melhores conceituações

⁴ Necessariamente, nem todos os objetos a serem licenciados utilizaram os mesmos instrumentos, pois depende da potencialidade de degradação e das características que envolvem a sua implantação. Dessa forma, o EIA/Rima não é obrigatório para todos os licenciamentos ambientais, mas somente àqueles casos em que o objeto a ser licenciado é possivelmente causador de significativa degradação ambiental. (FERNANDES, Jeferson Nogueira. *Licenciamento Ambiental Municipal: um instrumento local de efetivação de direitos fundamentais* – Brasil 1988-2008. Curitiba: Juruá, 2010. p. 140-14).

⁵ TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence, op. cit. p. 37

⁶ *National Environmental Policy Act* (Lei Nacional de Política Ambiental) – promulgada em 1º/1/1970, que prevê em seu art. 102 o *Environment Impact Statement* (homologação de impacto ambiental).

⁷ MATEO, Ramón Martín. *Tratado de Derecho Ambiental*. Madrid: Trivium, 1991. p. 301. v. 1.

contempla um processo pelo qual, para que uma ação seja aprovada ou não pela autoridade pública, deve levar em conta, primeiramente, os eventuais impactos ao meio ambiente, o que ocorre com um estudo sistemático sobre os impactos dessa ação:

Ai, para Lee, uno de los autores que má han profundizado em esta materia, uma EIA “puede ser definida em su formulación moderna como um proceso por el cual uma acción que debe ser aprobada por uma autoridad pública y que puede dar lugar a efectos colaterales significativos para el médio, se solamente a uma evaluación sistemática cuyos resultados son tenidos em cuenta por la autoridad competente para conceder o no su aprobación”. Según COENEN JORISSEN: “Em general, el estudio de impacto ambiental se puede considerar sobre todo como um procedimiento prévio para la toma de decisiones. Sirve para registrar y valorar de manera sistemática y global todos los efectos potenciales de um proyecto com objeto de evitar desventajas para el médio ambiente”.⁸

A AIA é uma instituição jurídica que deve aceitar as imposições legais, analisar os efeitos diretos e indiretos do pretendido projeto sobre o homem, a fauna e a flora; o solo, a água, o ar, o clima e a paisagem; a interação entre esses fatores; e os bens materiais e o patrimônio cultural.

Portanto a AIA é um procedimento participativo para a ponderação antecipada das consequências ambientais de uma eventual decisão de Direito Público. Todavia, mesmo que a lei possa determinar como queira essa instituição, seu arbítrio não é absoluto, não podendo se afastar de sua lógica intrínseca que deve conter ênfase preventiva; ponderação; integração dando um enfoque interdisciplinar que assegure a interação dos estudos sobre as consequências ambiental, econômica e social para a tomada de decisão; ampla participação popular e seu contexto com o Direito Público.

Em relação ao regime jurídico, a regulação da AIA se efetua a partir de norma específica com força de lei, contudo, em alguns casos, se aproveitam e adaptam a esses fins, procedimentos já existentes relacionados

⁸ Ibidem, p. 301-302.

ao planejamento físico ou com as autorizações industriais. Nos Estados Unidos, surgiu, pela primeira vez, um ordenamento jurídico sobre AIA em 1969, com a *National Environmental Policy Acts*, que determinava a inclusão, em toda e qualquer recomendação, informe, proposta legislativa e outras ações governamentais importantes que poderiam afetar a qualidade do meio ambiente, uma detalhada declaração da autoridade competente contendo o impacto ambiental da ação projetada; os efeitos ambientais negativos que podem ser evitados caso o projeto seja efetivado; alternativas para a ação proposta; as relações entre o uso local e de curto prazo do ambiente humano e a manutenção e promoção da produtividade no longo prazo, e os danos irreversíveis e irremediáveis ao meio ambiente caso o projeto fosse realizado.

A primeira nação europeia que contemplou a AIA em sentido estrito foi a Alemanha, em 1971, que previa um programa ambiental com a realização de estudos sobre a compatibilidade ambiental para uma gama de iniciativas federais. Todavia, foi na França onde, pioneiramente se estabeleceu, no Velho Mundo, uma regulação precisa e de alcance geral das AIAs, com a lei de 10/7/1976, Lei de Proteção da Natureza. Contudo, sua expansão na Europa só ocorreu em 27/6/1985, quando a Comunidade Europeia editou a *Directiva 85/337/CEE*, sobre *Evaluación de las incidencias de ciertos proyectos públicos e privados sobre el ambiente*, determinando a necessidade de os estados-membros adotarem medidas legislativas que determinassem a obrigatoriedade de estudos avaliativos antes de outorgar autorização a projetos suscetíveis de notáveis impactos ambientais, em razão de sua natureza, dimensão ou localização, havendo, inclusive, a aderência de países não integrantes da CEE à mencionada *Directiva*, entre eles, a Noruega e a Suécia.

“La EIA constituye, indubitadamente, un procedimiento administrativo que puede integrarse, o al menos deberá ser tenido en cuenta, en el procedimiento correspondiente a la decisión sustantiva final.”⁹

⁹ MATEO, op. cit. p. 305.

Ressalte-se, ainda, que organismos internacionais, tais como OCDE,¹⁰ FAO¹¹ e Unep¹² adotaram legislações nacionais exigindo a AIA para determinados projetos, que, em conjunto com vários Bancos Mundiais, subscreveram uma declaração sobre *Políticas ambientais e procedimentos relacionados ao desenvolvimento econômico*. No continente americano, se destacam, após os EUA, o Canadá e oito países da América Latina, sendo os pioneiros a Colômbia, a Venezuela e o México, sucessivamente. No Brasil, a regulamentação deu-se através da Lei 6.938, de 31/8/1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente.

A realização de AIA supõe um processo ao longo do qual se constatarem vantagens e inconvenientes de uma ação projetada em termos ambientais, incluindo, também às vezes, considerações de outra ordem. O procedimento requer desde logo que o projeto sobre o qual haverá a AIA esteja consolidado tecnicamente, podendo ocorrer uma fase pré-analítica que englobe consultas públicas ou de outra ordem que torne desnecessários os trâmites posteriores se constatada a inviabilidade ambiental da iniciativa contemplada.

O procedimento da AIA, de acordo com o esquema canadense, que se assemelha ao brasileiro, contém as seguintes fases: a) comunicação ao organismo encarregado da tramitação do expediente do projeto que deverá ser submetido a estudo ambiental; b) realização de estudo pelo interessado; c) admissão, pela administração do estudo e análises ambientais do projeto; d) informação pública (simultaneamente com a admissão pela Administração Pública); e e) decisão final.

O alcance legal que a AIA tem é mais amplo do que apenas considerações ambientais, não se limitando à análise prospectiva de ações específicas, mas pode e deve afetar outras ações, normalmente associado a iniciativas públicas, que afetam os programas setoriais, abordagens políticas e adoção de instrumentos de política.

As instruções para a preparação de um estudo de AIA (segundo a Nepa norte-americana, considerada a mãe das AIAs) distinguem-se entre ações legislativas, que, entre outras matérias, compreende informes

¹⁰ *Organization for Economic Co-operation and Development* [Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico].

¹¹ *Food and Agriculture Organization* [Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação].

¹² Centro de Monitoramento da Conservação Mundial do Programa das Nações Unidas para o meio Ambiente (PNUD).

favoráveis e recomendações sobre novas disposições emanadas da própria administração ou de órgãos legislativos propriamente ditos; e ações administrativas, que incluem programas e projetos diretamente levados a efeito por autoridades federais, financiados por essas ou sob sua autorização ou licença.

A realização de AIA implica uma operação lógica que pondera as possíveis consequências ambientais de determinada atividade. Para avaliar as causas e os efeitos implicados e eventuais vantagens e inconvenientes, recorre-se a dispositivos teóricos e mecanismos tecnológicos/informatizados que facilitam a percepção das concatenações resultantes, alimentando-se de dados reais disponíveis, um enquadramento de modelos e instrumentos de cálculo elaborados geralmente pela ciência econômica.

Os métodos utilizados empregam técnicas de identificação, prognóstico e avaliação, diagramas, mapas, simulação dinâmica e metodologia quantitativa.

Por supuesto que este tipo de análisis y tratamientos no dejan al albedrio de los expertos la conclusión definitiva, ya que esta puede venir determinada por condicionantes previos establecidos por las autoridades responsables de la decisión final, con lo que la investigación se circunscribe a la verificación del cumplimiento de estos requisitos. En todo caso siempre quedará un margen amplio para el pronunciamiento político, esperándose de los encargados del estudio correspondiente, más que conclusiones y recomendaciones tajantes, proposición de alternativas, valoración de consecuencias y sugerencia de medidas correctoras.¹³

Essa fase da consulta pública é seguramente a mais importante do procedimento de AIA porque não se resume apenas a introduzir critérios puramente técnicos para a tomada de decisão, mas de interagir com as opiniões e os pontos de vista de todos os afetados pelos projetos, devendo

¹³ MATEO, op. cit., p. 312. Tradução livre: “É claro que não este tipo de análise e tratamento deixada ao critério de conclusão final do perito, porque ele pode ser determinado pelas condições previamente fixadas pelas autoridades responsáveis pela decisão final, com o que a pesquisa se limita à verificação do cumprimento destes requisitos. Em qualquer caso, há sempre uma ampla margem para pronunciamiento político, esperamos que os gestores do estudo em causa, ao invés de claras conclusões e recomendações, proponham alternativas, avaliação de impacto e sugestão de medidas corretoras”.

essa interação ser considerada pelos especialistas de forma significativa. Por isso, a importância de ouvir a população local, que será diretamente afetada ou beneficiada com o empreendimento que se pretende aprovar na Administração Pública.

A obrigatoriedade de dar publicidade às informações contidas no procedimento de licenciamento está prevista na Lei 10.650/2003 e corresponde a uma necessidade imposta pelo princípio da participação, uma vez que a informação é necessária para que a coletividade possa opinar na compatibilização dos direitos envolvidos com a implantação da atividade ou do empreendimento e questionar possíveis impactos. Para a efetivação do dever de informar e sua posterior publicação, há a necessidade de o empreendedor fornecer todas as informações necessárias e solicitadas, independentemente de entender oportuna sua apresentação. Em posse da documentação, deve o órgão público estudar as informações de forma crítica e cabe ao Poder Público fornecer todas as informações legalmente possíveis, independentemente de solicitação, pois “é um dever dele proporcionar a informação através de sua publicação para toda a coletividade, e tal ato se justifica por se tratar de um bem de todos”.¹⁴

A participação pública é mais do que um simples trâmite, é um componente decisivo do próprio sistema de análise fazendo com que as considerações técnicas devam considerar o posicionamento do público.

Uma condição indispensável para que a comunicação com a sociedade seja aceitável, é que a documentação produzida pelos especialistas para esses fins seja disponibilizada em linguagem acessível para o senso comum, sem prejuízo de que os elementos técnicos e as elaborações científicas apareçam no documento. É necessário, também, que

exista transparencia informativa, lo más diáfana posible, no quiere decir que forzosamente los criterios expresados en la consulta deban prevalecer, pues es sabido que frecuentemente se mantiene en estos y otros trances posiciones puramente egoístas o simplemente inmovilistas de rango local o sectorial, que pugnan con intereses colectivos más amplios.¹⁵

¹⁴ MACHADO, op. cit. p. 181-182.

¹⁵ MATEO, op. cit., p. 313. Tradução livre: “Exista transparência nas informações, mais transparente possível, não significa necessariamente que as opiniões expressas em consulta devem prevalecer, porque sabemos que muitas vezes conservadoras ou radicais, puramente egoístas ou bairristas ou setoriais que colidem com interesses coletivos mais amplos”.

Deve também estar presente a opinião dos grupos independentes como associações ecologistas ou de defesa da natureza, ou ainda, Instituições de Ensino Superior que transferem fundos públicos para a realização de estudos.

AIA constitui um qualificado mecanismo para a tomada de decisão final sobre o projeto proposto, mas não pode substituí-la, abertamente ou não, assim como também não deve ser apresentado de forma tão rígida que não deixe nenhuma margem de manobra às autoridades ou às agências que pronunciarão a última palavra. Por isso, algumas legislações, como a norte-americana,¹⁶ exigem que a AIA preveja, entre outros termos, o balanço dos efeitos positivos e negativos do projeto; seus efeitos secundários diretos; as alternativas à ação proposta; as relações entre a utilização local no curto prazo e a produtividade no longo prazo; e interesses e considerações federais, que podem contrabalançar os efeitos negativos da ação ao meio ambiente.

O Estudo de Impacto Ambiental deve se restringir a única e exclusivamente analisar o custo benefício da implantação, dando as alternativas possíveis para a implantação e as suas consequências e até mesmo sugerir a não implantação [...]. Com isso, o EIA/RIMA deve atender a padrões técnicos apresentando indicativos positivos e negativos que a implantação causará no ambiente e na sociedade.¹⁷

Portanto, a AIA deve ser formulada expondo, em termos dialéticos, as possíveis consequências de determinadas ações, identificando opções e alternativas e custos e benefícios ambientais. Assim o público e os órgãos competentes terão elementos de juízo suficientes para se pronunciar. A AIA até pode trazer termos conclusivos, seja contra, seja a favor da ação pretendida; todavia, em casos excepcionais, eis que é pouco provável que concorram circunstâncias tão simples a ponto de prefacialmente se descartar qualquer solução. De toda forma, o sucesso da AIA está atrelado ao fato de quem a legislação nacional outorgue competência para realizá-lo: particulares, administração, instituições independentes, etc.

¹⁶ O procedimento brasileiro está previsto na Resolução Conam 001, de 23 de janeiro de 1986. Disponível em: <<http://www.conama.gov.br>>. Acesso em: 22 jan. 2011.

¹⁷ FERNANDES, op. cit., p. 140.

As soluções adotadas a esse respeito variam, tanto no que diz respeito às competências territoriais como nas setoriais. Historicamente, a AIA surgiu nos EUA com o propósito inicial de controlar iniciativas reconduzidas em nível federal; posteriormente, essas exigências se implantaram nos Estados e Municípios. Na Dinamarca, as decisões são regionalizadas embora a decisão final seja do Ministério do Ambiente. Na Bélgica, a competência também é regional. Pelo sistema Nepa, um esquema para distribuição de tarefas e responsabilidades na realização do estudo de AIA, consiste em atribuir a responsabilidade pela elaboração do mesmo ao proponente do projeto, cabendo ao órgão estatal responsável pela aprovação a apreciação e declaração definitivas sobre os impactos, podendo haver a participação de comissões ou conselhos interministeriais formados por peritos e/ou independentes, procedimento que se assemelha ao brasileiro.¹⁸

La elección de una u otra alternativa depende en buena medida de la amplitud de las actuaciones sometidas a EIA, si estas son pocas e importantes, puede explicarse que se reserve la decisión a altas instancias de gobierno, pero si son muchas la descentralización o desconcentración es inevitable.¹⁹

Como se percebe, os resultados do estudo de AIA não condicionam estritamente a decisão final, mas constituem elementos de juízo para a sua adoção.

A não realização do estudo de AIA ou a formulação errônea, *v.g.* omitindo-o a informação pública, vicia o procedimento principal. Embora a autoridade competente pela autorização do projeto não esteja vinculada ao resultado do estudo de AIA, isso não significa que ele não tenha ou não pode ter vinculação jurídica, porque da avaliação pode-se concluir que o projeto examinado, se aprovado, teria como consequência a violação de certas leis especiais ou da Constituição, cabendo ao Judiciário apreciar se foram devidamente cumpridos os requisitos formais do EIA.

¹⁸ BRASIL. *Resolução Conama 001, de 23 de janeiro de 1986*. Disponível em: <<http://www.conama.gov.br>>. Acesso em: 22 jan. 2011.

¹⁹ MATEO, op. cit., p. 315. Tradução livre: “A escolha de uma alternativa ou outra depende em grande parte da extensão das atividades sujeitas à AIA, quando essas são poucas e importantes, pode explicar-se que se reserve a decisão às mais alta instâncias do governo, mas, se não são muitas, a descentralização ou desconcentração é inevitável.”

O próprio dispositivo de análise de custo/benefício que o estudo de AIA comporta, deverá ser submetido à análise de resultados para comprovar se suas vantagens superam seus inconvenientes. Os estudiosos da matéria enfatizam que as características desejáveis do processo de AIA devem preencher os seguintes critérios:²⁰

- a) As AIAs não podem ser procedimentos fechados relacionados, exclusivamente, a projetos específicos, devendo-se implementar, de forma escalonada, seguindo uma sequência cronológica de ações que vão do geral ao específico, passando pelos níveis nacional, regional e local, de modo que corresponda às metodologias que integram o meio ambiente em todas as fases do planejamento e não somente para torná-lo um único planejamento ecológico.
- b) dada a característica preventiva da AIA, sua implantação deve ser efetivada com antecedência evitando assim custos desnecessários e frustração de expectativas caso o projeto seja descartado desde o início.
- c) ainda em relação às considerações precedentes, deve-se enfatizar a consulta pública, que deve obrigatoriamente ser precoce, efetiva e transparente.
- d) embora a AIA não seja determinante para a tomada de decisão, deve ser valorizado envolvendo de alguma maneira as autoridades com responsabilidades mais amplas que as da Administração setorial que conhece o procedimento principal, que podem ser os órgãos responsáveis pelo planejamento regional, os Conselhos de Ministros ou equivalentes, ou simplesmente os Ministérios ou organismos com competências ambientais. A participação de Comissões independentes ou a incorporação de critérios das instituições não-governamentais podem ser convenientes.

Outra perspectiva frequentemente avaliada pelas AIAs é a que analisa globalmente as vantagens e inconvenientes de sua adoção legal. Entre os efeitos positivos, visualiza-se desde logo e com caráter decisivo, os benefícios para o meio ambiente, além de reconduzir em termos econômicos uma perspectiva a longo prazo. Todavia, mesmo a partir de uma dimensão estritamente utilitarista, deve-se considerar que os proponentes do projeto discutido suponham que a população foi suficientemente informada e

²⁰ Segundo MATEO, op. cit., p. 317.

que teve oportunidade de se manifestar; que a segurança tanto para o proponente do projeto quanto para autoridade competente em contar com o respaldo dos responsáveis pela AIA que lhes permitirá prosseguir com o projeto sem rejeições ou oposições; e, embora o projeto seja rejeitado em razão do EIA, tal consequência, especialmente se for adotada em um estágio prévio, é preferível a paralisação definitiva da iniciativa uma vez em vigor, ou em um estágio avançado, com perda de investimentos.

Entre os inconvenientes possíveis da AIA são frequentemente citados os **custos** envolvidos na sua formulação; a demora na implementação dos projetos afetados, com maiores custos envolvidos; os litígios e sua consequente majoração de custos com gastos processuais e retardos; e por motivos extra-ambientais, a distorção da AIA a ser utilizada, seja pelas autoridades, seja por grupos de interesse, visando o prosseguimento de alguns projetos.

Diante dos inconvenientes teóricos expostos, os propiciadores norte-americanos das AIAs alegam que os custos envolvidos geralmente são somente na ordem de 1 por 100 do total do projeto, e que os temidos atrasos na execução do projeto não tem ocorrido sendo que alguns proponentes tem constatado que graças às AIAs abrevia-se o tempo para a autorização.

Queda el tema de las dilaciones introducidas por litigios judiciales, que efectivamente se han planteado en número considerable, pero cabe preguntarse si no hubieran sido mayores las demandas judiciales, si no hubiesen existido estos trámites. Sí debe reconocerse que en las naciones con notables retrasos habituales en el pronunciamiento de los fallos judiciales los aplazamientos resultantes pueden ser catastróficos para los proyectos sometidos a la EIA, pero ello también el caso de los que sin ello son recurridos ante los Tribunales.²¹

²¹ MATEO, op. cit., p. 319. Tradução livre: “Resta a questão dos atrasos introduzidos pelo contencioso, que tinham sido levantados em número considerável, mas se pergunta: não haveria mais ações se esses procedimento (AIAs) não tivessem existido? Sim, é reconhecido que em nações com atraso usual no pronunciamiento de decisões, os adiamentos podem ser catastróficos para os projetos submetidos à AIA, mas esse também é o caso de pessoas caso não fosse contestado na Justiça.”

Portanto, trata-se a AIA de um imprescindível instrumento de gestão ambiental, cerne do procedimento licenciatório e propulsor de um meio ambiente ecológica, socialmente e economicamente equilibrado, sendo de suma importância em especial frente à descentralização ou municipalização do licenciamento ambiental.

A municipalização do Licenciamento Ambiental

Em 1997, a Resolução 237 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) definiu as competências da União, dos Estados e Municípios e determinou que o Licenciamento Ambiental deverá ser sempre feito em um único nível de competência.

No Rio Grande do Sul, o Código Estadual de Meio Ambiente (Lei Estadual 11.520, de 3/8/2000) estabelece, no artigo 69, que caberá aos municípios o Licenciamento Ambiental dos empreendimentos e das atividades consideradas como de impacto local, bem como aquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio. A lei em foco instituiu a municipalização do meio ambiente, isto é, a estruturação dos órgãos ambientais municipais para conceder licenciamentos e fiscalizar atividades de impacto local.

Desde então, o Estado do Rio Grande do Sul vem desenvolvendo, através da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (Sema), o incremento do processo de descentralização do Licenciamento Ambiental municipal àquelas atividades cujo impacto é estritamente local, e que estão descritas no Anexo A da Resolução 102/2005 do Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema), nos seus Anexos B e C, referentes a manejo florestal – adicionados pela Resolução 110/2005, nas atividades adicionadas pela Resolução 111/2005, bem como nas adições relativas ao licenciamento de atividades de mineração descritas pela Resolução 168/2007.

No ano de 2000, houve a publicação da Resolução Consema 4/2000, estabelecendo critérios para o licenciamento ambiental pelos municípios. Em 22 de outubro de 2007, em substituição à Resolução 04/2000, foi publicada a Resolução Consema 167/2007, que dispõe sobre a qualificação dos municípios, atualizando os critérios e as diretrizes para o exercício da competência do licenciamento ambiental das atividades de impacto local, bem como sobre a gestão ambiental compartilhada no estado.

Dessa forma, sendo o assunto de interesse local, é o município o ente competente para legislar e implementar políticas de salvaguarda ambiental.

Ocorre que muita imprecisão ronda o conceito da expressão *interesse local*. Há controvérsias acerca de quais matérias são por ela abarcadas.

No tocante à municipalização do meio ambiente, Müller²² destaca: “O sistema ambiental municipal é uma forma de resgatar o significado da palavra planejamento, porque justamente ele envolve os instrumentos de desenvolvimento social, econômico e ambiental no contexto onde vai ser aplicado.”

Nesse contexto, é importante ressaltar que a resolução dos problemas ambientais, decorrentes da degradação ambiental e com impactos locais, é de inteira responsabilidade do município. Tais problemas devem ser tratados pelos gestores públicos com a maior atenção possível, visando ao desenvolvimento sustentável.

Importante é frisar que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, prevê: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo para as presentes e futuras gerações.”

Para Argerich,²³ este artigo trata-se de “uma consagração do direito a um meio ambiente sadio, desenvolvido em torno da proteção dos direitos humanos e da proteção ambiental, consagrados na Magna Carta”, complementando que uma política econômica de desenvolvimento não pode, segundo o Princípio do Desenvolvimento Sustentável, ignorar a necessidade de proteção dos recursos naturais. Assim, no contexto da pesquisa objeto de estudo deste trabalho, poderíamos afirmar que o poder público deve mostrar-se sensível aos problemas ambientais advindos das intensificações das construções imobiliárias, como por exemplo, impermeabilização crescente do solo, redução progressiva da vegetação urbana, falta de corredores de vento nos centros da cidade, entre outros.

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos de gestão ambiental sendo aquele pelo qual são analisadas as condições para a

²² MÜLLER, Jackson. Implantação de sistemas municipais de meio ambiente e diversidade de municípios. In: PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo et al. (Ed.). *Municípios e meio ambiente: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil*. São Paulo: Anamma, 1999. p. 97.

²³ ARGERICH, Eloísa Nair de Andrade. Desenvolvimento Sustentável. In: SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; AUGUSTIN, Sérgio (Org.). *Direito ambiental e bioética: legislação, educação e cidadania*. Caxias do Sul: Educus, 2004. p. 28.

implantação, o desenvolvimento e a operação de empreendimentos que causam, de alguma forma, danos ambientais. Segundo Meirelles,²⁴ “o Licenciamento Ambiental é de competência executiva (administrativa), comum entre todas as entidades estatais”.

Algumas das vantagens da municipalização do meio ambiente é que o licenciamento ambiental em nível municipal busca o interesse local a partir de um planejamento pautado por políticas públicas urbanas que satisfaçam as necessidades das comunidades locais ao longo prazo, conforme destaca Guimarães,²⁵ quando diz que “o município é o centro de poder mais próximo do cidadão, constituindo entidade natural e anterior ao próprio Estado”. Posicionamento este que vai de encontro com o que pensa Ferreira:

o município, como a menor unidade federativa, por estar mais próximo dos problemas de uma determinada área e deter os instrumentos legais para atuar de forma eficaz, mostra-se indispensável para uma ação integrativa do ambiente em que haja uma comunicação articulada dos cidadãos e suas organizações com as estratégias reguladoras do ambiente.²⁶

É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de *agir localmente, pensar globalmente*,²⁷ eis que toda atividade econômica, mesmo que autorizada (licenciada), a princípio, gera algum passivo ambiental, o qual deve ser avaliado diante das peculiaridades locais. A esfera municipal é local importantíssimo para a vigilância dos bens ambientais, não podendo ser afastada pelos demais Entes federados, sob pena de ferir o pacto federativo e de quebrar a unidade necessária para a cooperação ambiental.

²⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal brasileiro. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1989. p. 207.

²⁵ GUIMARÃES, Juliana Pita. Competência constitucional dos municípios em matéria ambiental. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Org.). *O Direito Ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 197.

²⁶ FERREIRA, Helene Silvini. Competências ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 207.

²⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 7. ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 43.

Mateo²⁸ atesta que os municípios têm o dever de preservar o meio ambiente humano, garantir o desenvolvimento sustentável das comunidades, deixar para as gerações futuras a liberdade de escolha de utilização do meio ambiente, devendo os municípios adotar e aplicar as normas legais e as técnicas ambientais necessárias para atingir essas metas, o que inclui a participação em processos de tomada e implementação de políticas por parte das autoridades de outros órgãos políticos:

Los municipios y las organizaciones equivalentes, cuyas autoridades sean electas popularmente, tienen el deber de preservar el ambiente humano, del que sus habitantes forman parte, de um modo que permita el desarrollo sostenido de las respectivas comunidades dejando a las generaciones venideras libertad de opciones para el uso cabal del ambiente. Tienen también el derecho a adoptar y hacer cumplir las normas legales técnicas ambientales necesarias para alcanzar dichos fines, incluso participando en los procesos de formulación y aplicación de las políticas por autoridades de otros estamentos políticos.

Realí²⁹ conclui que “aos Municípios, portanto, é assegurada a autonomia para legislar e atuar administrativamente em todos os assuntos de interesse local, mesmo quando esses, pela sua natureza, também importam em interesse regional ou nacional” e exemplifica que outro ente estatal, ao licenciar uma atividade, está dizendo que é possível aquela atividade econômica por atender a padrões fixados pela legislação estadual ou federal, entretanto, o município, baseado no seu ordenamento, pode dizer que a referida atividade deve se adequar a padrões mais rígidos de proteção ambiental ou, em casos extremos, impedir a atividade em seu território dadas as peculiaridades locais. Por isso, a importância da municipalização do Licenciamento Ambiental.

²⁸ MATEO, Ramón Martín. *Tratado de Derecho Ambiental*. 2. ed. Madrid: Trivium, 1991. p. 302. v. 1.

²⁹ REALI, Darcí. Repartição das competências ambientais no Brasil e a autonomia reservada dos municípios. In: SEMINÁRIO DE BIODIREITO E DIREITO AMBIENTAL (CD-Room), 2004, Caxias do Sul. Anais... Caxias do Sul: UCS, 2004. p. 207.

O processo participativo na habilitação municipal em Gramado/RS/Brasil

Conforme já mencionado, no Rio Grande do Sul, o Código Estadual de Meio Ambiente, Lei Estadual 11.520, de 3 de agosto de 2000, estabeleceu competência aos municípios para efetuar o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades consideradas como de impacto local, assim como aquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Com a publicação da Resolução Consema 04/2000³⁰ estabeleceu-se critérios para o licenciamento ambiental pelos municípios e em substituição à Resolução Consema 04/2000, foi publicada a Resolução Consema 167/2007,³¹ que dispôs sobre a qualificação dos municípios, atualizando os critérios e as diretrizes para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental das atividades de impacto local, bem como sobre a gestão ambiental compartilhada no estado. Até o momento estão habilitados pelo Consema, conforme resolução supracitada 277 municípios no RS.³²

O Plano Ambiental é um dos instrumentos obrigatórios para a habilitação ao Licenciamento Municipal, além da formação do Conselho Deliberativo do Meio Ambiente, leis municipais, mapeamentos temáticos, conforme a Resolução Consema 167/2007 supracitada.

Em Gramado (RS), o processo de municipalização foi elaborado através de uma visão sistêmica, que contemplou o cenário ambiental na atualidade, bem como sua fundamentação histórica no processo de ocupação e exploração antrópica e da criação de um imaginário como perspectiva da qualidade de vida considerando o município em um cenário futuro com o dobro de sua população atual.

³⁰ RIO GRANDE DO SUL. *Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul Consema 004/00*. Dispõe sobre os critérios para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental Municipal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.fepam.rs.gov.br/consema/Res04-00.asp>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

³¹ RIO GRANDE DO SUL. *Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul Consema 167/2007*. Dispõe sobre a qualificação dos municípios para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental dos empreendimentos e das atividades considerados como impacto local, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.sema.rs.gov.br/upload/Resolucao%20CONSEMA%20167-2007.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

³² FEPAM. Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler. *O Licenciamento Ambiental no Estado do Rio Grande do Sul: conceitos jurídicos e documentos associados*. Porto Alegre: Fepam, 2003. Disponível em: <http://www.fepam.rs.gov.br/central/licenc_munic.asp>. Acesso em: 20 jan. 2011.

O Município de Gramado, terceiro maior destino turístico do Brasil, tendo recebido em 2010 cerca de 3.500.000 visitantes,³³ localiza-se na reunião serrana do RS, chamada *Região das Hortênsias*, possui uma população de 33.709 habitantes e é considerado um município de médio porte.³⁴ Pólo da imigração alemã e italiana, a cidade possui uma identidade cultural muito marcante.³⁵

Atualmente, o diferencial paisagístico e as baixas temperaturas continuam sendo motivo de procura de visitação, aliado com incrementos significativos no setor hoteleiro, polo gastron mico e turismo de eventos, o que projetou Gramado como terceiro destino turístico mais desejado do Brasil.³⁶

Com uma economia voltada ao turismo, a cidade gera uma demanda, se intensificando nas últimas três décadas, de instalação de uma infraestrutura que comporte adequadamente a maciça visitação da cidade, sem comprometer o patrimônio paisagístico, que é o maior atrativo da região. Portanto, no processo de elaboração do Plano Ambiental, foram utilizadas várias ferramentas para identificação, avaliação e hierarquização dos impactos ambientais que atuam sobre o território municipal, dada a importância dessa etapa para futuras ações de planejamento. Partindo dessa premissa, utilizaram-se metodologias que abrangessem tanto a manifestação da percepção dos representantes do Poder Executivo quanto da sociedade civil, seja através de sua participação direta, seja pela representação através de conselhos e entidades, expressando, assim, as demandas da comunidade de forma mais fidedigna e democrática.

O diagnóstico teve como propósito servir de base para decisões políticas como também a continuidade ou reformulação de programas e projetos já existentes ou da necessidade de implantação de novos, tanto na área de proteção e manutenção, quanto na recuperação da qualidade ambiental.

³³ MT. Ministério do Turismo do Brasil. Disponível em: <http://www.turismobrasil.gov.br/promocional/destino/G/Gramado_Canela.html>. Acesso em: 26 ago. 2010. E SETUR. Secretaria de Turismo do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.turismo.rs.gov.br/portal/index.php?q=estabelecimento&mun=497&cod=37&opt=1&id=&te=s&ts=&fg=4>>. Acesso em 26 ago. 2010.

³⁴ FAMURS. Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www2.famurs.com.br/informacoesMunicipais/salaEntidade.php?exibeDadosGerais=1>>. Acesso em: 20 ago. .2010.

³⁵ DAROS, Marília; BARROSO, Vera Lucia Maciel (Org.). *Raízes de Gramado*. Porto Alegre: EST, 2000. p. 23.

³⁶ Site oficial do Município: <<http://www.gramado.rs.gov.br>>. Acesso em: 26 ago. 2010.

Também forneceu os princípios norteadores ao órgão ambiental municipal para que possa reavaliar continuamente sua organização administrativa, estratégica e operacional, de modo que atenda à demanda, através de ações efetivas nesse sentido.

No Plano Ambiental foi desenvolvido o diagnóstico socioambiental, destacando a infraestrutura administrativa e legal, a situação geográfica e, principalmente, os fatores abióticos e bióticos, tais como: o clima, a geologia, a geomorfologia, a hidrologia, os solos, a fauna e a flora, bem como suas potencialidades e fragilidades. Ainda nessa etapa, foram levantados dados relativos ao processo histórico e cultural da comunidade, as atividades dos setores primário, secundário e terciário, bem como todos os dados relativos à infraestrutura e aos serviços públicos. Estes dados técnicos foram realizados por uma empresa de consultoria ambiental licitada que disponibilizou uma equipe multidisciplinar para levantar e organizar os dados.

No que tange à participação popular no processo, um dos instrumentos utilizados para levantamento de dados com a comunidade foi através do endereço eletrônico <[http://gramadosite.com.br/pesquisa/plano ambiental](http://gramadosite.com.br/pesquisa/plano_ambiental)>³⁷, no qual se realizou uma enquete com a seguinte questão: “Imagine a cidade de Gramado com o dobro da sua população residente (atualmente, cerca de 30 mil habitantes). Com base no cenário atual, que problemas poderiam surgir ou se agravar prejudicando o meio ambiente e a qualidade de vida da comunidade?”

Outro instrumento utilizado como canal de comunicação direto com a comunidade foi o serviço de teleatendimento, chamado FALA CIDADÃO, em que o munícipe tem a oportunidade de registrar reclamações, sugestões, denúncias e providências.

A intenção foi propor que os interessados visualizassem um panorama futuro do município, refletindo acerca da problemática ambiental contemporânea. Entre os apontamentos, tanto visitantes como munícipes destacaram vários setores que mereceriam especial comprometimento, como: esgotamento sanitário, trânsito e abastecimento público. Os dados foram tabulados e agrupados de acordo com sua categoria de impacto (poluição hídrica, sonora, atmosférica, etc.).

³⁷ Acesso em: 21 jan. 2011.

Também visando a um amplo alcance de participação nessa etapa do Plano Ambiental, elencaram-se as principais entidades, órgãos públicos governamentais e conselhos representativos da sociedade civil, estruturados e operantes nos princípios da democracia participativa prevista na Constituição de 1988, e que, de alguma forma, sua atuação está relacionada a questões socioambientais do município. São estes: Conselho Municipal do Meio Ambiente; Conselho Municipal da Saúde, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, Conselho Municipal da Educação, Agência Visão, Sindicato dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares, ONG MARH (Movimento Ambientalista, Região das Hortênsias), Associação de Cultura e Turismo de Gramado (ACTG), Emater, Corsan, Ibama, Patram, Ministério Público e Sindicato das Indústrias do Mobiliário da Região das Hortênsias (Sindmobil).

Durante os meses de novembro e dezembro de 2008, ocorreram assembleias ordinárias dessas entidades com a equipe de consultoria ambiental responsável para apresentar o Plano Ambiental, a metodologia empregada para a elaboração do mesmo e sua fundamentação. Para tanto, foi desenvolvido um questionário denominado “Levantamento qualitativo dos impactos ambientais sob a percepção da sociedade civil organizada”, que foi aplicado.

Entre os pontos questionados, destaca-se a identificação dos problemas ambientais mais relevantes e a avaliação quantitativa dos impactos; as entidades que participam de alguma ação na área ambiental; o conhecimento de projetos em andamento na cidade; o envolvimento de fóruns de debates. Também se questionou se as entidades consultadas consideravam importante para o município assumir a gestão ambiental, ou seja, o licenciamento municipal, conforme prevê a Resolução Consema 102.³⁸

Na percepção dos entrevistados, dentre os impactos positivos decorrentes da habilitação, destacam-se: a agilidade dos processos e o conhecimento do ambiente local; a ferramenta preventiva contra ações poluidoras; o conselho do meio ambiente com poder deliberativo; a maior

³⁸ RIO GRANDE DO SUL. *Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul (Consema) 102, de 24 de maio de 2005*. Dispõe sobre os critérios para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental Municipal, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.fepam.rs.gov.br/consema/Res102-05.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

autonomia do órgão de meio ambiente; a facilitação da fiscalização das atividades; o recolhimento das taxas de licenciamento para os cofres municipais; o planejamento ambiental no município; as decisões da comunidade; o desenvolvimento do turismo; a diminuição das infrações ambientais e a melhoria da qualidade de vida.

Além das entidades, foram apresentadas em reunião com todos os secretários municipais questões referentes ao plano ambiental e ao seu papel na conjuntura da gestão ambiental municipalizada. Foi discutida a estreita interdependência entre a questão ambiental e as ações desenvolvidas em todas as secretarias, bem como a relevância de se trabalhar conjuntamente entre os diversos setores da administração pública na perspectiva de uma nova visão de planejamento. Para cada secretário foi distribuído o mesmo questionário que foi aplicado às entidades.

Também se constatou que a opinião dos secretários era unânime em relação à importância da gestão municipalizada e à habilitação no Estado para o Licenciamento Ambiental das atividades de impacto local. A agilidade e a facilidade da condução dos processos administrativos foram citadas como a maior vantagem desse convênio.

Ainda, com o intuito de oportunizar um espaço à manifestação da população não representada pelas entidades consultadas, foi realizada uma consulta pública no auditório da Prefeitura Municipal de Gramado. A reunião teve como objetivo identificar os problemas ambientais do município na percepção da comunidade e suas possíveis causas relacionadas, bem como definir os problemas prioritários a serem atacados a curto e a médio prazos. Nessa reunião, foi possível explicar quais atividades seriam licenciadas no município, de acordo com os critérios da Resolução Conama 237.³⁹

Esse foi um diferencial no processo de participação popular nas decisões e no curso da fase de planejamento do Plano Ambiental, pois, normalmente, a consulta popular somente ocorre após todo o plano já ter sido formatado e finalizado, somente sendo apresentado à comunidade.

Nesse primeiro contato com a comunidade, houve uma explanação conceitual acerca do Plano Ambiental e da metodologia de trabalho empregada na construção do mesmo, contextualizando a sua importância

³⁹ BRASIL. *Resolução do Conselho Nacional do meio Ambiente (Conama) 237, de 19 de dezembro de 1997*. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

na esfera municipal como um instrumento fundamental de planejamento e gestão ambientais, dando abertura para dúvidas e esclarecimentos. Os participantes também contribuíram descrevendo suas impressões, as quais foram processadas e divulgadas em programa de apresentação multimídia (data *show*) e discutidas, momento ímpar no marco da democratização do conhecimento da gestão ambiental.

Todos os resultados obtidos através desses diversos instrumentos de pesquisa foram de grande relevância como ferramenta para os gestores públicos, bem como a toda a comunidade promover programas e projetos efetivos de políticas públicas calcados na percepção epidérmica dos cidadãos.

Dentre os problemas apontados pela sociedade em geral, foram elencados e descritos os mais significativos, contextualizados no tempo e no espaço, contando com o levantamento de matérias ligadas à temática ambiental, que foram selecionadas pelos jornais locais e dos avanços na legislação. Procurou-se, assim, buscar nos primórdios, no processo de desenvolvimento e no hoje, as causas e as consequências de cada ação antrópica, com o intuito de obter a compreensão efetiva do cenário ambiental que hoje se apresenta.

Gramado não se diferenciava das demais cidades brasileiras em relação ao processo de gestão ambiental até o ano de 2000, sendo que em todo o País, poucos eram os municípios que desenvolviam políticas públicas de proteção, recuperação e manejo ambiental. A partir de 2001, várias ações foram tomadas para a concretização dos processos de gestão. Foi criado o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, a Secretaria de Meio Ambiente e um conjunto de leis ambientais, das quais destacamos o Plano Diretor, o Código de Postura e o IPTU Ecológico, esses contemplados com vários artigos, ora restringindo a capacidade construtiva, ora favorecendo os municípios preocupados em proteger os ambientes naturais.

Com o objetivo de atender aos resultados obtidos através das manifestações públicas referentes aos problemas ambientais encontrados no município, foram elencados todos os projetos ambientais em andamento, delimitando seu objeto, sua área de atuação, o público envolvido e as metas finais.

Além desses, foram elaborados quatro novos projetos para contemplar os resultados da consulta popular e de entidades e restringir a atuação da municipalidade no universo dos problemas apontados. E, em um segundo plano, coordenar, organizar e integrar as ações desses diferentes projetos

juntamente com seus respectivos órgãos executores, a fim de potencializar seus resultados em consonância com a política ambiental municipal.

Como resultado de todo o trabalho, foram desenvolvidos em parceria com as entidades que participaram da criação do Plano Ambiental,⁴⁰ quatro novos projetos. Todos têm origem na coleta prévia de dados. Possuem justificativas e fundamentação jurídica com respaldo nos apontamentos dos mapeamentos realizados. Também possuem um cronograma de execução de quatro anos, metodologia e previsão orçamentária específicas, cabendo destacar:

PROJETO I: EDUCAÇÃO AMBIENTAL com o objetivo de sensibilizar a comunidade para a problemática da geração de resíduos domésticos e para a importância da coleta seletiva a partir da conscientização para o uso sustentável dos recursos e reúso de materiais recicláveis, visando a uma melhor qualidade de vida e à redução de impactos ambientais;

PROJETO II: IDENTIFICAÇÃO E MANEJO DAS ÁREAS VERDES PÚBLICAS MUNICIPAIS com o objetivo de implantar um Plano de Manejo das Áreas Verdes do Município de Gramado, através de levantamento qualitativo e quantitativo das áreas verdes do município e da documentação existente, mapeando-as;

PROJETO III: PLANO DE ARBORIZAÇÃO URBANA DO MUNICÍPIO DE GRAMADO com o objetivo de elaborar e implantar o plano de arborização urbana no Município de Gramado, realizando um inventário quali-quantitativo das espécies encontradas nas vias públicas, praças e parques; além de avaliar as condições fitossanitárias dos vegetais; cadastrando e mapeando todas as espécies no sistema de geoprocessamento; e

⁴⁰ O plano ambiental de Gramado (RS) estava disponível no *site* <<http://www.gramado.rs.gov.br/index.php/Meio-Ambiente/Documentos-da-Sec.-do-Meio-Ambiente.html>> em 15/5/2008. Atualmente, só pode ser acessado por meio físico, na Secretaria Municipal do Meio Ambiente.

PROJETO IV: LEVANTAMENTO DO USO E DA COBERTURA DO SOLO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APPs) EM SITUAÇÃO DE CONFLITO, baseado na Lei 4.771/1965, que instituiu o Código Florestal,⁴¹ teve como objetivo identificar e caracterizar o uso das APPs em conflito no Município de Gramado, cadastrando e georreferenciando as propriedades existentes em conflito de uso de APPs de acordo com a legislação ambiental vigente. Realizou-se inventário das características e condições de uso para se ter precisão em avaliar a situação de uso quanto aos impactos gerados à biota, à estabilização geológica e aos recursos hídricos.

Após todo esse processo, foi realizada uma segunda consulta pública com a participação popular, quando foi apresentado o Diagnóstico e o Plano Ambiental, sendo novamente discutido e submetido à votação para aprovação. Com esse processo, Gramado preocupou-se não somente em habilitar o município como fazê-lo de forma democrática e participativa, respeitando o princípio da publicidade de todos os atos, assim como das informações ambientais e da cooperação entre órgãos e entidades.

Considerações finais

O Licenciamento Ambiental é um processo administrativo que representa um complexo de atos e fases, que estão direta ou indiretamente relacionados, a fim de fundamentar os procedimentos e a análises das atividades e enquadrar os seus impactos ambientais, a fim de adequá-los aos padrões de qualidade ambiental prescritos pela legislação ou pelo órgão ambiental competente.

A Avaliação do Impacto Ambiental (AIA) também prevista no Brasil, assim como em vários outros países, é um dos instrumentos utilizados para analisar previamente os efeitos diretos e indiretos do empreendimento sobre o meio. Esse mecanismo é bastante complexo e, além de analisar separadamente cada impacto possível, também analisa a possibilidade de relação e/ou cumulação com outros impactos.

⁴¹ BRASIL. *Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965*. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm>. Acesso em: 20 jan. 2011.

Torna-se imprescindível para esse processo a participação popular na tomada de decisões e na análise dos benefícios da atividade e dos impactos reais e possíveis que ela pode ocasionar. Outro elemento importante é a transparência nas informações ambientais coletadas, que devem ficar disponíveis aos interessados.

Apesar de ser um instrumento que onera o empreendimento e de necessitar de tempo para ser elaborado, além de obrigatoriamente passar por um procedimento burocrático minucioso até sua aprovação, para aferição de dados e controle popular, representa um progresso na evolução da qualidade ambiental. A AIA é um mecanismo de gestão ambiental indispensável na atualidade para quantificar e qualificar impactos, promover medidas de mitigação, prevenção e compensação ambientais, assim como colocar a população em grau de parte do processo.

O licenciamento ambiental é um processo menos complexo, dos pontos de vista técnico e procedimental, tanto que o próprio estado transferiu a competência para os municípios realizarem tal ato, no âmbito dos impactos ambientais locais. Entretanto, para que ocorra dita municipalização do Licenciamento Ambiental, faz-se necessário que o município se ampare em recursos técnicos, humanos e legais para que possa assumir com responsabilidade essas novas atribuições.

Entre as exigências legais para que o município consiga a habilitação estão: o plano ambiental municipal, a criação do conselho do meio ambiente e de legislação ambiental municipal. O plano ambiental é um instrumento fundamental para o desenvolvimento da política municipal de desenvolvimento sustentável; é uma ferramenta-base de gestão ambiental e para tomadas de decisão, pois seu conteúdo induz à prevenção da ocorrência de impactos adversos no meio ambiente.

O plano ambiental deve contemplar o diagnóstico socioambiental do município, destacando suas potencialidades e fragilidades, para que os gestores, assim como os munícipes, possam se utilizar em programas de políticas públicas, assim como de tomadas de decisão diárias para o Licenciamento Ambiental.

Nesse contexto, acredita-se que a implementação da habilitação da maneira como foi construído em Gramado, de forma contínua, sistêmica, participativa, focado na realidade do município e que contempla as inter-relações existentes entre os fatores ambientais, socioeconômicos e organizacionais, tem potencial efetivo para contribuir significativamente

com a melhoria ambiental e a qualidade de vida da população. As audiências públicas realizadas, uma anterior à realização da fase de programas ambientais e outra posteriormente, para aprovação do plano ambiental, demonstra a coerência no processo. Ademais, a maneira como as audiências foram conduzidas durante a coleta de contribuições, assim como a forma que as demais entidades locais foram demandadas a prestar informações, simbolizam um grau de participação popular de destaque no município e sem precedentes.

O licenciamento confere um grau de autonomia ao gestor público municipal, promovendo maior agilidade aos processos e às respostas às demandas locais, que até então eram de competência restrita do Estado. De outro lado, também aproxima a população local das informações e decisões sobre a correta utilização dos recursos naturais, eis que é essa quem vive e convive com os impactos ambientais, sociais e econômicos das decisões que serão tomadas pelo município.

Referências

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 7. ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

BRAGA, Rodrigo Bernardes. Considerações sobre o direito adquirido em matéria ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: RT, n. 35, 2004.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 jan. 2011.

BRASIL. *Decreto 99.274, de 6 de junho de 1990*. Regulamenta a Lei 6.902, de 27 de abril de 1981 e a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente, sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 jan. 2011.

BRASIL. *Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei 10.650, de 16/4/2003*. Dispõe sobre o acesso público a dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 jan. 2011.

BRASIL. *Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965*. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm>. Acesso em: 20 jan. 2011.

BRASIL. *Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente 001, de 23 de janeiro de 1986*. Disponível em: <<http://www.conama.gov.br>>. Acesso em: 22 jan. 2011.

BRASIL. *Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente 237, de 19 de dezembro de 1997*. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

DAROS, Marília; BARROSO, Vera Lucia Maciel (Org.). *Raízes de Gramado*. Porto Alegre: EST, 2000.

FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FAMURGS. Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul. Disponível em: <www2.famurs.com.br/informacoesMunicipais/salaEntidade.php?exibeDadosGerais=1>. Acesso em: 20 ago. 2009.

FEPAM. Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler. *O Licenciamento Ambiental no Estado do Rio Grande do Sul: conceitos jurídicos e documentos associados*. Porto Alegre: Fepam, 2003. Disponível em: <http://www.fepam.rs.gov.br/central/licenc_munic.asp>. Acesso em: 20 jan. 2011.

FERNANDES, Jeferson Nogueira. *Licenciamento Ambiental Municipal: um instrumento local de efetivação de direitos fundamentais – Brasil 1988-2008*. Curitiba: Juruá, 2010.

FERREIRA, Helene Silvini. Competências ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 207.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito administrativo e meio ambiente*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002.

GUIMARÃES, Juliana Pita. Competência constitucional dos municípios em matéria ambiental. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Org.). *O direito ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

LUNELLI, Carlos Alberto (Coord.). *Direito, ambiente e políticas públicas*. Curitiba: Juruá, 2010. p. 101-146.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito à informação e meio ambiente*. São Paulo: Malheiros, 2006.

MATEO, Ramón Martín. *Tratado de derecho ambiental*. Madri: Trivium, 1991. v. 1,

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1989.

_____. *Direito Administrativo brasileiro*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

MÜLLER, Jackson. Implantação de sistemas municipais de meio ambiente e diversidade de municípios. In: PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo et al. (Ed.). *Municípios e meio ambiente: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil*. São Paulo: Anamma, 1999. p. 95-97.

PHILIPPI JÚNIOR, A. et al. *Municípios e meio ambiente: perspectivas para a municipalização no Brasil*. São Paulo: Anamma, 1999.

REALI, Darcí. Repartição das competências ambientais no Brasil e a autonomia reservada dos municípios. In: SEMINÁRIO DE BIODIREITO E DIREITO AMBIENTAL. UCS, 2004. CD.

RIO GRANDE DO SUL. *Código Estadual de Meio Ambiente. Lei Estadual 11.520, de 3 de agosto de 2000*. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/>>. Acesso em: 22 jan. 2011.

RIO GRANDE DO SUL. *Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul (CONSEMA) 004/2000*. Dispõe sobre os critérios para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental Municipal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.fepam.rs.gov.br/consema/Res04-00.asp>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

RIO GRANDE DO SUL. *Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul (Consema) 102, de 24 de maio de 2005*. Dispõe sobre os critérios para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental Municipal, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.fepam.rs.gov.br/consema/Res102-05.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

RIO GRANDE DO SUL. *Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul (CONSEMA) 167/2007*. Dispõe sobre a qualificação dos municípios para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental dos empreendimentos e das atividades considerados como impacto local, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.sema.rs.gov.br/upload/Resolucao%20CONSEMA%20167-2007.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SOUZA, M. L. C. *Municipalização da gestão ambiental: análise comparativa do processo de descentralização nos Estados da Bahia, Minas Gerais e Rio Grande do Sul*. 2003. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2003.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento ambiental*. 3. ed. rev. atual. Niterói: Impetus, 2010.

MT. Ministério do Turismo do Brasil. Disponível em: <http://www.turismobrasil.gov.br/promocional/destino/G/Gramado_Canela.html>. Acesso em: 26 ago. 2010.

MT. Secretaria de Turismo do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.turismo.rs.gov.br/portal/index.php?q=estabelecimento&mun=497&cod=37&opt=1&id=&te=s&ts=&fg=4>>. Acesso em: 26 ago. 2010.

AS DISCREPÂNCIAS ENTRE OS PAÍSES DO HEMISFÉRIO NORTE E SUL: A MUDANÇA DE PARADIGMAS ATRAVÉS DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL

Rodrigo Capitani*
Ildemar Batista**

Introdução

O homem, ao longo de sua existência, modificou a natureza buscando a manutenção do poder; almejando o progresso econômico, o que, por sua vez, acarreta inovações tecnológicas. Assim, o ser humano sujeita seu ambiente a abissais pressões e ocupa uma posição intermediária: criado à semelhança dos outros seres vivos, ele dispõe, no entanto, da prerrogativa privativa de participar.

Com o passar dos anos, à medida que se expande a escala da economia, mais resíduos são gerados, mais sistemas naturais são comprometidos, mais se deterioram os direitos das gerações futuras, mais os países do Hemisfério Norte exploram e degradam os do Hemisfério Sul.

Com a globalização, quem possui recursos financeiros e tem acesso a quaisquer bens e produtos, não se preocupa de onde vem o bem, se é ecológico ou não, quais são os produtos usados para fazê-lo, ou seja, não se preocupa com os futuros prejuízos ambientais. Não há como mensurar os

* Advogado. Mestrando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Especialista em Ciências Penais pela Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal, Uniderp. Especialista em Direito Público pelo Centro Universitário do Vale do Itajaí Uniasselvi. Especialista em Direito Previdenciário. Pela Universidade Anhanguera-Uniderp.

** Mestrando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Advogado em Bento Gonçalves. Assessor Jurídico da Procuradoria-Geral do Município de Bento Gonçalves/RS.

gastos ambientais com construções que degradam o meio ambiente e que lhe retiram todos os recursos naturais, esse prejuízo é de todo o Planeta, pois todos sofremos com a perda da qualidade de vida.

Nesse quadro, vislumbra-se que a continuidade da existência humana na Terra está comprometida, uma vez que a degradação ambiental, no ritmo dado pelo capitalismo/consumismo, ocasionará a devastação dos recursos naturais.

Uma mudança radical na forma de agir e pensar se faz necessária. Todavia, essa transformação, para ser eficaz e duradoura, não pode ser apenas superficial, mas deve levar em conta as bases da natureza humana.

O Poder Público tem especial relevância para esse tema porque a ele incumbe o dever de prover a educação. Dessa forma, políticas públicas voltadas à promoção da Educação Ambiental devem ser objeto principal no combate à degradação ambiental, promovendo a conscientização/sensibilização social para a proteção do ambiente.

A discrepância entre países dos Hemisférios Norte e Sul

O grande desequilíbrio entre os países do Hemisfério Norte e os do hemisfério Sul é evidente, as desigualdades são latentes e só se agravam. Os 25% da população do globo, que vivem nos países ricos, consomem 75% da energia disponível. As grandes potências conservam o monopólio da alta tecnologia. Assim, os países do Sul¹ continuam a sofrer exploração econômica.

Os EUA têm menos de 5% da população global, não obstante consomem 25% da energia mundial. Caso o Planeta consumisse da mesma forma que os americanos, precisaríamos de três planetas terra para suprir a demanda. O rápido crescimento da China e Índia implica um aumento global do consumo energético, contudo a que preço para as futuras gerações?

¹ A divisão Norte-Sul é uma divisão socioeconômica e política utilizada para atualizar a Teoria dos Mundos. A partir dessa divisão, separam-se os países desenvolvidos (chamados *países do Norte*), dos países do Sul, grupo de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, divididos no mapa através de uma linha imaginária. Apesar do nome, alguns países do Norte também estão no grupo, embora a maior parte desses países esteja localizada abaixo da Linha do Equador. Anteriormente, esse grupo era chamado Terceiro-Mundo, porém essa definição tornou-se errônea desde a extinção do grupo de países socialistas, pertencentes ao Segundo-Mundo, pois não faz sentido usar tais denominações quando um Segundo-Mundo já não mais existe.

Um bilhão de pessoas, mais de 14% da população mundial, vive em pobreza absoluta, tendo um rendimento inferior a 365 dólares por ano; 15% da população mundial produziram e consumiram 70% do rendimento mundial. Ademais, a degradação do meio ambiente foi agravada pelos países do Sul para conseguirem pagar a dívida externa aos países do Norte.²

Segundo Sader,³ o Brasil era o país mais desigual da América Latina que, por sua vez, era o continente mais desigual do mundo. Essa desigualdade era proveniente de um fator estrutural, herdado da colonização e da escravidão, da persistência do latifúndio, acentuado pelas políticas da ditadura militar de arrocho salarial e favorecimento do grande capital. Não bastasse isso, a década neoliberal dos anos 90 do século passado acentuou ainda mais as desigualdades.

Nos países do Hemisfério Sul, principalmente na África, parte da população tem um consumo diário de apenas 0,57 centavos de dólares, enquanto um cidadão suíço gasta por dia 61,9 dólares. Nos anos 70, cerca de 56% da população africana vivia com menos de 1,00 dólar por dia; hoje esse valor é de 65%. A pobreza está aumentando em vez de diminuir.⁴ Segundo pesquisa realizada pelo Banco Mundial, desde junho de 2010, mais 44 milhões de pessoas caíram no limiar da extrema pobreza por não terem acesso a alimentos.

A incapacidade do mundo de reduzir os níveis de pobreza está contribuindo para a instabilidade global, na forma de terrorismo, guerras, doenças contagiosas e degradação ambiental. Trata-se de um ciclo vicioso: a degradação ambiental exacerba a pobreza, contribuindo ainda mais para a instabilidade global.⁵

Consoante Dowbor,⁶ não se pode entender a África hoje sem entender a forma de sua inserção, como fornecedora de escravos, na economia mundial desde o século XVI, ou seja, para resultados positivos no Centro, foram tomadas medidas destrutivas para as economias de periferia, e a compreensão desses mecanismos nos permite, hoje, forjar a consciência da identidade dos países da periferia chamados de Terceiro-Mundo países

² SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice*. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2005. p. 281-346.

³ SADER, Emir. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/>>. Acesso em: 21 jun. 2011.

⁴ PEREZ, Julio R. Cárdenas. Disponível em: <http://br.monografias.com/trabalhos2/a-pobreza-angola/a-pobreza-angola.shtml#estado>. Acesso em: 17 maio 2011.

⁵ BARBIERI, Edson. *Biodiversidade: capitalismo Verde ou Ecologia Social*. São Paulo: Cidade Nova, 2008. p. 37.

⁶ DOWBOR, Ladislau. *Formação do Terceiro Mundo*. São Paulo: Brasiliense, 1982. p. 32-33.

do Hemisfério Sul, dentro do processo de desenvolvimento desigual que caracteriza o capitalismo.

Aproximadamente 211 milhões de latino-americanos e caribenhos vivem abaixo da linha de pobreza, com um aumento de 11 milhões desde 1990. Os efeitos da globalização far-se-ão sentir por muito tempo, nomeadamente através de contínuas crises econômicas. As suas frágeis economias estão hoje à mercê das empresas dos países mais ricos.⁷ A situação da Ásia e, particularmente no Afeganistão, é dramática. Dez milhões de pessoas estão ameaçadas de fome, mas também é muito grave na Coreia do Norte, na Mongólia, na Armênia, na Geórgia e no Tajiquistão.

Assim, a pobreza tem sido considerada como indicador de ajuste econômico desigual entre os países mais avançados e os países em desenvolvimento, estando a riqueza acumulada nos primeiros, e a pobreza, nos segundos, o que forma a denominada linha Norte-Sul. As zonas mais pobres do mundo são: o Sul de Ásia (Bangladesh, Índia e Paquistão), África do Norte, Oriente Médio, América Latina e Ásia Oriental (China).

O capitalismo foi capaz de penetrar em áreas distantes do mundo, em que os estados de sua origem não poderiam fazer valer totalmente sua influência política. A administração colonial de terras distantes pode ter ajudado, em algumas situações, a consolidar a expansão econômica. No fim do século XX, quando o colonialismo em sua forma original já quase havia desaparecido, a economia capitalista mundial continua a envolver grandes desequilíbrios entre o centro, a semiperiferia e a periferia.⁸

O desenvolvimento assume padrões crescentemente nefandos, marginalizando parcelas maiores da população. Em escala mundial, a década de 80 (séc. XX) presenciou uma ampliação da fratura econômica entre o Norte e o Sul. Atualmente, os 20% mais ricos da população do Planeta repartem entre si 82,7% da riqueza, enquanto os 20% mais pobres dispõem apenas de 1,4%.

Conforme Santos,⁹ a enorme desconexão entre os países do Hemisfério Norte e Sul tem como causa uma multiplicidade de vetores: a explosão demográfica; a globalização da economia; e a degradação ambiental.

Com relação à explosão demográfica, as sinala-se que de 1825 a 1925 – a população duplicou de 1 bilhão para 2 bilhões; de 1925 a 1975 –

⁷ PEREZ, op. cit., 2011.

⁸ GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Edunesp, 1991. p. 64.

⁹ SANTOS, op. cit., p. 281-346.

duplicou novamente para 4 bilhões; de 1975 a 1990 – passou para 5,3 bilhões de pessoas. A previsão para 2025 será de 8,5 bilhões de pessoas.¹⁰ O maior crescimento será nos países periféricos e do Sul: África, Índia, China, México, Brasil, e mais de 50% da população viverá sem saneamento, em cidades congestionadas; haverá fome e desemprego. Dessa forma, ocorrerá um colapso ecológico, pois a explosão demográfica produzirá um desequilíbrio entre a população e os recursos naturais e sociais para sustentá-la adequadamente.

Dessa forma, é quase impossível assegurar paz duradoura e estabilidade quando existem desigualdades imensas, e os sistemas naturais que nos sustentam permanecem sob ameaça. Para Barbieri,¹¹ “pouco se pode avançar em termos de conservação do meio ambiente e dos recursos naturais, se bilhões de pessoas não têm esperança ou chance de se importar com isso, pois necessitam buscar sua sobrevivência a qualquer custo”.

No que pertine à globalização da economia, constata-se a expansão das empresas multinacionais, como agentes do mercado global. Os produtos das empresas multinacionais estão em praticamente todos os países do mundo. Cita-se o exemplo da produção de uma guitarra da marca Fender: a empresa é americana, mas a fábrica funciona no México, visto que a mão de obra é mais barata; todos os produtos para a fabricação da guitarra são provenientes de países da África – metal, alumínio, cobre – e da América do Sul – madeira e outros. Depois de finalizada, a guitarra é comercializada em todos os países do mundo. Assim, se vislumbra o poder da globalização e do capitalismo e, principalmente, das grandes corporações, que lucram degradando e retirando recursos naturais dos países periféricos e pagando muito pouco por isso.

A tendência é reforçar o sistema de exploração internacional, tornar mais duras as condições de empréstimos para os países do Sul, reduzir o preço das matérias-primas oriundas do Terceiro-Mundo, promover a contenção salarial e compensar a relativa estagnação econômica a curto prazo, através de amplos investimentos na área militar.¹² Com isso, aprofunda-se a discrepância e a injustiça do Norte para com o Sul, pois, ao trazer vantagens para o primeiro, leva degradação e destruição ao segundo.

¹⁰ Idem.

¹¹ BARBIERI, op. Cit., p. 37.

¹² DOWBOR, op. cit., p. 20.

O sistema Norte-Sul é mantido pelas empresas multinacionais instaladas nos países pobres, que controlam diretamente os setores-chave da economia e das finanças, visto que a industrialização do Sul ocorreu, em grande parte, segundo as necessidades de extensão das linhas de produção do Norte.

O crescimento econômico induz à ampliação dos impactos ambientais e dos conflitos, muitas vezes fora do mercado. São abundantes os exemplos da incapacidade do sistema de preços de indicar impactos ambientais, visto que os pobres vendem barato sua saúde quando trabalham por uma diária numa mina ou plantação, o custo zero cobrado para extrair recursos ou para que se despejem resíduos, explica uma relação histórica de poder.¹³

Segundo Santos,¹⁴ a degradação ambiental nos países do Sul decorreu (e decorre) da pressão exercida pelos países do Norte para intensificação das culturas de exportação. A lógica do investimento estrangeiro em países periféricos criou a transferência dos custos da degradação ambiental para esses países e para as próximas gerações.

Os países do Hemisfério Sul tiveram, nesses últimos anos, um indiscutível processo de modernização, mas uma modernização atrelada ao modelo de desenvolvimento do Norte, o que levou a um impasse, sendo que a busca de novos caminhos depende de uma sólida compreensão das raízes do próprio subdesenvolvimento que se pretende romper.¹⁵

Ademais, o Norte não quer abandonar seus hábitos poluidores, e, no Sul, a degradação é mais uma questão de necessidade do que de opção. Os países do Norte especializaram-se em poluição industrial e, ainda, a exportam para os países do Sul, como os casos recentes de exportação de lixo para o Brasil. Além disso, foram descobertos depósitos especializados em resíduos tóxicos da indústria informática na China e na Índia. Os Estados Unidos exportam de 50% a 80% do que produzem desse tipo de rejeito.

Santos¹⁶ propõe que nos afastemos do Norte imperial para que possamos aprender com o Sul. No entanto, essa aprendizagem exige igualmente a desfamiliarização em relação ao Sul imperial, ou seja, em relação a tudo o que no Sul é o resultado da relação colonial capitalista.

¹³ ALIER, Joan Martínez. *O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração*. São Paulo: Contexto, 2007., p. 57.

¹⁴ SANTOS, op. cit., p. 281-346.

¹⁵ DOWBOR, op. cit., p. 22-23.

¹⁶ SANTOS, op. cit., p. 281-346.

Parte da população dos países do Norte vive dominada pela temporalidade cada vez mais curta e obsolescente do consumo – a felicidade está atrelada ao consumo – enquanto a grande maioria da população dos países do Sul vive dominada pelo prazo imediato e pela urgência da sobrevivência diária. No Norte, a preocupação é com a obesidade da população; no Sul, a inquietação é com a fome¹⁷ e a desnutrição.

Com efeito, a presença das indústrias do Norte é mundial, seja através de seus produtos, seja pela procura de matéria-prima, seja pela influência sobre os perfis de consumo.

Assim sendo, não é possível a compatibilização da apropriação dos recursos naturais com sua manutenção e construção de um bem-estar, e, talvez, isso jamais seja possível. A tomada de consciência tão-somente virá quando o Planeta estiver totalmente degradado, visto que os interesses econômicos sempre prevalecem em detrimento de preservar os recursos naturais para as futuras gerações.

A necessária mudança de paradigma através da Educação Ambiental

O neoliberalismo capitalista visa a “garantir a acumulação incessante de capital pela acumulação incessante de capital”, o que “significa produção para a troca e não para o uso”. Para baratear custos e produzir cada vez mais, o sistema econômico atual recorre à externalização dos custos e à internalização dos lucros.¹⁸

A globalização faz com que todas as regiões do Planeta estejam interligadas, com trocas de mercadorias, comunicações, ideias e ideais. Entretanto, vivemos em um mundo de privação, destituição e opressão, que possui inúmeros problemas, principalmente de pobreza, desigualdade social e de liberdades formais básicas.¹⁹

A globalização tem como protagonistas quase exclusivos os grandes conglomerados transnacionais, orientados por uma estratégia planetária apoiados num poder econômico e político que anula em absoluto os mercados tal como os entendia a teoria da concorrência e postados a controlar o processo de desenvolvimento econômico em escala mundial.²⁰

¹⁷ Calcula-se que 815 milhões de pessoas em todo o mundo sejam vítimas de crônica ou grave subnutrição, a maior parte das quais é de mulheres e crianças dos países em vias de desenvolvimento.

¹⁸ AZEVEDO, Plauto Faraco de. *Ecocivilização: ambiente e direito no limiar da vida*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 79.

¹⁹ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 22.

²⁰ LEFF, Enrique. *Aventuras da epistemologia ambiental: da articulação das ciências ao diálogo dos saberes*. Trad. de Glória Maria Vargas. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.p. 62.

O ser humano não consegue conciliar desenvolvimento econômico e apropriação dos recursos naturais. Assim, o que ocorre é a busca desenfreada pelo lucro, acompanhada da redução de custos, o que significa declaração deliberada de guerra a todos os sistemas vivos que compõem a biosfera.²¹ Com isso, estamos transferido os prejuízos ambientais às futuras gerações.

Singer²² esclarece que uma floresta virgem é produto de um milhão de anos. Se ela for derrubada, outra floresta poderá crescer no seu lugar, mas seu ciclo será interrompido, a floresta não será a mesma. As vantagens com a derrubada serão: empregos, lucros comerciais, exportações, papel e papelão mais baratos para as embalagens, ou seja, vantagens a curto prazo. Uma floresta derrubada ou inundada para a construção de uma represa terá sua ligação com o passado perdida para sempre e terá seus benefícios perdurando por uma ou, no máximo, duas gerações, pois seus métodos de energia se tornarão obsoletos. O custo da degradação dos recursos será arcado por nós e por todas as gerações que nos sucederem.²³

Assim sendo, se constata que não nos preocupamos com as futuras gerações, não nos preocupamos com os custos da devastação no longo prazo. Dessa forma, não há como saber se as futuras gerações irão contemplar a natureza que nós podemos apreciar, visto que a globalização, o capitalismo e o interesse das grandes corporações põem em dúvida o futuro dos recursos naturais.

Vivemos em um mundo em crise, as desigualdades sociais potencializam a injustiça, no cenário onde o consumismo transforma tudo em mercadoria, pois tudo se experimenta e tudo se vende. Para a permanência da vida é necessária a compreensão da real situação de modo que as incongruências possam ser resolvidas, mormente quando for considerado o desenvolvimento em detrimento do meio ambiente.

O capitalismo é um sistema de produção de mercadorias, centrado na relação entre a propriedade privada do capital e o trabalho assalariado sem posse de propriedade, essa relação formando o eixo principal de um sistema de classes. O empreendimento capitalista depende da produção para mercados competitivos, os preços sendo sinais para investidores, produtores e consumidores.²⁴

²¹ LIMA, José Edmilson de Souza. Economia ambiental, ecológica e marxista versus recursos naturais. *Rev. FAE*, Curitiba, v.7, n.1, p. 125, jan./jun. 2004.

²² SINGER, Peter. *Ética prática*. 2. ed. Trad. de Jeferson Luiz Camargo. São Paulo: M. Fontes, 1998. p. 284.

²³ Ibidem, p. 285.

²⁴ GIDDENS, op. cit., p. 53.

Na ótica contemporânea, os heróis não são mais os velhos corajosos, mas também pessoas de sucesso, e o sucesso aqui tem um sentido especificamente econômico, ou seja, de ostentação de riqueza.²⁵

A velocidade da comunicação e a facilidade de acesso a bens levam o homem a raciocinar sobre a sua própria existência, fazendo com que questione o propósito da vida. Ao mesmo tempo que promove o tempo ao posto de contêiner de capacidade infinita, a modernidade fluída dissolve – erige uma névoa e desvaloriza sua duração.²⁶

É nesse ponto crítico da crise que a Educação Ambiental pode ganhar força porque, se lê no sentido de uma grande virada na consciência e mudança de paradigmas, transformando a arraigada concepção antropocêntrica em cosmocêntrica. Para superar a crise civilizacional presente, consistindo em mudar a rota, no sentido de uma ecocivilização, em que, respeitando os direitos humanos, o homem se reconheça como parte da natureza e não como seu senhor.²⁷

Uma nova forma de pensar e de agir deve orientar o caminho da humanidade. Para tanto, mister se faz uma mudança de rumo dos modos de produção ou de uma espécie de despertar de consciência da futilidade dos prazeres instantâneos da pós-modernidade. Essa mudança na base que ampara os valores da sociedade não fará com que o *Homo Consummator* desapareça, mas que perca seu imaginário luxuriante e sua centralidade triunfal.²⁸

A reintegração do mundo não remete a um projeto de reunificação do conhecimento. A emergência do saber ambiental rompe o círculo perfeito das ciências, a crença numa ideia absoluta e a vontade de um conhecimento unitário, abrindo-se para a dispersão do conhecimento e a diferença dos sentidos existenciais.²⁹

Adquirir, comprar, renovar indefinitivamente as mercadorias não será mais considerado o caminho privilegiado da felicidade. Um pós-hedonismo

²⁵ PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; SIMIONI, Rafael Lazzarotto. Da maximização à eficiência: o sentido de consumo na semântica moderna. In: PEREIRA, A. O. K.; HORN, L. F. Del Rio (Org.). *Relações de consumo: consumismo*. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 38.

²⁶ BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Trad. de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001. p. 35.

²⁷ AZEVEDO, op. cit., p. 150.

²⁸ LIPOVETSKY, Gilles. *A felicidade paradoxal: ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo*. Trad. de Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 368.

²⁹ LEFF, op. cit., p. 60.

que, inelutavelmente, terá repercussão nos sistemas de educação e de formação, nas maneiras de pensar e de preparar o futuro, nas concepções de vida boa. “Os antropólogos de um futuro distante poderão, então, se debruçar com curiosidade sobre essa civilização esclarecida em que o *Homo Sapiens* prestava culto a um deus tão derrisório quanto fascinante: a mercadoria efêmera”³⁰

Assim como a racionalidade ambiental, a ideia de consumismo exacerbado deve levar em consideração uma relação de outridade na qual a outridade entre seres se internalize na outridade do saber e do conhecimento, onde emergja a complexidade ambiental como uma teia de relações de alteridade, onde se configure o ser e sua identidade e se abra para além do pensável, guiado pelo desejo insaciável de saber e pela justiça social.³¹

Conforme Azevedo, a vida transcorre em um ambiente de desorientação ética, indiferente aos valores da humanidade e da solidariedade, dominada pela racionalidade técnica e orientada no sentido da busca da prosperidade individual e de bens materiais desnecessários.³²

Cabe destacar que o cerne é que a ética que acompanha a humanidade desde os primórdios tem um claro viés antropocêntrico, ou seja, ela coloca o homem como centro e senhor de tudo quanto conseguir se apropriar. Essa concepção é antiga, sendo que o pensamento judaico-cristão contribui fundamentalmente para a divulgação da ideia de que o homem foi posto no mundo para dominar a natureza, fazendo dela o que mais lhe aprouvesse. Nesse sentido, Singer assevera que a implicação é clara: agir de modo a provocar medo e terror em todas as criaturas que se movem e cobrem a Terra não constitui um erro; na verdade, está de acordo com a lei de Deus.³³

A ética da sociedade dominante é hoje utilitarista e antropocêntrica. Considera o conjunto dos seres a serviço do ser humano, no sentido de que pode dispor deles a seu bel-prazer, atendendo a seus desejos e preferências. Acredita que o ser humano, homem e mulher, é a coroa do processo evolutivo e o centro do universo.³⁴

³⁰ LIPOVETSKY, op. cit., p. 369.

³¹ LEFF, op. cit., p. 83.

³² AZEVEDO, op. cit., p. 29.

³³ SINGER, op. cit., p. 281.

³⁴ BOFF, Leonardo. *Ecologia: grito da terra, grito dos pobres*. Rio de Janeiro: Sextante, 2004. p. 21.

Para a construção de uma nova ética ambiental, devem ser rejeitadas as ideias da sociedade materialista, na qual o sucesso é medido pelo número de bens de consumo que alguém é capaz de acumular. Em vez disso, deve ser avaliado o sucesso em termos de desenvolvimento de aptidões individuais e da verdadeira conquista da satisfação e realização.³⁵

O equilíbrio ecológico é, hoje, questão de vida ou morte, dadas as alterações que têm sido imprudentemente introduzidas no meio ambiente. Há necessidade premente de uma ética de sobrevivência, na qual o antropocentrismo, que vem orientando a civilização ocidental há séculos, deve ceder o passo à compreensão de que a natureza precede ao próprio ser humano.³⁶

Jonas propõe a ética da responsabilidade, uma vez que constata que a significação ética diz respeito ao relacionamento direto do homem com o homem e de cada indivíduo consigo mesmo, ou seja, toda a ética tradicional é antropocêntrica.³⁷ Se um possível sentido de *consumo* está semanticamente consolidado sob a forma de diferença entre consumo e necessidade, então, logo se pode ver o paradoxo do fundamento do consumo, já que é a necessidade que justifica o consumo, ao mesmo tempo que o consumo cria e reproduz mais necessidades, que, por sua vez, justificam mais consumo e assim por diante.³⁸

Todavia, ditar o significado da natureza, em vez de dar ouvidos a ela, não é um ato de compreensão, mas de dominação. A natureza não pode ser dominada nem conquistada, mas vista e experienciada como parceria num diálogo mutuamente benéfico.³⁹

Tudo começa pela conscientização. Os dominados precisam compreender que a dominação lhes é incutida, mas é por eles aceita. É indispensável respeitar a vida sob todas as suas formas.⁴⁰

A mudança na forma de pensar não pode ser imposta de modo unilateral ou mediante a confecção de uma lei. A única forma de se obter

³⁵ SINGER, op. cit., p. 302.

³⁶ AZEVEDO, op. cit., p. 30.

³⁷ JONAS, Hans. *O princípio responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica*. Trad. de Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto; Ed. da PUC-Rio, 2006. p. 35.

³⁸ PEREIRA, op. cit., p. 22.

³⁹ GRÜN, Mauro. *Em busca da dimensão ética da Educação Ambiental*. Campinas: Papirus, 2007. p. 165.

⁴⁰ AZEVEDO, op. cit., p. 148-149.

êxito na busca de novos paradigmas é a alteração das concepções por meio da educação. Nesse desiderato, a educação voltada à conservação do meio ambiente tem uma particularidade que revela a verdadeira crise em que se encontra a raça humana, qual seja, a decadência do modelo antropocêntrico, revelando suas fragilidades e limitações.

Mais do que nunca, uma autocompreensão emancipatória se faz necessária, uma vez que vivemos num mundo em crise, pois as grandes utopias estão sendo esquecidas, e a perspectiva futura assusta e se repete incessantemente.⁴¹ Destarte, mister se faz levar o homem outra vez na direção de sua autocompreensão, que ajude a conquistar a liberdade em relação a tudo que tem se apoderado do homem, em especial, no que toca à sua capacidade.⁴²

Todavia, a educação deve ter por escopo uma alteração profunda na forma de pensar, não podendo ser apenas constituída por simples direcionamento de hábitos cotidianos, sem alterar a essência do problema. Em outras palavras, a mudança de hábitos deve ser consequência da alteração na forma de pensar.

Conforme Freire, “ensinar não é transferir conhecimento, mas criar as possibilidades para a sua produção ou construção”.⁴³ O homem chega a ser sujeito por uma reflexão sobre sua situação, sobre seu ambiente concreto. Quanto mais refletir sobre a realidade, sobre sua situação concreta, mais emergente será e, plenamente consciente, estará comprometido, pronto a intervir na realidade para mudá-la.⁴⁴

A Educação Ambiental assume um papel crucial para a temática ambiental, uma vez que, através dela, é possível vislumbrar uma saída para a situação que a sociedade global vivencia. Todavia, para ter poder de transformação, a Educação Ambiental deve trabalhar nas bases onde a humanidade se sustenta, num processo de formação de uma nova visão de mundo com alternância de paradigmas, bem como a desconstrução de pensamentos dogmáticos cartesianos.

⁴¹ GRÜN, op. cit., p. 96.

⁴² GADAMER, Hans-Georg. *A razão na época da ciência*. Trad. de Vernunft Im Zeitalter Der Wissenschaft. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983. p. 150.

⁴³ FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996. p. 24-25.

⁴⁴ FREIRE, Paulo. *Conscientização: teoria e prática e prática da libertação: uma introdução ao pensamento sistêmico*. São Paulo: Moraes, 1980. p. 35.

Considerações finais

Em que pese a concreta existência de disparidades econômicas entre o Hemisfério Norte e o Sul, é possível uma mudança na forma de pensar que, conseqüentemente, implicará uma mudança de ações e atitudes. O modelo consumista tem de ser superado, sob pena de inviabilidade da vida terrestre; no entanto; essa superação pressupõe mudança nas bases sobre as quais a humanidade se fundou, ou seja, nas bases antropocêntricas.

A cobiça da dominação está nos levando ao precipício. Já sabemos que os recursos naturais são finitos, fato que as gerações antecessoras à nossa não sabiam. Por isso, é necessário uma mudança de atitude buscando um pensar global, analisando que a apropriação dos recursos naturais e a poluição em qualquer local do Planeta afetam toda a população do globo; e, ainda, a conscientização de que o homem não é dono da natureza, mas faz parte dela, para não lesarmos as futuras gerações da mesma forma que fomos lesados pelas gerações passadas.

A população do Planeta não para de crescer e está próxima dos 7 bilhões de habitantes. Dessa forma, é cada vez mais complicado conciliar o crescimento populacional, o consumo e a preservação da natureza. Em função disso, deve-se buscar uma nova racionalidade, uma nova forma de ver a natureza, mudando o modo de pensar, agir e consumir, pois se continuarmos o ciclo linear de extração, produção, distribuição, consumo e descarte, em nosso Planeta finito, não é irreal acreditar que um dia – talvez próximo ou não – os recursos naturais acabem levando à extinção o dominador da natureza.

O modelo de desenvolvimento capitalista assume uma supremacia global no momento em que se torna óbvio que os benefícios que pode gerar continuarão confinados a uma pequena minoria da população mundial – grandes corporações multinacionais, enquanto seus custos são arcados por todos e, também, serão pelas futuras gerações.

O Direito Ambiental deve, através de normas e políticas públicas que imponham de maneira efetiva a educação ambiental, fazer os consumidores optarem por produtos que não agredam o meio ambiente. Assim agindo, será possível uma intervenção localizada no mercado fazendo com que esse se adapte às novas exigências dos consumidores. A Educação Ambiental necessita despertar a consciência de que o ser humano é parte do meio ambiente, e isso deve ocorrer na escola desde as séries iniciais.

A adoção de novos paradigmas depende de uma transformação ética que aponte ao caminho do cosmocentrismo, de modo que o homem possa compreender a outriedade da natureza, incluindo-se como parte dessa e não como senhor. Essa mudança pode ser atingida através a políticas públicas que priorizem a Educação Ambiental.

Referências

- AGUIAR, Roberto A. R. de. *Direito: poder e opressão*. São Paulo: Alfa-ômega, 1990.
- ALIER, Joan Martínez. *O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração*. São Paulo: Contexto, 2007.
- AZEVEDO, Plauto Faraco de. *Ecocivilização: ambiente e direito no limiar da vida*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- BACHELET, Michel. *Ingerência ecológica: Direito Ambiental em questão*. Trad. de Fernanda Oliveira. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.
- BARLOW, Maude; CLARKE, Tony. *Ouro azul: como as grandes corporações estão se apoderando da água doce do nosso Planeta*. Trad. de Andréia Nastri. São Paulo: M. Books, 2003.
- BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Trad. de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- BOFF, Leonardo. *Ecologia: grito da terra, grito dos pobres*. Rio de Janeiro: Sextante, 2004.
- BARBIERI, Edson. *Biodiversidade: capitalismo verde ou ecologia social*. São Paulo: Cidade Nova, 2008.
- CAPRA, Frijof. *As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável*. Trad. de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Cultrix, 2005.
- CIA. The World Factbook, U.S. Census Bureau. Wikipedia, Wolrd Atlas, World Meters.
- DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- _____. Aplicação dos princípios do Direito Ambiental para o desenvolvimento sustentável. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- DIAS, Genebalgo Freire. *Educação ambiental: princípio e práticas*. São Paulo: Gaia, 1991.
- DOWBOR, Ladislau. *Formação do terceiro mundo*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

FREIRE, Paulo. *Conscientização: teoria e prática e prática da libertação: uma introdução ao pensamento sistêmico*. São Paulo: Moraes, 1980.

_____. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. Trad. de Raul Fiker. São Paulo: Ed. da Unesp, 1991.

GADAMER, Hans-Georg. *A razão na época da ciência*. Trad. de Vernunft Im Zeitalter Der Wissenschaft. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

GRÜN, Mauro. *Em busca da dimensão ética da Educação Ambiental*. Campinas: Papirus, 2007.

JONAS, Hans. *O princípio responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica*. Trad. de Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto; Ed. da PUC-Rio, 2006.

KISS, Alexandre. *Direitos e interesses das gerações futuras e o princípio da precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LEFF, Enrique. *Aventuras da epistemologia ambiental: da articulação das ciências ao diálogo dos saberes*. Trad. de Glória Maria Vargas. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

LIMA, José Edmilson de Souza. Economia ambiental, ecológica e marxista versus recursos naturais. *Rev. FAE*, Curitiba, v. 7, n.1, jan./jun. 2004.

LIPOVETSKY, Gilles. *A era do vazio: ensaios sobre o individualismo contemporâneo*. Trad. de Terezinha Monteiro Deutsch. Barueri: Manole, 2005.

_____. *A felicidade paradoxal: ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo*. Trad. de Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4. ed. São Paulo: RT, 2005.

MORIN, Edgar. *O despertar ecológico*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do Direito*. Trad. de Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PENNA, Carlos Gabaglia. *O estado do planeta: sociedade de consumo e degradação ambiental*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; HORN, Luiz Fernando Del Rio (Org.). *Relações de consumo: meio ambiente*. Caxias do Sul: Educs, 2009.

_____; SIMIONI, Rafael Lazzarotto. Da maximização à eficiência: o sentido de consumo na semântica moderna. In: PEREIRA, A. O. K.; (Org.). HORN, L. F. Del Rio. *Relações de consumo: consumismo*. Caxias do Sul: Educs, 2010.

PEREZ, Julio R. Cárdenas. Disponível em: <<http://br.monografias.com/trabalhos2/a-pobreza-angola/a-pobreza-angola.shtml#estado>>. Acesso em: 17 maio 2011.

PEZZI, Silvia Vanti. Desequilíbrio ambiental e consumo: a sociedade em tempos líquidos. *Revista Faculdade de Direito*, Caxias do Sul: EducS, 2007.

SADER, Emir. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/>>. Acesso em: 21 jun. 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice*. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SINGER, Peter. *Ética prática*. 2. ed. Trad. de Jeferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

Site:

<http://veimages.gsfc.nasa.gov/1438/earth_lights_lrg.jpg>. Acesso em: 12 jan. 2011.

SUSTENTABILIDADE DO TRÂNSITO E DA MOBILIDADE URBANA: ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FORMULADAS PARA O MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL

Fábio Scopel Vanin*
Marcio Wildner**
Liane Pioner Sartori***

73

Introdução

A situação caótica no trânsito e na mobilidade são consequências da falta de planejamento da ocupação urbana e têm se apresentado como dos mais graves problemas dos grandes centros urbanos. O sistema de transporte, da forma como se encontra, não pode ser considerado sustentável, pois tem incentivado a utilização de veículos motorizados individuais, o que ocasiona problemas de ordem socioeconômica e ambiental.

Os problemas socioeconômicos ocorrem, pois os veículos não são acessíveis a toda a população, fazendo com que parte dela fique sem mobilidade ou com uma mobilidade limitada. Já os ambientais decorrem da abertura e pavimentação de uma quantidade cada vez maior de vias, o que ocasiona uma utilização desenfreada do solo, que é um recurso natural, e da utilização de veículos que funcionam via utilização de combustíveis não renováveis, como o petróleo.

Em reação a esse problema, tramita, no Congresso Nacional, um Projeto de Lei Federal, que dispõe sobre a Política Nacional de Trânsito e Mobilidade Urbana. O texto em tramitação propõe uma priorização do

* Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS).

** Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS).

*** Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS).

transporte coletivo, o incentivo a veículos que utilizem energias limpas, dentre outras inovações que vão ao encontro das garantias de uma melhor qualidade de vida e bem-estar da população.

Alguns municípios, como é o caso de Caxias do Sul, tem aprovado normas, no sentido de orientar as políticas públicas de trânsito e mobilidade urbana, para um rumo sustentável. A partir desse quadro, e tendo-se em conta problemas de mobilidade enfrentados por vários municípios, objetiva-se analisar a situação dessa legislação local acerca dos transportes e da mobilidade urbana no que tange à sustentabilidade.

Contextualização de cidade e o processo de urbanização

Dentro da perspectiva do objeto do presente estudo, é interessante oferecer, de início, uma contextualização de *cidade*, do ponto de vista do processo de urbanização e do reflexo desse no cotidiano. Com o passar dos tempos, principalmente em função do desenvolvimento socioeconômico, as coletividades aperfeiçoaram seu senso de organização, passando a ocupar espaços cada vez menores que, com o aumento populacional, foram tomados por uma quantidade cada vez maior de pessoas, dividindo não apenas o próprio espaço, mas também os recursos – naturais ou artificiais – que estiverem à sua disposição nesse contexto, que se caracteriza como urbano. Castells apresenta uma definição para o termo *urbano*:

A noção de urbano (oposta a rural) pertence à dicotomia ideológica sociedade tradicional/sociedade moderna, e refere-se a uma certa heterogeneidade social e funcional, sem poder defini-la de outra forma senão pela sua distância, mais ou menos grande, com respeito à sociedade moderna. A distinção entre cidades e aldeias coloca, no entanto, o problema da diferenciação das formas espaciais da organização social. Mas esta diferenciação não se reduz nem a uma dicotomia nem a uma evolução contínua, como supõe o evolucionismo natural, incapaz de compreender estas formas espaciais como produzidas por uma estrutura e por processos sociais. Aliás, a impossibilidade de encontrar critério empírico de definição de urbano é apenas a expressão de um movimento teórico. Esta imprecisão é ideologicamente necessária para conotar, através de uma organização material, o mito da modernidade.¹

¹ CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Trad. de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p. 47.

Nesse contexto de urbanidade, é que se insere a cidade, agrupamento que se caracteriza pelo dinamismo, de acordo com as necessidades e os recursos disponíveis e que sofre as influências permanentes das relações humanas, sejam elas de ordem social, econômica ou cultural, bem como dos avanços em termos de tecnologia. Além disso, é notável a confluência, para um mesmo ponto urbano, de comunidades que dividem, de alguma forma, características e interesses comuns, que se aproximam para criar um senso coletivo dentro do qual possam se desenvolver como indivíduos e membros de uma coletividade. Nessa linha, Timms observa:

La comunidad urbana no es ni una masa indiferenciada ni una reunión casual de personas y edificios. Desde el punto de vista de la diferenciación residencial de la ciudad, la estructura urbana nos recuerda un mosaico de mundos sociales. Las poblaciones similares se agrupan y llegan a caracterizar las áreas en las que se asientan.²

Todavia, em que pese essa aproximação de semelhantes e o mencionado caráter de dinamismo das cidades, é nelas que se aprofunda a desigualdade social, eis que o desenvolvimento, notadamente tecnológico, não chega a todos com a mesma velocidade, quiçá com a mesma intensidade. E a concentração populacional, possivelmente, seja um dos meios em que as desigualdades sociais se desnudam com maior contundência, revelando suas consequências. A realidade brasileira não se afasta dessa noção, eis que, de acordo com os dados apresentados no Censo Demográfico promovido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2000,³ a grande maioria da população brasileira vive em espaços urbanos, como observa Souza:

De acordo com o Censo Demográfico de 2000 do IBGE, cerca de 82% da população brasileira viviam, naquela época, em espaços considerados urbanos (cidades e vilas). É bem verdade que

² TIMMS, Duncan. *El mosaico urbano: hacia una teoría de la diferenciación residencial*. Trad. de Santiago Tellez Olmo. Madri: Instituto de Estudios de Administración Local, 1976. p. 13.

³ Até o momento em que este estudo estava sendo produzido, ainda não havia sido divulgada a consolidação dos dados coletados no Censo Demográfico promovido em 2010.

esse dado não é lá muito confiável, já que, devido a um problema conceitual e metodológico, mesmo as vilas e “cidades” com poucas centenas de habitantes e nítidas características de aglomerado rural são classificadas como urbanas. Mas, seja como for, o fato é que o Brasil é, realmente, um País predominantemente urbano, e que se urbaniza mais e mais, em grande velocidade.⁴

E são notáveis os reflexos dessa situação: a periferização do crescimento com expansão das favelas; violência e criminalidade crescentes nessas áreas, a partir de uma segregação espacial da pobreza; aumento do desemprego e do exercício de atividade econômica informal; enchentes, poluição do ar e das águas, desmoronamento de encostas, decorrente do aumento da informalidade do uso do solo, dentre outros. Esses refletem a ausência de políticas públicas abrangentes, capazes de atribuir novas perspectivas de desenvolvimento que, sanando o chamado universo urbano ilegal, propicie a construção de uma nova realidade urbana, mais racional e humana.

Há a formação de um processo de evidente dualidade: ao mesmo tempo que a modernização dos padrões produtivos e tecnológicos atinge determinadas áreas urbanas, outras regiões, notadamente aquelas em que reina a informalidade do desenvolvimento urbano, experimentam um crescimento da precariedade no acesso aos recursos naturais e equipamentos públicos, além de um decréscimo evidente na qualidade de vida.

E é justamente nesse ponto que se verifica, de forma objetiva, o impacto do atual estágio de crescimento das cidades sobre a questão da mobilidade urbana, eis que um número cada vez maior de pessoas depende, para o desenvolvimento de suas atividades, de recursos e equipamentos públicos comuns, acessando-os através de estruturas arcaicas, projetadas e construídas para uma demanda já há muito superada.

Como resultado, a mobilidade urbana sofre sobremaneira os efeitos da demanda atual, principalmente quando considerada a defasada estrutura urbana hoje existente nas metrópoles. Tais efeitos foram ilustrados, com acuidade, por Mumford:

⁴ SOUZA, Marcelo Lopes de. *ABC do desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. p. 19-20.

Os fatos do congestionamento metropolitano são inegáveis; são visíveis em todas as fases da vida de cidade. Encontra-se congestionamento nos constantes engarrafamentos do tráfego, resultantes da acumulação de veículos em centros onde só se pode manter o movimento livre pela utilização das pernas humanas. Encontramo-lo no apinhado elevador para o escritório ou no ainda mais densamente amontoadado metrô, fétido com o odor dos corpos humanos. Falta de espaço para escritórios, falta de espaço para escolas, falta de espaço para habitações, até mesmo falta de espaço para cemitérios, para os mortos. A forma que a metrópole alcança é a forma de multidão: a praia de banhos, enxameante, à beira-mar, ou o corpo de espectadores no ginásio de boxe ou de estádio de futebol. Com o aumento dos automóveis particulares, as ruas e avenidas tornam-se parques de estacionamento e, para que o tráfego se possa mover, enormes vias expressas atravessam a cidade e aumentam as necessidades de novos estacionamentos e garagens. No ato de tornar acessível o núcleo da metrópole, já os planejadores do congestionamento quase a tornaram inabitável.⁵

Veja-se que, a partir da periferização do crescimento acima referido, há um declínio dos bairros centrais, de modo que as pessoas dependem de deslocamentos cada vez mais longos para ter acesso àquilo de que necessitam. Com o aumento das distâncias, aumentam os custos e se despende mais tempo com os deslocamentos, que estão mais instáveis, dispersos no tempo e de difícil previsão.

O certo é que os novos padrões urbanos são incompatíveis com a rede viária existente, e alguns desafios se apresentam nesse contexto, a partir da necessidade de integrar os diversos sistemas viários, que sejam flexíveis, de modo a se adaptarem à demanda crescente, a partir de uma visão global, mas que atenda às especificidades locais, a partir da criação de políticas públicas efetivas. A questão referente à mobilidade urbana, bem como as políticas públicas a ela relacionadas, serão a seguir analisadas de forma aprofundada.

⁵ MUMFORD, Lewis. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. Trad. de Neil R. da Silva. São Paulo: M. Fontes, 2004. p. 591.

Problemas e soluções do transporte e mobilidade urbana

Após a contextualização da questão urbana, tentar-se-á sugerir, a partir dos visíveis problemas enfrentados pela mobilidade urbana, algumas soluções pertinentes. O primeiro tema problemático a ser abordado são os congestionamentos, que surgem, entre outros motivos, a partir de mudanças econômicas da população. Hoje, há uma facilitação na aquisição de automóvel e nesse sentido, “nascem três vezes mais automóveis do que seres humanos, o que naturalmente gera uma disputa pelo espaço, cada vez menor”.⁶ Sobre a matéria, Borja e Castells apontam:

El incremento de motorización de los hogares y de la renta disponible en una proporción mucho mayor que las subidas experimentadas por los costes de adquisición y funcionamiento del automóvil, ha generado un uso progresivo del vehículo privado e los desplazamientos de todo tipo. El reparto modal automóvil-transporte colectivo ha registrado variaciones en favor del vehículo privado en la mayoría de las grandes ciudades.⁷

Uma das soluções do impasse seria o incentivo à utilização de transporte coletivo (ônibus, metrô), situação que passa por um debate e uma conscientização da população, que vê hoje o automóvel como um objeto de luxo e não está convencida da necessidade de utilizar o transporte coletivo.⁸ Entretanto, a falta de qualidade no transporte coletivo, afasta parte da população desta opção. Entre outros problemas, o tempo de duração da viagem, que está longe de ser razoável e proporcional a distância existente entre aqueles, haja vista que “há casos em que o trabalhador

⁶ FRAGOMENI, Luiz Henrique C. Um Plano Diretor e o destino de Curitiba, São Paulo, Brasília. In: CARUSO, Raymundo C. *O automóvel: o planejamento urbano e a crise nas cidades*. Florianópolis: Ofício, 2010. p. 66.

⁷ BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madri: Taurus; Habitat, 1997. p. 200.

⁸ FRAGOMENI, Luiz Henrique C. Um Plano Diretor e o destino de Curitiba, São Paulo, Brasília. In: CARUSO, Raymundo C. *O automóvel: o planejamento urbano e a crise nas cidades*. Florianópolis: Ofício, 2010. p. 75. O incentivo à utilização do transporte coletivo não se faz apenas veiculando propagandas em meios de comunicação, mas oferecendo preço atrativo ao transporte coletivo, bem como fornecendo segurança aos passageiros, tanto no interior de cada veículo, como nas paradas de ônibus ou estações de metrô, além de conforto durante o transporte, porque disputar curto espaço com outras pessoas não torna agradável a mobilidade.

passa oito horas diárias deslocando-se”.⁹ Certamente, essa realidade não traz qualidade de vida. Dessa forma, a “solução para as cidades está na restrição do uso de automóvel ou no seu uso mais racional”.¹⁰

Outra causa dos problemas advindos da opção pelo transporte individual é a destruição das funções sociais dos centros urbanos para dar espaço ao automóvel, como aconteceu, por exemplo, com parte da Praça Dante Alighieri, em Caxias do Sul, que deu lugar à continuidade da Av. Júlio de Castilhos. Essa realidade se reproduz em outras situações, como no estreitamento das calçadas para aumentar o espaço dos automóveis, onde há locais, em que a despreocupação com o homem em detrimento da preocupação que se tem com automóveis é tamanha a ponto de inexistir calçadas em determinadas ruas.¹¹

Nas palavras de Rech,¹² “a falta de previsão de um sistema viário adequado para o transporte de bens e pessoas tem obrigado os administradores a retirarem os espaços destinados à convivência do homem, prejudicando a qualidade de vida”. Não bastassem essas constatações, outro problema do transporte individual é o agravamento da poluição e a queda da qualidade de vida.

Uma indicação, que pode ser vista como solução para essa problemática do trânsito e da mobilidade urbana é a proposta indicada por SpareMBERGER, que explica que a cidade pode ser entendida a partir de seus fragmentos,¹³ no que se incluem a descentralização do sistema de transporte e a mobilidade urbana. Tal sugestão é imprescindível, uma vez que o incentivo à não utilização de veículos individuais motorizados pode se dar no encurtamento das distâncias.

⁹ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. *Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educ, 2010. p. 120.

¹⁰ FRAGOMENI, op. cit., p. 78.

¹¹ BORJA; CASTELLS, op. cit., p. 201. “Ya en la actualidad, al mayoría de las ciudades, grandes, medinas y pequeñas, tienen problemas de saturación y congestión a causa de avalancha automovilística en un tejido urbano que tiene unas capacidades, tanto espaciales como ambientales limitadas. A nivel espacial, por ejemplo, el tráfico automovilístico ocupa aproximadamente el 80 por ciento de la superficie viaria, y ello a pesar de que apenas llegan al 20 por ciento las personas que diariamente se mueven en la ciudad utilizando este medio de transporte.”

¹² RECH; RECH, op. cit., p. 119.

¹³ SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; MARTINS, Ezequiel. Urbanização, Estatuto da Cidade e meio ambiente. *Revista Trabalho e Ambiente*, Caxias do Sul: Educ, v. 3, n. 4, p. 25, jan./jun. 2005.

Nesse sentido, Fragomeni indica a necessidade da existência de uma diversidade de funções, como instituições financeiras, correio, supermercados, num único local prejudica a mobilidade urbana, porque obriga as pessoas a irem para o mesmo local, ao passo que, se os bairros tivessem “um padrão mínimo de qualidade”, certamente os congestionamentos relativos ao centro da cidade diminuiriam.¹⁴

A concentração de atividades, somada ao aumento da utilização de veículos individuais motorizados, causa uma queda na qualidade de vida, conforme dispõem os autores Borja e Castells:

Las áreas centrales de las ciudades acusan, por tanto, un empeoramiento notable de los niveles de calidad del aire y de contaminación acústica, así como un aumento de los tiempos de desplazamiento en la ciudad, con la consiguiente pérdida de competitividad y calidad de vida.¹⁵

Também, o urbanista Fragomeni sugere uma “revisão nacional do que é um município”, sustentando que cada município é diferente do outro, seja em tamanho físico, seja em desenvolvimento econômico, seja em população, seja em quantidade de poluição que despeja na atmosfera. De acordo com o estudioso, que compara a grande São Paulo com a bucólica cidade de São Gabriel da Cachoeira (AM), os municípios não podem ter as mesmas obrigações, pois a cidade de São Paulo tem obrigações “que são de alcance nacional, destacado, ainda, que os municípios têm assumido uma grande quantidade de atribuições, mas os seus recursos são escassos, o que tem dificuldade o investimento em planejamento de trânsito e mobilidade urbana, sugerindo que “o nosso sistema federativo e republicano ainda precisa ser aprimorado, porque o Estado Federal é centralizador e ainda tem muito poder”.¹⁶

¹⁴ FRAGOMENI, Luiz Henrique C. Um plano diretor e o destino de Curitiba, São Paulo, Brasília. In: CARUSO, Raymundo C. *O automóvel: o planejamento urbano e a crise nas cidades*. Florianópolis: Ofício, 2010. p. 78.

¹⁵ BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madri: Taurus; Habitat, 1997. p. 200.

¹⁶ FRAGOMENI op. cit., p. 65-79.

Como se pode ver, inúmeros são os problemas apresentados pela mobilidade urbana, assim como são várias as modificações (culturais, econômicas, sociais) necessárias para evitar impasses atinentes à mobilidade urbana.

Considerando que um planejamento bem feito, torna a busca por soluções mais barata, Rech e Rech afirmam que o sistema viário deve ser definido em dois momentos, quais sejam: o Macrossistema Viário de Transporte, que deve ser estabelecido no Plano Diretor, e o Microssistema Viário, ou Vias Locais, que pode ser definido na Lei de Parcelamento do Solo.

Dessa forma, verificado o processo de urbanização e a indicação de problemas e soluções acerca da mobilidade urbana, cabe, agora, para a consecução do objetivo proposto, verificar quais são as normas e as políticas públicas de mobilidade urbana do Município de Caxias do Sul, relacionando-as a pressupostos básicos de sustentabilidade.

Normas e políticas públicas de mobilidade urbana do Município de Caxias do Sul e sua relação com a sustentabilidade

81

Cabe, antes do início desta terceira parte, fazer duas ressalvas: em primeiro, antes de apontar o conceito e os pressupostos que indiquem um caminho para uma mobilidade urbana sustentável, é necessário destacar que os problemas urbanos, em especial os impactos ambientais, são caracterizados por uma interligação.

Há uma “natural conectividade característica dos problemas ambientais urbanos” o que torna fundamental a observação do todo de maneira articulada e de forma a compreender todos os seus efeitos interativos. A busca por soluções, na maioria das vezes, dependerá não de ações pontuais, mas de um programa integrado que garanta a sustentabilidade urbana plena.¹⁷

Dessa forma, a primeira ressalva é que as normas que tratam do trânsito e da mobilidade urbana no Município de Caxias do Sul serão avaliadas de forma isolada para evidenciar suas características, mas há consciência de que a superação de possíveis problemas passa por um estudo sistêmico do município.

¹⁷ SILVA, Lucia Sousa e; TRAVASSOS, Luciana. *Problemas ambientais urbanos: desafios para a elaboração de políticas públicas integradas*. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetropoles.net/download/cm_artigos/cm19_118.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2010. p. 41-42.

A segunda ressalva diz respeito ao objeto de análise. No presente artigo, serão avaliadas as normas (as quais consideramos políticas públicas formuladas, conforme será explicado no tópico 3.3) de transporte e de mobilidade do Município de Caxias do Sul e não a sua implementação. Dessa maneira, mesmo que as referidas normas sigam pressupostos de sustentabilidade, não quer dizer que o município implemente as políticas da forma como foram formuladas. Essa análise comportaria um estudo mais aprofundado, interdisciplinar, o que não é a intenção neste momento.

Transporte e mobilidade urbana sustentável: conceito e pressupostos

Como visto no capítulo anterior, o transporte causa grandes impactos no planejamento e na ocupação dos aglomerados urbanos. O crescimento das cidades e a consequente necessidade de locomoção das pessoas tornaram o transporte responsável por grandes modificações na estruturação urbana e pela transformação das paisagens naturais e sociais. Assim, a “indústria transportes” motiva um grande consumo de recursos não renováveis, sendo peça-chave na equação da sustentabilidade.¹⁸

As autoras Bowns e Silva destacam que os conceitos de transporte e de mobilidade sustentável são “paradigmas novos para o movimento de pessoas e mercadorias através do espaço” e devem levar em consideração os impactos sociais, ambientais e econômicos. Embora façam esse destaque, ressaltam que as três dimensões da sustentabilidade não têm sido pesquisadas igualmente: apesar da inegável importância das pesquisas no que tange ao transporte e à mobilidade urbana, tem-se demonstrado pouca ou nenhuma preocupação em avaliar como o transporte afeta o bem-estar social. De acordo como o estudo realizado pelas pesquisadoras, “os sistemas de transporte não alcançarão a sustentabilidade verdadeira e duradoura a não ser que seus aspectos sociais sejam profundamente explorados e conhecidos, e que a sociedade os reconheça como componentes intrínsecos e necessários do transporte”.¹⁹

¹⁸ BOWNS, Caru; SILVA, Carolina Pescatori Candido da. *Transporte e Equidade*: ampliando o conceito de sustentabilidade pelo estudo de caso de Brasília. Disponível em: http://web.observatoriodasmetropoles.net/download/cm_artigos/cm19_130.pdf. Acesso em: 5 jan. 2011. p. 294.

¹⁹ BOWNS; SILVA, op. cit., p. 294-296.

Esta afirmação é relevante, pois, segundo as referidas pesquisadoras, mobilidade é “um importante indicador da qualidade de vida”, uma vez que “mover-se na cidade é requisito básico ao desenvolvimento da maioria das atividades humanas”: “a mobilidade está diretamente ligada à inclusão social”. Assim, o investimento em equipamentos urbanos que priorizarem o transporte individual atenderá às necessidades de uma parcela da população que tem condições de adquirir e usar o carro como forma de locomoção e, conseqüentemente, será melhorada a mobilidade de alguns em detrimento da mobilidade de outros.²⁰

Mas além do aspecto social, as questões ambientais e econômicas também devem ser observadas. Nesse sentido, Bowns e Silva apontam como conceito de transporte sustentável àquele que “deve ser economicamente acessível, eficiente, oferecendo opções de modos de transporte, limitando as emissões de poluentes e o consumo de recursos naturais”.²¹

A partir desse conceito, para que se verifique se o transporte e a mobilidade urbana de um determinado local são sustentáveis, deverão ser observados se todos os aspectos que o envolvem, como: infraestrutura, custos para usuários, mobilidade, segurança, tempo e motivo da viagem, têm respaldo econômico, social e ambiental.

Com base nesse estudo apontado, conclui-se que, para que haja de fato, uma mobilidade sustentável, deverão ser observados três pressupostos básicos: 1) a limitação do uso excessivo de veículos motorizados particulares, priorizando, por exemplo, os ciclistas, os pedestres e, principalmente, os usuários de transporte público; 2) a redução do consumo de recursos não renováveis, como o petróleo e o solo usado para o arruamento; e 3) a descentralização urbana, através da oferta de serviços que beneficiem a sociedade como um todo.²²

Definidos o conceito e os pressupostos acerca do trânsito e da mobilidade sustentável, passamos a estudar quais são as normas que regulamentam o tema no Município de Caxias do Sul.

²⁰ BOWNS; SILVA, op. cit., p. 295-296.

²¹ Ibidem, p. 294.

²² Ibidem, p. 294-296.

As normas de planejamento de transporte e mobilidade urbana em Caxias do Sul

A Constituição Federal de 1988 dispõe no art. 29 que o município será regido por Lei Orgânica, o que torna essa norma o principal regramento do município, sendo considerada por Silva como “uma espécie de Constituição Municipal”.²³

No Município de Caxias do Sul, o tema *Política de Transportes* guarda espaço em capítulo específico, na principal norma da cidade. A simples leitura do regramento demonstra que a preocupação em relação ao transporte em 1989, ano da promulgação, era assegurar direitos à população, em especial no transporte coletivo, como o passe livre para idosos, benefícios aos estudantes, a manutenção de linhas noturnas, a necessidade de lei para a concessão e regulamentação dos serviços e a possibilidade de intervenção nas empresas que prestam um serviço em desacordo com as normas, conforme regrado nos arts. 158 ao 165.

A problemática do trânsito, de acordo com o texto, não é observada sob o prisma do planejamento urbano e da sustentabilidade.²⁴ Embora haja avanços na legislação local, como será verificado a seguir, o texto da Lei Orgânica de Caxias do Sul permanece quase inalterado no capítulo que trata da Política de Transportes: a única modificação é a redução da idade para concessão de gratuidade para idosos no transporte coletivo, que era de 65 anos, em 1989, e passou a ser 60 anos, em 2007.

É inegável que, em 1989, época da promulgação da Lei Orgânica Municipal de Caxias do Sul, a preocupação com os problemas ambientais urbanos (embora existentes) e com a sustentabilidade, não tinham a mesma atenção e necessidade de hoje.²⁵ Isso explicaria (em parte, pois o texto

²³ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 303.

²⁴ Foi aprovado, em 5/2/2009, o Requerimento 11/2009 e foi instaurada e permanece em funcionamento, na Câmara Municipal de Vereadores de Caxias do Sul, a Comissão Temporária Especial para a revisão da Lei Orgânica Municipal. De acordo com relatório apresentado, o capítulo que trata da *Política de Transportes* será reformulado e tratará o tema como parte integrante do planejamento urbano, indicando padrões de sustentabilidade.

²⁵ SILVA; TRAVASSOS, op. cit., p. 29. Explicam que “até 1990 o movimento ambientalista mundial concentrava-se prioritariamente nos problemas ambientais relacionados à Agenda Verde, como aqueles afetos à proteção dos recursos naturais e ecossistemas, a partir de então passou efetivamente a incluir, em sua pauta de preocupações, os problemas ambientais relacionados diretamente aos ambientes urbanos.” E acrescenta: “Um dos principais produtos da CNUMAD, a Agenda 21, parte de uma clara distinção entre os problemas dos assentamentos humanos em países desenvolvidos e em desenvolvimento, concluindo que a

poderia ter sido alterado) o fato de essa norma não conter regramentos que orientem uma *Política de Transportes* integrada ao planejamento sustentável da cidade.

O marco regulatório do planejamento urbano no Brasil é o Estatuto da Cidade.²⁶ A partir de 2001, o Plano Diretor, “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, tornou-se obrigatório para os municípios com mais de 20 mil habitantes, devendo englobar o município como um todo, estando incluídos nesse todo o transporte e a mobilidade urbana.

O Plano Diretor de Caxias do Sul²⁷ foi aprovado em 2007. Embora essa norma esteja em vigor há pouco tempo, cabe destacar que o município apresentava, ainda no ano de 1996, antes da entrada em vigor do Estatuto da Cidade, preocupação com as normas de organização e ocupação do espaço urbano, através do já revogado Plano Físico Urbano,²⁸ que guardava um capítulo específico sobre a estrutura viária da cidade.

Acompanhando os dispositivos do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor de Caxias do Sul levou ao ordenamento jurídico do município orientações no sentido de que o planejamento local deva observar critérios de sustentabilidade. Já no art. 2º, I, é apresentado como princípio da norma “o desenvolvimento equilibrado e sustentável nos planos físico, social, cultural, econômico e ambiental”.

O art. 3º do Plano Diretor de Caxias do Sul estabelece as diretrizes gerais da norma. Dentre as disposições, é definido que o planejamento e a execução da estrutura viária buscarão a máxima eficiência, segurança e mobilidade, consoante disposto no inciso IV. Além dessa diretriz, no Plano Diretor de Caxias do Sul, também é destinado um capítulo específico que trata da estrutura viária e da mobilidade.

imensa concentração populacional nos assentamentos urbanos dos países em desenvolvimento tem exercido forte pressão sobre o meio ambiente.”

²⁶ BRASIL. Lei 11.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 6 jan. 2010.

²⁷ CAXIAS DO SUL. Lei Complementar 290, de 24 de setembro de 2007. Institui o Plano Diretor do Município de Caxias do Sul e dá outras providências. Disponível em: <http://www.caxias.rs.gov.br/_uploads/planejamento/plano_diretor_lei.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2010.

²⁸ CAXIAS DO SUL. Lei Complementar 27, de 15 de julho de 1996. Institui o Plano Físico Urbano para a sede do município de Caxias do Sul e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camaracaxias.rs.gov.br/Leis/LC/LC-00027.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2010.

O art. 45 traz algumas diretrizes específicas sobre mobilidade urbana local. A simples leitura dos regramentos conduz ao sentido de que, pelo menos em tese, houve preocupação do legislador com questões de sustentabilidade, pois o dispositivo trata da descentralização e da estruturação da cidade como um todo, abarcando, inclusive, a área rural; que as obras viárias da cidade devem ter foco no transporte coletivo; da sugestão de estudos de transportes alternativos; e da criação de um Plano Diretor de mobilidade urbana.

Dentro da temática dos transportes e mobilidade urbana, o Plano Diretor de Caxias do Sul regulamenta, ainda, do art. 46 ao art. 50 a estrutura viária do município, definindo-a como “o conjunto de vias públicas e circulação e ligação entre as diferentes localidades urbanas rurais” e dispõe sobre a organização das vias do município, que tem foco na adequada acessibilidade e mobilidade da população, “com o objetivo de induzir uma estrutura linearizada” constituída por vias regionais, estradas municipais, anéis viários, vias coletoras, vias locais e corredores viários.

Cabe destacar que todas essas regras do Plano Diretor devem ser observadas sob a influência do Princípio da Sustentabilidade (art. 2º, I), ou seja, as disposições que tratam dos transportes e da mobilidade urbana devem levar em consideração as questões sociais, ambientais e econômicas.

Além da Lei Orgânica Municipal e do Plano Diretor Municipal, o Município de Caxias do Sul possui outro regramento que merece uma atenção especial: as Diretrizes da Política Pública Municipal de Gestão do Transporte Coletivo.²⁹ Tal norma é relevante, pois um dos pressupostos na busca da sustentabilidade do transporte e da mobilidade são as condições apresentadas pelo transporte coletivo local.

Nessa norma, cabe ressaltar as diretrizes gerais da política municipal de transporte coletivo, previstas no art. 4º, onde também, como no Plano Diretor, é dada uma atenção à sustentabilidade. Entre as diretrizes está: a implantação do sistema integrado e troncalizado; o aumento da mobilidade da população através de uma tarifa integrada; a melhoria dos equipamentos disponíveis; a descentralização das atividades urbanas; a promoção da integração com outros tipos de transporte (bicicleta, táxi-lotação); a redução do consumo de combustíveis; a acessibilidade universal.

²⁹ CAXIAS DO SUL. Lei n. 7.082 de 17 de dezembro de 2009. Institui o as diretrizes da Política Municipal de Gestão do Transporte Coletivo. Disponível em <http://www.camaracaxias.rs.gov.br/Leis/LO/LO-07082.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2011.

É importante lembrar que não há uma lei geral federal que oriente como devam ser as definições locais acerca do transporte e da mobilidade urbana nos municípios, a exemplo de como funciona o Estatuto da Cidade perante os Planos Diretores. A matéria encontra-se em tramitação no Congresso Nacional, através do Projeto de Lei 694C/1995,³⁰ que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. O projeto foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 30/6/2010 e está sendo discutido no Senado Federal.

Dessa forma, as normas locais que tratam do transporte e da mobilidade urbana foram criadas sem uma norma geral orientadora, possibilitando que o município desenvolvesse regramentos próprios dentro de sua autonomia. Com a ressalva de se tratar de um projeto, e não de lei federal em vigor, um paralelo traçado entre ele e as normas locais apresentadas, demonstra que há uma estreita relação, conforme apontam os quadros a seguir.

Esse primeiro quadro aponta quais serão os Princípios da Política Nacional de Mobilidade Urbana, no caso de aprovação do projeto de lei, e se há regramentos correlatos no Plano Diretor Municipal e na Lei de Diretrizes do Transporte Coletivo de Caxias do Sul.

Quadro 1 – Princípios da Política Nacional de Mobilidade Urbana

Projeto de Lei Federal	Plano Diretor	Lei Municipal 7.082/2009
Acessibilidade universal	Art. 3º, III	Art. 4º, VII
Desenvolvimento sustentável das cidades		Art. 5º, III e IV
Equidade no acesso ao transporte coletivo		Art. 4º, III
Eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano	Art. 45, IX	Art. 2º
Gestão democrática e controle social do planejamento e da avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana	Art. 45, IX	
Segurança no deslocamento das pessoas		Art. 2º
Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços		Art. 5º, XV, XXI e XXIII
Equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros	Art. 45, X	Art. 5º V, VI e VII
Eficiência, eficácia e efetividade da circulação humana	Art. 45, X	Art. 2º

³⁰ BRASIL. Projeto de Lei 694c/1995. Institui as Diretrizes Nacionais de Mobilidade Urbana. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/sileg/MontarIntegra.asp?CodTeor=782856>>. Acesso em: 6 jan. 2010.

Nesse segundo quadro, são apontadas exclusivamente quais seriam, com a aprovação do Projeto de Lei 694c/2005, as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana para o Transporte Coletivo e se há regramentos semelhantes na norma que dispõe sobre as Diretrizes do Transporte Coletivo de Caxias do Sul.

Quadro 2 – Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana para o Transporte Coletivo

Projeto de Lei Federal	Lei Municipal 7.082/2009
Promoção da equidade no acesso aos serviços.	Art. 4º, III
Melhoria da eficiência e da eficácia na prestação dos serviços.	Art. 4º, I e II
Ser instrumento da política de ocupação equilibrada da cidade de acordo com o Plano Diretor municipal, regional e metropolitano.	Art. 4º, VI
Contribuição dos beneficiários diretos e indiretos para o custeio da operação dos serviços.	Art. 5º, XXI
Simplicidade na compreensão, transparência na estrutura tarifária para o usuário e publicidade do processo de revisão.	Art. 4º, XIII
Modicidade da tarifa para o usuário.	Art. 2º
Integração física tarifária e operacional dos diferentes modos e redes de transporte público e privado nas cidades.	Art. 4º, III
Articulação interinstitucional dos órgãos gestores dos entes federativos por meio de consórcios públicos.	Art. 4º, XIV
Estabelecimento e publicidade de parâmetros de qualidade e quantidade na prestação dos serviços de transporte público coletivo.	Art. 4º, XIII

Desta forma, foram estudadas as normas que regulam o planejamento do transporte e da mobilidade urbana de Caxias do Sul, verificando-se o disposto na Lei Orgânica, no Plano Diretor e na Lei de Diretrizes do Transporte Coletivo e, traçando-se um paralelo entre elas e o Projeto de Lei, recentemente aprovado pela Câmara dos Deputados e em debate no Senado Federal.

Assim sendo, o tópico seguinte objetiva situar o que representam as normas dentro do quadro do “ciclo da política pública”, para, finalmente, no último ponto do estudo, verificarmos se as políticas públicas formuladas de transporte e mobilidade urbana em Caxias do Sul observam os pressupostos de sustentabilidade.

O ciclo da política pública

Este breve tópico visa a explicitar como se dará a análise das políticas públicas de transporte e mobilidade urbana de Caxias do Sul. Conforme bem-orienta Gelinski e Seibel, “não há uma forma unívoca de se analisar as políticas públicas” uma vez que, no Brasil, “questões de ordem técnica e política sem dúvida definirão a escolha dos procedimentos técnicos e metodológicos”.³¹

O presente artigo fará uma apreciação a partir do quadro do Ciclo da Política, que leva em conta três fases: a formulação; a implementação; e avaliação. Entende-se que a entrada em vigor de uma norma representa o ponto-final da etapa de formulação.

Nesse contexto, a intenção do presente estudo é avaliar se as políticas públicas formuladas para o transporte e a mobilidade urbana em Caxias do Sul, representadas pelas normas indicadas no tópico 3.2, guardam (ou não) relação com os pressupostos de sustentabilidade apontados no item 3.1. Reitera-se que não é intenção deste estudo analisar a implementação das mesmas, pois tal pretensão abarcaria a necessidade de recursos técnicos que não estão ao alcance dos autores neste momento.

Feitas as ponderações, passamos ao tópico final, que visa a relacionar os pressupostos de sustentabilidade e as normas locais, ou as políticas públicas formuladas de transporte e mobilidade urbana de Caxias do Sul.

A sustentabilidade das políticas públicas formuladas de mobilidade urbana em Caxias do Sul

Neste tópico, serão relacionadas as políticas públicas de transporte e mobilidade urbana formuladas ao Município de Caxias do Sul, representadas pelos regramentos contidos na Lei Orgânica Municipal, no Plano Diretor e na Lei de Diretrizes do Transporte Coletivo com os pressupostos de sustentabilidade indicados no tópico 3.1, que são: a limitação do uso excessivo de veículos motorizados particulares; a redução do consumo de recursos não renováveis; e a descentralização urbana.

³¹ GELINSKI, Carmen Rosário Ortiz; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. Revista de Ciências Humanas, Florianópolis: Edufsc, v. 42, ns. 1-2, p. 227-240, abr./out. 2008. Segundo os autores (p. 228), “as políticas públicas são ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas. As políticas podem ser sociais (saúde, assistência, habitação, educação, emprego, renda ou previdência); macroeconômicas (fiscal, monetária, cambial, industrial) ou outras (científica e tecnológica, cultural, agrícola, agrária). Usualmente o ciclo das políticas é concebido como o processo de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação”.

A limitação do uso excessivo de veículos motorizados particulares é peça fundamental na busca pela sustentabilidade dos transportes e da mobilidade urbana. Conforme dispõe Bowns e Silva, um dos principais aspectos para a consecução desse objetivo se dá através da “priorização do transporte público e não motorizado acima do transporte motorizado privado”; assim sendo, as normas que regulam a matéria devem apontar para “novas maneiras de superar a dependência dos carros particulares através do planejamento e desenho urbano”.³²

As normas estudadas apontam a esse sentido. No Plano Diretor, o art. 45, IX, dispõe sobre a necessidade de implantação contínua do planejamento de integração entre o transporte coletivo e o sistema viário. Nesse mesmo sentido, a Lei de Diretrizes do Transporte Coletivo, no art. 4º, VII, indica a priorização de obras viárias e de pavimentação de vias que constituam a infraestrutura do transporte coletivo. Assim, existe uma prioridade de investimento público no sistema viário que dá sustentação ao transporte coletivo; em outras palavras, o planejamento e o desenho urbanos das vias públicas deverão ser feitos dando prioridade ao transporte coletivo.

Além da priorização do transporte coletivo, a redução do número de veículos motorizados individuais pode ser buscada, priorizando-se, por exemplo, os ciclistas e os pedestres. No Plano Diretor, ambas foram indicadas, estando prevista a redução do conflito entre pedestres e o tráfego de veículos e o planejamento e a implementação de ciclovias.³³ Essas normas que devem ser observadas concomitantemente é o que diz o art. 4º, IX, da Lei de Diretrizes do Transporte Coletivo, que indica a promoção de sua integração com a bicicleta.

Ainda no que tange à limitação do uso excessivo de veículos motorizados particulares, cabe em destaque o disposto no art. 4º, XII, da Lei de Diretrizes do Transporte Coletivo, que indica a realização de estudos de viabilidade de implementação de trólebus, veículos leves sobre trilhos, trem, metrô, entre outros.

³² BOWNS; SILVA, op. cit., p. 294.

³³ CAXIAS DO SUL. Lei Complementar 290, de 24 de setembro de 2007. Institui o Plano Diretor do Município de Caxias do Sul e dá outras providências. Disponível em: <http://www.caxias.rs.gov.br/_uploads/planejamento/plano_diretor_lei.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2011. Art. 45. A política de estrutura viária e mobilidade, consideradas as possibilidades e as limitações reais do município, visará: [...] “X – a reduzir o conflito entre o tráfego de veículos e o de pedestres; [...] XIV – planejamento e implementação de ciclovias e helipontos;” [...]

O segundo pressuposto apresentado, que trata da redução do consumo de recursos não renováveis, também é apontado nas normas locais, através do disposto no art. 4º, X, da Lei de diretrizes do transporte coletivo, que define como diretriz geral a promoção da redução de consumo de combustíveis.

A descentralização urbana, através da oferta de serviços que beneficiem a sociedade como um todo foi o terceiro pressuposto indicado. Nesse ponto, cabe destacar a proposta de troncalização disposta na Lei de Diretrizes do Transporte Coletivo. De acordo com o disposto no art. 4º, inciso I, da referida norma, especificado no art. 5º, incisos V a VII, o Município de Caxias do Sul tem formulada uma política pública que culminará com a construção de dez “estações principais de integração” espalhadas por toda a cidade, com o intuito de garantir um transporte coletivo descentralizado racional e eficiente.

Além disso, o Plano Diretor, no art. 45, dispõe que serão buscadas melhores articulações entre o centro, as regiões administrativas e as periféricas e que serão implementados estudos sobre novas ligações viárias regionais na zona rural.³⁴

Com base no cruzamento proposto, restou verificado que as normas apontadas, que representam as políticas públicas de trânsito e mobilidade urbana formuladas para Caxias do Sul, guardam estreita relação com os pressupostos de sustentabilidade. Tal verificação não garante, entretanto, que a cidade seja exemplo na implementação de práticas sustentáveis nesse âmbito. É necessário que fique claro: a apreciação levou em conta única e exclusivamente os regramentos e não avaliou se tais políticas estão se realizando na prática.

De qualquer forma, a existência de normas que apontem no sentido da sustentabilidade do transporte e da mobilidade urbana, já representa um avanço, pois vinculam ações do gestor público, facilitando a utilização de medidas judiciais para sanar possíveis omissões ou abusos. O simples cumprimento das normas ou a implementação das políticas públicas formuladas ao Município de Caxias do Sul, muito provavelmente, garantirão

³⁴ CAXIAS DO SUL. Lei Complementar n. 290. Art. 45. A política de estrutura viária e mobilidade, consideradas as possibilidades e as limitações reais do Município, visará: [...] “VII – buscar uma melhor articulação dos centros das regiões administrativas com as zonas periféricas; [...] XV – implementar estudos de novas ligações viárias regionais na zona rural, consideradas as estradas estaduais, federais e municipais, conjuntamente com os órgãos estaduais e federais pertinentes;” [...].

à população uma utilização da cidade de maneira consistente, equacionando a capacidade do meio ambiente com as necessidades dessa sociedade.

Considerações finais

O processo de urbanização caracteriza-se por um movimento de duas forças: o crescimento desenfreado da população urbana e a sua concentração em grandes centros. Na cidade há um aprofundamento da desigualdade social, eis que o desenvolvimento propriamente dito não chega a todos com a mesma intensidade, devido à falta de políticas públicas.

Uma das consequências do duplo efeito do processo de urbanização e da falta de políticas públicas é a formação de grandes ocupações – aglomerações – impróprias e irregulares. Normalmente, esses locais carecem de qualquer infraestrutura, inclusive de trânsito e mobilidade urbana. Essa desconexão entre o planejamento urbano e as políticas de transporte e mobilidade urbana é devastadora, em especial, quando se objetiva uma cidade que observe pressupostos de sustentabilidade.

Ocorre que, embora se destaquem as condições precárias em que vive a população excluída e carente economicamente, a sustentabilidade dos transportes da mobilidade urbana apresenta-se como um dos impactos ambientais que atingem também a população mais bem-servida pelo Poder Público: a poluição do ar decorrente do aumento da circulação de veículos ou o aumento do tráfego e o congestionamento das vias públicas são problemas de países centrais e periféricos e atingem indiscriminadamente toda a população urbana.

Dessa forma, é necessário apresentar pressupostos mínimos que indiquem soluções para a superação desses problemas. O primeiro é, sem dúvida, uma mudança de paradigma para o transporte urbano: se faz necessária a troca da prioridade *veículo individual motorizado* pelo *transporte coletivo* ou por outras formas de transporte individual não motorizado, como ocorre com o ciclista e o pedestre.

Tal modificação não é simples. Há necessidade, primeiramente, de uma mudança cultural, que destaque “a dimensão social” dos transportes coletivos e as formas de transporte individual não motorizado.

Além dessa questão, a mudança de paradigma passa por adequações no desenho urbano. A cidade deve ser planejada para que o veículo motorizado individual não seja a opção de transporte mais eficiente para a

maioria da população. Assim, o segundo pressuposto para a garantia da sustentabilidade do transporte e da mobilidade urbana passa por uma concepção descentralizada de cidade, ou seja, pode-se tentar superar a dependência do carro através da criação de regiões administrativas, ou melhor, distribuição dos principais centros de serviços, como educação e comércio, de forma a facilitar a mobilidade e reduzir a necessidade de deslocamento.

O terceiro pressuposto básico é a redução do consumo de recursos não renováveis, como o petróleo e o arruamento. É necessário destacar que ambos também têm origem no paradigma de transporte hoje em vigor, que prioriza o veículo individual motorizado. O incentivo a novas formas de transporte, como trem, metrô e VLP, pode ser uma saída para a redução do consumo de petróleo. O arruamento acaba gerando a escassez cada vez maior de áreas verdes, diminuindo a capacidade de permeabilização do solo, além de demandar uma grande quantidade de recursos públicos para sua manutenção.

A ação da administração pública se dá a partir das regras previstas nas normas, em respeito ao Princípio da Legalidade. Dessa forma, o Município de Caxias do Sul, observada a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, confeccionou um sistema jurídico próprio, que visa regulamentar o transporte e a mobilidade urbana locais. Tal ordenamento é formado, em especial, pela Lei Orgânica do Município, pelo Plano Diretor e pela Lei de Diretrizes do Transporte Coletivo.

Considerando a análise feita, concluiu-se que a legislação do Município de Caxias do Sul, no que diz respeito ao transporte e à mobilidade urbana, guarda relação com pressupostos de sustentabilidade.

Dessa maneira, cabe ao cidadão fiscalizar e exigir o cumprimento das normas e, ao gestor público municipal, a sua implementação, tendo sempre em mente que as questões urbanas, em especial, os impactos ambientais, devem ser analisados de maneira articulada e sistêmica, para que se garanta uma cidade planejada e sustentável.

Referências

ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Emília. *A cidade do pensamento único*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madri: Taurus; Habitat, 1997.

BOWNS, Caru; SILVA, Carolina Pescatori Candido da. Transporte e equidade: ampliando o conceito de sustentabilidade pelo estudo de caso de Brasília. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetroles.net/download/cm_artigos/cm19_130.pdf>. Acesso em: 5/1/2011.

BRASIL. Lei 11.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 6/1/2010.

BRASIL. Projeto de Lei 694c/1995. Institui as Diretrizes Nacionais de Mobilidade Urbana. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/sileg/MontarIntegra.asp?CodTeor=782856>>. Acesso em: 6/1/2010.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Trad. de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

CAXIAS DO SUL. Lei Complementar 27, de 15 de julho de 1996. Institui o Plano Físico Urbano para a sede do Município de Caxias do Sul e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camaracaxias.rs.gov.br/Leis/LC/LC-00027.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2010.

CAXIAS DO SUL. Lei Complementar 290, de 24 de setembro de 2007. Institui o Plano Diretor do Município de Caxias do Sul e dá outras providências. Disponível em: <http://www.caxias.rs.gov.br/_uploads/planejamento/plano_diretor_lei.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2011.

CAXIAS DO SUL. Lei 7.082, de 17 de dezembro de 2009. Institui as diretrizes da Política Municipal de Gestão do Transporte Coletivo. Disponível em: <<http://www.camaracaxias.rs.gov.br/Leis/LO/LO-07082.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2011.

FRAGOMENI, Luiz Henrique C. Um Plano Diretor e o destino de Curitiba, São Paulo, Brasília. In: CARUSO, Raymundo C. *O automóvel: o planejamento urbano e a crise nas cidades*. Florianópolis: Ofício, 2010. p. 65-79.

GELINSKI, Carmen Rosário Ortiz; SEIBEL; Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. *Revista de Ciências Humanas*, Florianópolis: Edufsc, v. 42, ns. 1-2, p. 227-240, abr./out. 2008.

MUMFORD, Lewis. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. Trad. de Neil R. da Silva. São Paulo: M. Fontes, 2004.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Direito urbanístico: fundamentos para a*

construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul: Educs, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Lucia Sousa e; TRAVASSOS, Luciana. *Problemas ambientais urbanos: desafios para a elaboração de políticas públicas integradas*. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetropoles.net/download/cm_artigos/cm19_118.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2010.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcos André Barreto. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de projetos. Disponível em: <www.nepp.unicamp.br/d.php?f=42>.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *ABC do desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; MARTINS, Ezequiel. Urbanização, Estatuto da Cidade e meio ambiente. *Revista Trabalho e Ambiente*, Caxias do Sul: Educs, v. 3, n. 4, jan./jun. 2005.

TIMMS, Duncan. *El mosaico urbano: hacia una teoría de la diferenciación residencial*. Trad. de Santiago Tellez Olmo. Madri: Instituto de Estudios de Administración Local, 1976.

A INSERÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO E O EFETIVO EXERCÍCIO DA CIDADANIA NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Maria Claudia Crespo Brauner*
Natacha Souza John**
Cristina Dias Montipó***

Introdução

A problemática ambiental revela a existência de uma crise pluridimensional, assinalada pelo conflito de interesses, em face da real probabilidade de esgotamento e destroço do ambiente natural. A realidade

97

* Doutora em Direito pela *Université de Rennes I* – França. Pós-Doutora pela *Université de Montreal 1* – Canadá. Atualmente é Professora Adjunta III em cursos de Graduação e no Programa de Mestrado em Direito. Pesquisadora na Universidade de Caxias do Sul (UCS). Professora Adjunta na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande (Furg). Membro do *Réseaux Universitaire International de Bioéthique* (Ruib) criado na França. Pesquisadora no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), com Bolsa Produtividade 2. Professora convidada na *Université de Toulouse* – França; *Université de Rennes 1* – França, *Université de Montreal 1* – Canadá; *Université Libre de Bruxelles* – Bélgica; Universidade de Kyoto – Japão; *Université de Lausanne* – Suíça. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Civil, Direito de Família e Sucessões, Biodireito, Direitos Humanos e Direito Ambiental, atuando principalmente nos seguintes temas: filiação, adoção, constitucionalização do Direito Civil; reprodução humana assistida, gênero, direito da saúde, ética biomédica; direitos sexuais e reprodutivos, bioética, biotecnologia e direito, ética em pesquisa e direito da biomedicina.

** Mestranda em Direito pela UCS, área de concentração Direito Ambiental e Sociedade, na linha de pesquisa Direito Ambiental e Novos Direitos. Graduada pelo Centro Universitário Franciscano (Unifra). Advogada. Integrante do grupo de pesquisa Alfabetização Ecológica, Cultura e Jurisdição: uma incursão pelas teorias da decisão (UCS). *Email*: natachajohn@hotmail.com

*** Mestranda em Direito pela UCS, área de concentração Direito Ambiental e Sociedade, na linha de pesquisa Direito Ambiental e Novos Direitos. Especialista em Direito Processual pela UCS/Carvi. Bacharela em Direito pela UCS/Carvi. Bolsista na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Integrante do grupo de pesquisa Alfabetização Ecológica, Cultura e Jurisdição: uma incursão pelas teorias da decisão (UCS). *E-mail*: cristinadmontipo@yahoo.com.br.

em que vivemos tem sido responsável pelo comprometimento da qualidade do meio ambiente, ameaçando as condições de vida no Planeta.

O atual modelo de desenvolvimento adotado tem se mostrado conflitante com a necessidade de sustentabilidade ambiental, haja vista a sua convergência ao esgotamento dos recursos naturais e energéticos não renováveis, causando a perda da biodiversidade, da qualidade do ar, da água, do solo e a contaminação crescente dos ecossistemas terrestres. Essa conjuntura, cujas consequências ambientais inserem-se também nas sociais, vem salientando preocupações em vários segmentos da sociedade, ao longo das últimas décadas, ao se compreender que o meio ambiente é dimensão inseparável da vida humana e alicerce para a manutenção e perpetuação de todas as formas de vida existentes.

A constatação dessa situação desencadeou, em diversos países, a necessidade de se desenvolver um processo de conscientização ambiental por parte da sociedade, resultando na consumação de conferências e encontros, em âmbito internacional, com vistas à adoção de práticas sociais e políticas voltadas para o desenvolvimento sustentável. Dentre as diversas ações, destacam-se a inserção e criação de mecanismos jurídicos com a finalidade de regulamentar o comportamentos individual e coletivo, de modo a assegurar a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

Como consequência, podemos aludir o nascimento de um novo ramo da Ciência Jurídica, qual seja, o Direito Ambiental. Entretanto, no Brasil, somente em 1988 verifica-se uma apreensão, em nível constitucional, com a preservação da integridade do meio ambiente, cuja qualidade foi elevada à condição de direito fundamental. Assim, será utilizado o método hermenêutico de pesquisa pela natureza do estudo desenvolvido, valendo-nos da pesquisa bibliográfica como fonte para a formação argumentativa.

Desse modo, propõe-se a análise da evolução histórica da proteção ambiental, partindo do contexto internacional, onde surgiram as primeiras manifestações, para, posteriormente analisar a questão no ordenamento jurídico brasileiro. Demonstrar o papel do exercício da cidadania na proteção do meio ambiente, uma vez que é de suma importância a função desenvolvida pela sociedade na tentativa de proporcionar uma convivência harmônica entre desenvolvimento e meio ambiente.

A inserção da tutela ambiental no mundo jurídico

Cada vez mais, estamos nos deparando com numerosos e variados problemas ambientais, seja por meio de comprovação de estudos, seja através de informações que noticiam diuturnamente os abusos ao meio ambiente.

De uma forma progressiva, o patrimônio natural da humanidade vem sendo esbanjado, e os seus recursos utilizados de forma indiscriminada. Além disso, problemas como desmatamento, queima de combustíveis fósseis, uso intensivo de agrotóxicos e fertilizantes no solo, dentre outros fatores, têm representado alterações diversas nas características do meio ambiente.

A degradação do meio ambiente causa implicações que afetam não apenas a biota, mas também a saúde, a segurança e o bem-estar da população, por vezes de forma irreversível, geralmente para acolher os interesses de um grupo minoritário¹ privilegiando, na maioria das vezes, quem se apropria dos recursos naturais, apenas compartilhando com o restante da população as externalidades ambientais.

Consoante Milaré,² o homem, para o contentamento de suas novas e múltiplas necessidades, as quais são ilimitadas, disputa os bens da natureza, naturalmente limitados. Assim refere o autor que

o processo de desenvolvimento dos países se realiza, basicamente, à custa dos recursos naturais vitais, provocando a deterioração das condições ambientais em ritmo e escala até ontem ainda desconhecidos. A paisagem natural da terra está cada vez mais ameaçada pelas usinas nucleares, pelo lixo atômico, pelos dejetos orgânicos, pela **chuva ácida**, pelas indústrias e pelo lixo químico. Por conta disso, em todo o mundo – e o Brasil não é nenhuma exceção –, o lençol freático se contamina, a água escasseia, a área florestal diminui, o clima sofre profundas alterações, o ar se torna irrespirável, o patrimônio genético se degrada, abreviando os anos que o homem tem para viver sobre o planeta.

¹ A pesar do caráter global e indiscriminado dos riscos, Beck aduz que essa característica não significa uma igual de global de risco. Ao contrário, em matéria ambiental, os riscos da poluição e degradação ambientais estão diretamente ligados à questão das desigualdades sociais. (BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. Madri: Siglo Vientiuno, 2002. p. 78).

² MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente*: doutrina, jurisprudência, glossário. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 48.

Desse modo, é percebido que o desequilíbrio ecológico é uma realidade palpável, que a degradação ambiental aumenta cada vez mais, e que a inserção de modelos econômicos insustentáveis está devastando as condições essenciais à existência humana na Terra. Esse cenário, em consonância com a exigência de restabelecimento do equilíbrio ambiental, torna evidente a necessidade de se criarem meios para frear as condutas que degradam o meio ambiente.

Ainda: vale ressaltar que a crise ecológica apresentada em muitos momentos pode ser superada pelo desenvolvimento tecnológico, contudo existem riscos que afetam recursos naturais que não são passíveis de regeneração.³ A sociedade se vê forçada a exigir do Estado que sejam desenvolvidos mecanismos de preservação do equilíbrio do meio ambiente.

Assim sendo, as normas protetivas ambientais de Direito Interno e Internacional se traduzem como um importante mecanismo de preservação da qualidade ambiental, fazendo ex-surgir uma realidade inversa à anterior, pois, como lembra Reale,⁴ se antes recorriamos à natureza para dar uma base estável ao Direito – e, no fundo, essa é a razão do Direito Natural – assistimos hoje a uma trágica inversão, sendo o homem obrigado a recorrer ao Direito para salvar a natureza que morre.

A afirmação referida mostra que é a consequência de um fenômeno social que os cientistas vêm caracterizando como uma crise ambiental.⁵ A constatação de tal crise desencadeou, já na década de 60 (séc. XX), um processo de conscientização de alguns segmentos sociais, o qual acabou tomando dimensões internacionais, levando as nações a um debate, nos grandes foros internacionais, acerca da questão ambiental. Como decorrência, se tem a elaboração de respeitáveis conferências, convenções e tratados sobre a necessidade de proteção ambiental.

Na década de 70 (séc. XX), foi realizada em Estocolmo, Suécia, a primeira conferência em nível internacional, observando a sistemática de mecanismos de proteção ambiental. Esse evento, promovido pela Organização das Nações Unidas (ONU), contou com a participação de

³ Afirma Leite quanto aos riscos de os recursos naturais não conseguirem se recompor: “Proveniente de uma sociedade de risco, deflagrada, principalmente, a partir da constatação de que as condições tecnológicas, industriais e forma de organizações e gestões econômicas da sociedade estão em conflito com a qualidade de vida.” (LEITE, José Rubens Morato. Estado de direito do ambiente: uma difícil tarefa. In: LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Inovações em Direito Ambiental*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2000. p. 13).

⁴ REALE, Miguel. *Memórias*. São Paulo: Saraiva 1987. p. 287. v. I.

113 países e foi denominado Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Assim, resultou do evento um Plano de Ação para o Meio Ambiente, com 109 recomendações centradas em três grandes tipos de política, referentes à análise da gestão do meio ambiente mundial e medidas de apoio, como informação, educação e formação de especialistas, bem como foi instituído o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.

Conforme Soares,⁶ a Conferência de Estocolmo foi consequência do fato de as nações ricas e industrializadas degradaram o ambiente, guiadas pelo modelo de crescimento econômico adotado, que ocasionou a crescente escassez de recursos naturais.

Em verdade, tal conferência decorreu da necessidade de se discutirem temas ambientais que poderiam causar conflitos internacionais, pois as nações economicamente mais desenvolvidas – consideradas como ricas pelo autor elucidado – acreditavam que o crescimento econômico de base industrial e o crescimento demográfico dos países em desenvolvimento eram os grandes responsáveis pela poluição e degradação dos recursos naturais não renováveis.

O empenho dos países industrializados, apontados como responsáveis pela crise ambiental,⁷ eram contrários aos interesses dos países em via de desenvolvimento, interessados em modificar a situação à qual estavam submetidos. Essa diferença de interesses ganhou dimensão política, acarretou debates acerca da necessidade de se buscar o desenvolvimento econômico harmonizado com as exigências de sustentabilidade socioambiental.

Assim, o desenvolvimento sustentável⁸ pretendia apontar como inviáveis os presentes modelos de desenvolvimento, tanto no Hemisfério

⁵ Em contradição, apesar do alto grau de desenvolvimento tecnológico e científico, vivemos em uma verdadeira crise ambiental que está pondo em perigo as bases de sustentação do sistema produtivo vigente. (DERANI, Cristian. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 89).

⁶ SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito Internacional do Meio Ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2001. p. 77.

⁷ Nesse sentido, importante é referir a seguinte contribuição: “Estamos gerando níveis insuportáveis de poluição: estamos perdendo nossa biodiversidade e nossa água potável. Talvez devamos redimensionar nosso *modus vivendi* e até mesmo nosso paradigma de desenvolvimento, buscando a sustentabilidade. (BUTZKE, Arlindo (Coord.). *O direito ao ambiente ecologicamente equilibrado*. Caxias do Sul: Educs, 2006. p. 15).

⁸ A expressão *desenvolvimento sustentável* foi cunhada, portanto, num contexto dramático e polêmico, como salientado por Burckart. Contudo, parece que as ações vindouras serão

Norte como no Sul, que seguem padrões de crescimento econômico não sustentáveis no longo prazo. As discussões políticas chegaram a um consenso quanto à necessidade latente de se instaurar uma Nova Ordem Econômica Internacional, capaz de harmonizar a ideia de progresso com a de conservação ambiental e equidade social.

Após 20 anos da Conferência de Estocolmo, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnumad), em 1992, na cidade do Rio de Janeiro. Esse evento, que ficou mais popular como ECO/92, foi a segunda amostra solene da ONU em prol do meio ambiente, resultando na elaboração da Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e no estabelecimento da Agenda 21.

Nesse ínterim, ficou verificado pela ONU que a concepção de desenvolvimento sustentável vai muito além da questão do meio ambiente propriamente dito, passando inicialmente por uma abordagem social, apresentando uma sugestão vasta e integradora para a visão social:

Estamos convencidos de que a consecução do desenvolvimento sustentável exige uma integração dos seus componentes econômicos, ambientais e sociais. Empenhamo-nos novamente em colaborar – com espírito de solidariedade mundial – a fim de multiplicar os nossos esforços conjuntos para satisfazer de modo equânime as necessidades das gerações presentes e futuras.⁹

A Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento é o documento em que ficou consignada a necessidade de proteção ambiental centrada no ser humano, e, nesse, reafirmava-se a expressão *desenvolvimento sustentável*; já a Agenda 21 versa sobre a implantação de ações para proteção do meio ambiente no século XXI. As ações mencionadas devem ser praticadas pelos governos, agências de desenvolvimento e grupos setoriais,

aplicadas de forma paliativa, como que para questões tópicas emergenciais e não como medidas preventivas que deveriam preparar o País para o “desenvolvimento social sustentado”. A primeira vez que foi utilizada a expressão *desenvolvimento sustentável* oficialmente, foi num documento do Fundo Mundial para a Vida Selvagem (WWF) no início da década de 80, num contexto puramente ambiental. (BURCKART, Hans. Desenvolvimento sustentável e gerenciamento empresarial: elementos para um novo paradigma de gestão. In: BRUNI, Luigino (Org.). *Economia de comunhão: uma cultura econômica de várias dimensões*. Trad. de Thereza Christina F. Stummer. Vargem Grande Paulista: Cidade Nova, 2002. p. 79-86).

⁹ ONU. Conferência do Rio, *Agenda 21*. 1992, 19a sessão especial da Assembleia da ONU.

em separado da área onde a atividade humana afete o meio ambiente, devendo a Agenda 21 ser compreendida como sugestão tática designada a auxiliar um planejamento estratégico, (ajustado no tempo e no lugar) visando às características de cada país e ao anseio de sua população, respeitando todos os princípios contidos na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

A Conferência de Estocolmo e a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO/92) foram os marcos mais importantes para a tutela do Direito Ambiental Internacional. Com relação à Conferência de Estocolmo, afirma Soares:

Desde a realização da Conferência das Nações Unidas em Estocolmo, 1972, emergiu e fortaleceu-se por toda comunidade internacional uma enraizada consciência de que as questões relativas à proteção da ecologia diziam respeito não só aos elementos componentes do meio, tomados isoladamente ou em conjunto, mas com particular ênfase na atuação e finalidade de proteção ao próprio homem.¹⁰

Já no que se refere à ECO/92, foi consagrado o conceito (originário em Estocolmo), de desenvolvimento sustentável e integrado. Conforme as discussões da ECO/92, apenas essa forma de desenvolvimento abrandaria as desigualdades sociais, um dos fatores que contribuem para a degradação do meio ambiente.¹¹ Garantindo probabilidades para uma melhor qualidade de vida para aos seres humanos é, por conseguinte, um dos meios de usufruírem um meio ambiente saudável, somente admissível com o equilíbrio ecológico entre fatores bióticos e abióticos existentes no Planeta, haja vista ser ele um grande ecossistema. Ainda nesse sentido, vale mencionar que outros reforços surgiram após, tentando proferir a ideia de necessidade de desenvolvimento com a de conservação ambiental, especialmente no campo jurídico.

¹⁰ SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito Internacional do Meio Ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2001. p. 70.

¹¹"A promessa da tecnologia moderna se converteu em ameaça ou essa se associou àquela forma indissolúvel. [...] Concebida para a felicidade humana, a submissão à natureza, na sobremedida de seu sucesso, que agora se estende à própria natureza do homem, conduziu ao maior desafio já posto ao ser humano pela sua própria ação." (JONAS, Hans. *O princípio da responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica*. Trad. de Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto; Ed. da Puc-Rio, 2006. p. 67).

A inserção da tutela coletiva no ordenamento jurídico brasileiro

Inicialmente, antes da abordagem da tutela ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, necessário é fazer considerações sobre a tutela coletiva no Direito brasileiro, que, por vezes, coincide com questões referentes ao meio ambiente.

A tutela coletiva brasileira estava vinculada à Constituição Federal de 1934, que assegurava que “qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios”.¹² Mesmo que ainda de forma introvertida, essa foi a primeira manifestação, contudo foi em 1965 que foi publicada a lei conhecida popularmente como Lei de Ação Popular.¹³

Entretanto, a comunidade jurídica acabou constatando que conferir somente ao cidadão a legitimidade para defesa dos direitos metaindividuais¹⁴ tinha inúmeras dificuldades para serem enfrentadas como a falta de mobilização dos indivíduos para defesa de tais direitos, a condição de hipossuficiência em relação aos que violam os direitos, bem como a limitação do seu objeto, pelo menos no texto original da Lei 4.717/1965.

No entanto, com a publicação da Lei 6.938/1981, que regulou a Política Nacional do Meio Ambiente, previu a possibilidade de o Ministério Público ajuizar demandas indenizatórias pelos danos causados contra o meio ambiente, aumentando as possibilidades da tutela jurisdicional da tutela coletiva. Assim, tal fato pode ser considerado um avanço legislativo em termos de tutela coletiva.

Na sequência, houve a edição da Lei da Ação Civil Pública, sendo considerado outro importante marco na tutela coletiva dos direitos

¹² BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 9 jun. 2012.

¹³ Zaneti Júnior lembra que o surgimento e a proliferação dos novos direitos, de porte coletivo, é uma marca do Estado Social (Providência), que se firmou após o término da Segunda Guerra Mundial, o que é coincidente com a época em que surgiu, de forma incipiente, a tutela coletiva no Brasil, por meio da Lei de Ação Popular. (ZANETI JÚNIOR, Hermes. *Processo constitucional: o modelo constitucional do processo civil brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 161).

¹⁴ “A idéia de conscientização de classe foi o divisor de águas da história passada e recente do direito processual metaindividual, a partir da qual a tutela coletiva de direitos passou a ter relevância especial a justificar o estudo e a elaboração do sistema próprio” (MAIA, Diogo Campos Medina. A ação coletiva passiva: o retrospecto histórico de uma necessidade presente. In: GRINOVER, Ada Pellegrini e outros (Coord.). *Direito Processual Coletivo e anteprojeto do Código Brasileiro de Processos Coletivos*. São Paulo: RT, 2007. p. 327).

coletivos, introduzindo uma significativa mudança e aumentando o rol de legitimados para a propositura de ação. Dentre o rol dos legitimados estão o Ministério Público, as Associações, os Sindicatos, que atuam com uma legitimação classificada como corrente e disjuntiva,¹⁵ conferindo a qualquer dos legitimados a postulação em juízo; e a legitimação de um não depende da atuação de forma conjunta com os demais. Cumpre referir, ainda, que, dentre os legitimados, os cidadãos não estão incluídos.

Os objetos tuteláveis pela Lei da Ação Civil Pública são observados em um rol taxativo, que excluía as hipóteses não elencadas. Foram inicialmente descritas a proteção do meio ambiente, do consumidor, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Além da limitação quanto ao objeto, a Lei da Ação Civil Pública restringia a proteção dos direitos difusos, não existindo, no ordenamento jurídico, qualquer distinção entre direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, matéria instituída pela Constituição de 1988 e pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC).

Contudo, foi com a criação do CDC, especificamente o Título III, que efetivamente se pôde considerar que o ordenamento jurídico brasileiro apresentou um verdadeiro sistema de direitos coletivos.¹⁶ Desse modo, o notável desenvolvimento ocorrido com a edição da Lei da Ação Civil Pública e o constante debate da matéria pela mesma referenciada, associada à ampliação da legitimação e dos objetos tutelados funcionou como marco inicial para o desenvolvimento da ciência processual coletiva e a sua consequente autonomia.

Assim, necessário é salientar as mudanças introduzidas pelo novo Diploma Legal, como a inversão do ônus da prova, a ampliação das hipóteses de tutela coletiva pelos entes legitimados e também a ampliação

¹⁵ LENZA, Pedro. *Teoria Geral da Ação Civil Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 170.

¹⁶ “O Código de Defesa do Consumidor (CDC) representou uma verdadeira revolução no direito processual civil brasileiro. Afinal de contas, foi com sua entrada em vigor que se completou o sistema de proteção dos interesses metaindividuais, anteriormente regulamentados pela Lei da Ação Popular e pela Lei da Ação Civil Pública. Esse sistema, que antes do CDC era claramente insuficiente, passou a ser capaz de revelar o mais rico instrumental de proteção dos interesses metaindividuais de que se tem notícia no mundo.” (CÂMARA, Alexandre Freitas. Tutela jurisdicional dos consumidores. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; DIDIER JÚNIOR, Fredie (Coord.). *Procedimentos especiais cíveis*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 1079). Nesse sentido, também: ALVIM, Arruda. Ação Civil Pública. *Revista de Processo*, São Paulo, ano 22, n. 87, p. 154, jul./set. 1997).

dos métodos coercitivos de execução de tutelas condenatórias de obrigação de fazer e não fazer. Além de representar um avanço em termos legislativos na defesa dos consumidores, mediante estabelecimento de legislação específica, a integração entre o CDC e a Lei da Ação Civil Pública representa o início do estudo procedimental da tutela coletiva, dotado de características próprias, afastando-o do procedimento civil, que apenas, subsidiariamente, será aplicado.

No entendimento de Zavascki, os instrumentos processuais criados estão além da prestação da tutela jurisdicional individual, ou seja, o atual sistema apresentou, ao longo dos tempos, inúmeras possibilidades processuais de tutela dos direitos dos grupos; dessa maneira, o aludido autor apreende que as transformações do sistema ocorreram em momentos diferentes, as quais ele classifica em dois momentos distintos: o primeiro momento é marcado pela introdução de instrumentos destinados a dar curso a demandas de natureza coletiva, tais como: a tutela de direitos e interesses transindividuais; em seguida, entende o momento como reformador, que teve por objetivo aprimorar tais mecanismos.¹⁷

Ainda assim, importante é referir o advento da Constituição Federal de 1988, que, ao inovar, garantiu no corpo de seu texto a valorização e a garantia dos direitos fundamentais dos grupos. Dessa maneira, o preâmbulo da Constituição, ao referir que a base do Estado Democrático de Direito se destina a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos, divulga o começo de uma nova fase, qual seja, uma fase reformadora para a tutela de direitos transindividuais, de tal forma que amplia a busca pelo direito coletivo.

No entanto, a consideração constitucional dos direitos fundamentais, conforme Baracho¹⁸ mostra-se insuficiente se não vier seguida de garantias que assegurem a efetividade e o livre-exercício de tais direitos. Para consolidação da nova ordem formada, se faz necessária a ruptura com velhas e insatisfatórias normas técnicas e a prática de uma ciência processual capaz de consentir com novas exigências em conformidade com os direitos e as garantias fundamentais que se mostram inderrogáveis.

¹⁷ ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 18.

¹⁸ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Direito Processual Constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 11-12.

A sustentação no ordenamento jurídico de normas que desejam ultrapassar os limites para os quais foram instituídas, visando a curar as falhas decorrentes da omissão estatal no exercício de suas funções, não se coaduna com os objetivos e os fundamentos da Constituição de 1988.

Em todos os corpos legislativos citados acima, o que se denota é uma preocupação do constituinte (ou do legislador infraconstitucional) com a abertura da via judicial à participação pública na defesa dos direitos coletivos e difusos, ainda que a forma para solucionar, ou encontrar respostas, não seja uniforme. Assim, incontestavelmente, o processo civil se traduz em mecanismo adequado capaz de viabilizar também a defesa do meio ambiente.

Contudo, não existe uma legislação específica à tutela do meio ambiente; sendo assim, a participação judicial ambiental acontece através da Lei da Ação Popular, Lei da Ação Civil Pública e das disposições no CDC.¹⁹

Desse modo, a tutela coletiva acaba inserindo uma novidade na configuração processual, seja por tentar prestar adequadamente a jurisdição, seja por tentar garantir a igualdade de condição entre os litigantes, na medida em que o rigor formal do processo abre um espaço para análise dos fins das normas processuais, bem como a segurança jurídica e a coisa julgada são relativizados em relação à necessidade de conferir justiça às decisões.²⁰

Assim, ainda na questão da análise da evolução histórica da tutela coletiva, para um melhor entendimento, no próximo item, será analisada a questão da tutela ambiental no ordenamento jurídico brasileiro.

A evolução histórica da tutela ambiental no ordenamento jurídico brasileiro

Foi em 1970 que se deram os primeiros passos efetivos na história da proteção jurídica do meio ambiente, década em que surgiram os primeiros diplomas legais tutelando a qualidade ambiental.

¹⁹ A Lei 6.938, de 1981, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, apenas dispõe sobre a legitimidade ativa do Ministério Público para as ações de responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente, sem disciplinar, diretamente, outros aspectos processuais da matéria.

²⁰ RODRIGUES, Marcelo Abelha. Ação Civil Pública. In: DIDIER JÚNIOR, Fredie (Coord.). *Ações constitucionais*. 2. ed. Salvador: JusPodvim, 2007. p. 252-253.

No entanto, em 1980, com o objetivo de proteção ambiental, foi editada, em âmbito federal, a Lei 6.803/80, dispondo sobre diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição. Já em 1981 foi instituída a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), a Lei de 6.938/1981, que tinha por objetivo a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando a assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

Assim, o referido diploma mereceu especial atenção, pois trouxe os conceitos de meio ambiente, poluição e degradação, além de instituir diretrizes dedicadas a orientar a ação dos governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios quanto à preservação da qualidade ambiental e à manutenção do equilíbrio ecológico. Através dessa lei, também foi instituído o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental.

O Sisnama tem como objetivo instituir uma rede de agências governamentais nos diversos níveis da Federação, a qual pudesse garantir os meios capazes de implantar eficazmente a PNMA. Com a instituição da PNMA, a legislação brasileira deu um passo à frente em termos de proteção ambiental. Entretanto, na realidade prática, não significou um avanço, por que ia contra os interesses de mercado, dificultando sua efetiva prática, o que só veio a acontecer posteriormente, com a Constituição Federal de 1988.

As Constituições brasileiras anteriores à de 1988 não trouxeram, nenhuma contribuição sobre a proteção do meio ambiente natural, apenas referindo sobre a competência da União para legislar sobre águas, florestas, caça e pesca, permitindo, assim, a criação de leis e códigos de proteção desses elementos, tais como: o Código Florestal e os Códigos de Água e de Pesca.

Em 1988, quando foi promulgada a Constituição, intitulada como *Constituição Cidadã*, em ato de vanguarda, deu um tratamento constitucional à problemática ambiental ao designar um capítulo inteiro à questão, consolidando o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar a natureza para as presentes e futuras gerações.²¹ Conforme o texto constitucional, o direito ao meio ambiente

²¹ “Estabeleceu, por via de consequência, um dever não apenas moral, como também jurídico e de natureza constitucional para as gerações atuais de transmitir esse patrimônio ambiental

passou a ser considerado direito fundamental de terceira geração, ou seja, direito de titularidade coletiva e difusa.

Silva²² contribui neste sentido, referindo que é um direito fundamental, uma vez que são situações jurídicas sem as quais o ser humano não é capaz de se realizar, de conviver e, por vezes, nem mesmo de sobreviver, salientando que, por se tratar de um direito fundamental, ainda pertence a todos, por igual, devendo ser reconhecido, não apenas no plano formal, mas visível e materialmente concretizado. Nessa situação, se depara o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, diante da sua essencialidade à manutenção da vida no Planeta.

No mesmo sentido, o pensamento de Medeiros²³ corrobora, quando assegura que, ao compreender o meio ambiente como bem jurídico passível de tutela, o legislador balizou a essência de uma nova dimensão do direito fundamental à vida e o próprio princípio da dignidade da pessoa humana, tendo em vista ser o meio ambiente o lugar em que se desenvolve a vida em todas as suas formas, especialmente a humana.

Considerando o desenvolvimento da tutela ambiental na história do constitucionalismo brasileiro, analisa-se que o tratamento empregado à matéria após 1988 significou um processo evolutivo, visto que, se antes as Constituições não disciplinavam a matéria ambiental, hoje temos uma Carta Magna que, além de reconhecer as necessidades de proteção do meio ambiente, procura ajustar crescimento econômico com a exigência de desenvolvimento sustentável.²⁴

às gerações que nos sucederem e, nas melhores condições, do ponto de vista do equilíbrio ecológico.” MIRRA, A. L. V. Fundamentos do Direito Ambiental no Brasil. *Revista Trimestral de Direito Público*, v. 7, p. 186, 1994.²² SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo 6. ed. Malheiros, 2007. p. 102.

²³ Para Medeiros a proteção do ecossistema no qual estamos inseridos e da qual fazemos parte, foi concebida para respeitar o processo de desenvolvimento econômico e social, ou seja, com o escopo de conservação/alterações socioindividualmente constituída para que o ser humano desfrute de uma vida digna. (MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *Meio ambiente: Direito e dever fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 201).

²⁴ Nesse sentido importante referir: “O Direito Ambiental, que desabrochou no fim da modernidade, guarda em sua essência um viés diferenciado da estrutura utilizada para resolução de conflitos, ou seja, as regras e os estudos realizados (quanto à efetividade das normas para situações modernas), merecem reavaliação, haja vista o caráter cada vez mais nítido da presença da pós modernidade nas questões ambientais”. (MARIN, Jeferson. Efetividade normativa e Direito Ambiental: o hiperconsumo hedonista numa perspectiva sistêmica. *Revista Direito Ambiental e sociedade*, Caxias do Sul: EducS, v. 1, n. 1, jan./jun. 2011).

Os avanços constitucionais têm demonstrando que somente a previsão normativa da tutela ambiental não tem sido suficiente na proteção do meio ambiente, principalmente em face da prevalência dos interesses econômicos, pois o cerne da questão está além da norma, sendo necessária uma mudança de comportamento por parte do cidadão para garantir que tais direitos sejam cumpridos e exigidos.²⁵

A defesa do meio ambiente através do exercício da cidadania

As breves apreciações feitas advertem que, para haver um meio ambiente ecologicamente equilibrado, se deve ter consciência de que se trata de um bem de uso comum do povo, e que a efetivação desse direito fundamental está intrinsecamente conectada à sua realização social e não somente à previsão legislativa.

Cabe salientar que o conceito de cidadania pode ser entendido como “o estabelecimento de um laço político entre o indivíduo e a organização do poder”. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 instituiu uma abertura de canais para a participação ativa na vida social, pelo meio do cidadão ou da coletividade.²⁶ A cidadania pode ser compreendida a partir de diversos aspectos, contudo, no presente trabalho, deve ser entendida como a participação ativa do indivíduo na sociedade em que se insere, de forma a permitir a participação no processo que possibilita seu próprio desenvolvimento, bem como a inclusão social e questões que envolvem o meio ambiente.

O exercício da cidadania na forma de participação popular e a preservação do meio ambiente estão intimamente interligados; por esse motivo, as decisões relacionadas à temática ambiental não podem ser tomadas sem a participação popular, seja ela de forma individual, seja em pequenos grupos ou de seus representantes.

²⁵ “A recente percepção de finitude do bem ambiental – caminho que a humanidade começou a trilhar há pouco mais de quarenta anos – reclama postura diversa do operador do processo, que se afaste das ideologias que impedem a tutela desse bem”. (LUNELLI, Carlos Alberto. Por um novo paradigma processual nas ações destinadas à proteção do bem ambiental: a contribuição do *contemp of court*. Estado, Meio Ambiente e Jurisdição, Caxias do Sul: Educus, 2012. p. 150).

²⁶ Observa que “reforçaram-se os canais de diálogo ante a convicção de que os cidadãos, com amplos conhecimentos de sua realidade e com acesso à informação, têm melhores condições de atuar sobre a sociedade, de articular mais eficazmente desejos e idéias e de tomar parte ativa nas decisões que lhe interessam diretamente”. (MILARRÉ, Édís. A participação comunitária na tutela do ambiente. *Revista Forense*, Rio de Janeiro: Forense, v. 317, p. 79-87, 1992).

Nesse sentido, a participação popular através do exercício da cidadania significa a conexão da comunidade com os processos de definição, execução e implementação de políticas públicas ambientais, além de também poder interferir nas hipóteses em que o Poder Público possa agir de forma ilegal ou inconstitucional. Assim, não basta que a proteção do meio ambiente esteja prevista no rol dos direitos fundamentais tutelados, sendo necessário que toda a sociedade seja envolvida e se sinta comprometida com a sua concretização.²⁷

No que tange ao meio ambiente, é absolutamente necessário que se compreenda que é direito de todos e que deve ser defendido por qualquer cidadão, eis que a proteção do meio ambiente constitui a defesa do nosso maior patrimônio, devendo ser considerado e elevado a um direito irrenunciável de todos que fazem parte da sociedade.

É imprescindível uma mudança de atitudes em relação ao meio ambiente perpassando, necessariamente, por uma mudança de mentalidade, para conseguir compreender que conceitos como desenvolvimento sustentável, bem como a integração das áreas de conhecimento levam a uma mudança de enormes proporções, refletindo, por óbvio no exercício efetivo da cidadania na tutela ambiental.²⁸

Dessa forma, imperativo é a população brasileira acordar para defender e proteger o meio ambiente através de uma nova cultura baseada no respeito para com à natureza e, principalmente, via novos paradigmas econômicos, tecnológicos e legislativos, que abranjam os padrões de produção e de consumo, sendo necessário desenvolver esses elementos para um eficaz exercício da cidadania.

²⁷ Segundo Ihering, “a luta pelo direito subjetivo é um dever do titular para consigo mesmo. A defesa da própria existência é a lei suprema de toda vida: manifesta-se em todas as criaturas por meio do instituto da autoconservação. No homem, porém, trata-se não apenas da vida física, mas também da existência moral; e uma das condições desta é a defesa do direito. [...] Não basta a concessão abstrata das condições de existência por parte do direito objetivo: necessário [é] se tornar sujeito do direito [...] em cada caso concreto”. (IHERING, Rudolf von. *A luta pelo direito*. Trad. de Pietro Nasseti. São Paulo: M. Claret, 2003. p. 41-42).

²⁸ “O conhecimento do mundo como mundo é a necessidade ao mesmo tempo intelectual e vital. Para articular e organizar os conhecimentos e assim reconhecer os problemas do mundo, é necessário a reforma do pensamento. Entretanto, esta reforma é paradigmática e, não programática: é uma questão fundamental da educação, já que se refere à nossa aptidão para organizar o conhecimento.” (MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. Trad. de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeannes Sawaya. 6. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco, 2002. p. 35).

Considerações finais

A questão da proteção do meio ambiente vem despertando ansiedades em múltiplos ramos da sociedade ao longo dos últimos anos, contudo há a real probabilidade do esaurimento dos recursos naturais e energéticos não renováveis e a perda da biodiversidade, da qualidade do ar, da água, do solo e a contaminação crescente dos ecossistemas, não só com a depredação do ambiente natural, mas das condições de existência dos seres humanos no Planeta.

Entretanto, ainda não parece estar nítido para grande parte da população que é a forma de organização social dominante, hodiernamente, a culpada pelo comprometimento dos recursos naturais, uma vez que acaba afetando a continuidade da vida na Terra, em todas as formas.

Essa realidade requer, conseqüentemente, que a sociedade desenvolva um processo de conscientização crítica quanto às causas da crise ambiental, além de criar normas reguladoras de conduta, individual e coletiva, relativamente à proteção do meio ambiente, que precisam ser efetivamente aplicadas, restringindo a ação sobre o meio ambiente, estabelecendo que sejam coerentes e adaptada, para um melhor amparo da qualidade ambiental.

Contudo, para que possam ser efetivas, a sociedade precisa exigir do Poder Público o dever de proteger o meio ambiente, o que necessita, principalmente, de uma mudança de comportamento por parte dos próprios cidadãos, uma vez que são eles os titulares desse direito.

A transformação da realidade ambiental não tem sido tarefa simples, haja vista que os mecanismos jurídicos que limitam as ações sobre a natureza se contrapõem aos interesses políticos e econômicos dos grupos dominantes, incompatíveis com a exigência de sustentabilidade ambiental. Assim, mesmo com os notórios avanços no ordenamento jurídico na tutela do meio ambiente, não se mostra um instrumento eficaz, pois se salienta a necessidade de que o poder público e a participação da comunidade sejam atuantes construtores de um meio ambiente equilibrado, com o escopo de promover a melhoria da qualidade de vida da população e a preservação do meio ambiente.

Então, tanto a ação como a reivindicação do cidadão é utensílio ativo de concretização da democracia participativa, não só individual, como também coletiva, através de várias formas de organização. A participação é parte que agrega o exercício democrático e fundamenta a cidadania, e a sequência da democracia numa sociedade pluralista está atrelada à

participação popular que procura concretizar as conquistas em todos os meios, no caso em tela, as vinculadas à problemática das questões ambientais.

Referências

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Direito Processual Constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

BECK, Ulrich. *La sociedade del riesgo global*. Madrid: Siglo Vientiuno, 2002.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 9 jun. 2012.

BURCKART, Hans. Desenvolvimento sustentável e gerenciamento empresarial: elementos para um novo paradigma de gestão. In: BRUNI, Luigino (Org.). *Economia de comunhão: uma cultura econômica de várias dimensões*. Trad. de Thereza Christina F. Stummer. Vargem Grande Paulista: Cidade Nova, 2002.

BUTZKE, Arlindo (Coord.). *O direito ao ambiente ecologicamente equilibrado*. Caxias do Sul: EducS, 2006.

DERANI, Cristian. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Loyola, 2002.

JONAS, Hans. *O princípio da responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica*. Trad. de Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto; Ed. da PucRio, 2006.

IHERING, Rudolf von. *A luta pelo direito*. Trad. de Pietro Nasseti. São Paulo: M. Claret, 2003.

LEITE, José Rubens Morato. Estado de direito do ambiente: uma difícil tarefa. In: LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Inovações em Direito Ambiental*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2000.

LENZA, Pedro. *Teoria Geral da Ação Civil Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LUNELLI, Carlos Alberto. Por um novo paradigma processual nas ações destinadas à proteção do bem ambiental: a contribuição do *contempf of court*. In: _____. *Estado, meio ambiente e jurisdição*. Caxias do Sul: EducS, 2012.

MAIA, Diogo Campos Medina. A ação coletiva passiva: o retrospecto histórico de uma necessidade presente. In: GRINOVER, Ada Pellegrini e outros (Coord.). *Direito Processual Coletivo e anteprojeto do Código Brasileiro de Processos Coletivos*. São Paulo: RT, 2007.

MARIN, Jeferson. Efetividade normativa e Direito Ambiental: o hiperconsumo hedonista numa perspectiva sistêmica. *Revista Direito Ambiental e sociedade*, Caxias do Sul: Educs, v. 1, n. 1, jan./jun. 2011.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *Meio ambiente: direito e dever fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MILARRÉ, Édís. A participação comunitária na tutela do ambiente. *Revista Forense*, Rio de Janeiro: Forense, v. 317, 1992.

_____. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MIRRA, A. L. V. Fundamentos do Direito Ambiental no Brasil. *Revista Trimestral de Direito Público*, v. 7, p. 186, 1994.

MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. Trad. de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeannes Sawaya. 6. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco, 2002.

ONU. Conferência do Rio, *Agenda 21*. 1992, 19ª sessão especial da Assembleia da ONU.

REALE, Miguel. *Memórias*. São Paulo: Saraiva, 1987.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Ação Civil Pública. In: DIDIER JÚNIOR, Fredie (Coord.). *Ações constitucionais*. 2. ed. Salvador: Jus Podvim, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito Internacional do Meio Ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2001.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. *Processo constitucional: o modelo constitucional do processo civil brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

AÇÃO POPULAR AMBIENTAL: PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO SUSTENTÁVEL DO MEIO AMBIENTE NO ATUAL ESTADO SOCIOAMBIENTAL DE DIREITO

Rachel Cardone*

Introdução

O presente estudo almeja evidenciar a relevância do uso de ação popular como exercício de cidadania ante a crise ambiental, deflagrada mais fortemente na virada do século XXI, decorrente das grandes modificações sociais, políticas e econômicas da contemporaneidade. Dessa forma, iniciar-se-á esclarecendo a atual proposta constitucional para o Estado brasileiro em que se ultrapassam os limites de garantia de uma sociedade justa em termos democráticos e sociais, pretendendo uma proposta com dimensões ambientais. Para tanto, é indispensável uma vinculação não só estatal na defesa do meio ambiente, mas também da participação ativa do cidadão. Essa incumbência está atrelada ao novo modelo de sociedade, em que o Estado Democrático não tem demonstrado ser capaz de cumprir suas promessas institucionais, seja pelo assoberbamento de funções no âmbito dos três poderes, seja pela ausência de efetivação das normas ambientais.

115

* Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Graduada em Direito e Letras Português/Inglês pela Universidade Federal do Rio Grande (Furg). Especialista em Direito Civil e Empresarial pela FURG. Advogada. Professora Titular na Faculdade Anhanguera. Site: <www.rachelcardone.com.br>.

A seguir, passar-se-á a analisar a urgência da redefinição de uma identidade ecológica, na forma de um dever de exercício de cidadania, para, depois, se adentrar no uso da ação popular como forma de exercer sua cidadania diante do seu novo dever constitucional de proteção do meio ambiente.

Nesse contexto, o presente artigo almeja evidenciar o novo desafio do cidadão brasileiro em face dessa nova preocupação global, na busca da efetivação da garantia constitucional a um ambiente saudável e equilibrado, o que deverá ser feito com uma participação política efetiva, irrestrita e consciente, que vem se mostrando esmaecida pela falsa ideia de uma proteção normativa, já há muito não exercida eficazmente pelo Estado.

Nova tarefa do cidadão no Estado Socioambiental e na defesa de um direito fundamental

As mudanças na sociedade, no evoluir dos séculos, obrigou o Estado a se transmutar para acompanhar as quebras de paradigmas decorrentes das reivindicações dos cidadãos ou de movimentos políticos, garantindo-se desde os direitos civis até os atuais direitos ambientais. Tais direitos são tão relevantes na contemporaneidade que o Estado Constitucional é denominado não apenas Democrático ou Social, mas também Ambiental, na medida em que almeja garantir como um direito fundamental o ambiente saudável.

Resta evidente a passagem de um período em que o bem-estar era analisado apenas do ponto de vista do desenvolvimento econômico para a valorização de um meio ambiente saudável. Passou-se a contabilizar as externalidades negativas¹ de tal crescimento, sinalizando um *deficit* capaz de comprometer a própria sobrevivência no Planeta. A ameaça à vida humana fez com que os movimentos de proteção ambiental demarcassem um período de mudanças comportamentais geradas pela necessidade de manutenção da vida na Terra.

¹ Sobre as externalidade negativas nos esclarece Moura: “Refere-se à ação que um determinado sistema de produção causa em outros sistemas externos. Trata-se de um conceito desenvolvido pelo economista inglês Pigou, em 1920, que estabeleceu que existe uma externalidade quando a produção de uma empresa (ou um consumo individual) afeta o processo produtivo ou um padrão de vida de outras empresas ou pessoas, na ausência de uma transação comercial entre elas. Normalmente esses efeitos não são avaliados em termos de preços. Um exemplo disso é a poluição causada por uma determinada indústria.” (MOURA, Luiz Antônio Abdalla de. *Economia ambiental: gestão de custos e investimentos*. São Paulo: J. de Oliveira, 2000. p. 5).

A segurança das relações jurídicas, que outrora o Estado oportunizava, através da positivação das regras postas, tinha por meta assegurar a certeza de estabilidade das relações sociais no presente ante as ameaças do futuro com base nas experiências do passado. Sobre a função estatal, Belloc complementa:

Sua meta principal era conferir segurança e estabilidade à sociedade, com um conjunto de regras positivadas, para a defesa do ordenamento jurídico contra circunstâncias de exceção que fugissem à sua lógica e pudessem subvertê-la. Fruto dessa concepção, o direito à segurança jurídica, previsto no art. 5º, XXXVI, da CF/88, tem como corolários o direito adquirido, a coisa julgada e o ato jurídico perfeito.²

O atual Estado está comprometido com a proteção e promoção da dignidade humana a partir de uma compreensão multidimensional e não reducionista, haja vista ter a dignidade uma referência cultural relativa e cambiante, ajustada aos valores presentes no contexto cultural.³

No que tange a essa dimensão ecológica da dignidade humana, faz-se relevante destacar que a Carta Constitucional brasileira vigente consagra, no seu art. 1º, inciso III, a dignidade da pessoa humana como o princípio primordial, inaugurando a lei fundamental, a dignidade, como critério de legitimação de toda a trama normativa do sistema jurídico. Dessa forma, não há como se olvidar do reconhecimento de que uma vida digna e saudável depende diretamente da preservação dos recursos naturais essenciais. Nessa linha de pensamento, defende-se a necessidade de tutelar a dignidade inerente a outras formas de vida, rechaçando-se o paradigma ético antropocêntrico de matriz kantiana. Nesse diapasão, Fensterseiferalerta que

² BELLO, Enzo. Conflitos sócio-ambientais na sociedade do risco: um estudo de caso sobre os litígios fundiários no jardim botânico. In: Congresso nacional do CONPEDI, XVII, 2008, Brasília. *Anais...* Brasília [S.n.], 2008, p. 14.

³ HABERLE, Peter. A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal. Trad. de Ingo Wolfgang Sarlet e Pedro Scherer de Mello. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do Direito e Direito Constitucional*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 127.

o conteúdo conceitual e normativo do princípio da dignidade humana da pessoa humana está intrinsecamente relacionado à qualidade do ambiente (onde o ser humano vive, mora, trabalha, estuda, pratica lazer, bem como o que ele come, veste, etc.). A vida e a saúde humanas (ou como refere o *caput* do artigo 225 da Constituição Federal, conjugando tais valores, *a sadia qualidade de vida*) só são possíveis, dentro dos padrões mínimos exigidos constitucionalmente para o desenvolvimento pleno da existência humana, num ambiente natural onde haja qualidade ambiental da água que se bebe, dos alimentos que se come, do solo onde se planta, do ar que se respira, da paisagem que se vê, do patrimônio histórico e cultural que se contempla, do som que se escuta, entre outras manifestações da dimensão ambiental. (Grifo do autor).⁴

Nessa senda, vários dispositivos legais de alta relevância à tutela ecológica foram inseridos no sistema jurídico brasileiro, servindo de sustentáculo ao Estado Socioambiental de Direito. Clara está a existência de suporte legislativo para o desenvolvimento de um Estado, teoricamente capaz de proporcionar um meio ambiente saudável, com crescimento econômico, sem impor restrições demasiadas às liberdades individuais.

Eis, então, o nascimento do Estado Socioambiental⁵ de Direito brasileiro. Segundo Canotilho,⁶ esse novo padrão de Estado contemporâneo apresenta a integração da juridicidade, democracia, sociabilidade e sustentabilidade ambiental, de modo a obrigar a adoção de medidas institucionais, responsabilizando-se perante as gerações futuras.

A proteção do ambiente foi erigida à categoria de direito fundamental,⁷ inobstante não esteja no catálogo contido no art. 5º da Constituição Federal

⁴ FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 61.

⁵ Importa consignar a existência de outras terminologias empregadas para denominar o Estado que pretende proteger os direitos ambientais.

⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado de Direito. *Cadernos Democráticos*, Fundação Mário Soares. Lisboa: Gradiva, n. 7, p. 23, 1998.

⁷ No caso das normas que estabelecem direitos e garantias fundamentais, o art. 5º, § 1º, da Constituição, já declara expressamente que elas têm aplicação imediata. Entretanto, há uma séria controvérsia doutrinária sobre o alcance desse dispositivo: se aplicável a todos os direitos fundamentais ou se restrita aos direitos individuais e coletivos previstos apenas no art. 5º. Sarlet tem um entendimento no sentido de que o § 1º não é restritivo, o que pode defender alguns doutrinadores devido à situação topográfica do dispositivo. Mesmo por uma interpretação literal, a norma abrange todo o Título II da Constituição, cuja epígrafe é “*Dos*

de 1988, pois nos preleciona Alexy⁸ que da norma constitucional retiramos princípios e regras e delas os valores jurídicos sacramentados em nosso ordenamento; assim, a Constituição admite outros direitos fundamentais constantes de leis, aliás, esse é o sentido dado pelo parágrafo 2º do referido artigo.

O constitucionalismo socioambiental, portanto, um modelo adiante do constitucionalismo social, deflagrado nas últimas décadas e influenciado pelo ordenamento internacional, preocupa-se com a formação de uma cultura ambientalista no espaço político-jurídico contemporâneo, promovendo o ambiente equilibrado a um direito humano fundamental, haja vista a imprescindibilidade do bem-estar existencial. Nessa mesma perspectiva, cumpre ao Estado Socioambiental como fim e tarefa o desenvolvimento e a sustentabilidade em todas as suas dimensões a partir dos pilares econômico, social, cultural e ambiental.

Na linha do novo pensamento jurídico, tanto o Estado como os indivíduos estão atrelados a esse contrato político-jurídico ecológico onde, necessariamente, o homem deve abandonar sua condição de predador do mundo natural para adotar postura ecocêntrica. É tarefa do Estado a proteção e preservação, assim como um direito/dever do indivíduo a garantia a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, como consequência desse direito ter alçado o *status* de direito fundamental ante a galopante degradação.

Portanto, o texto constitucional consagra o Princípio da Cooperação, também na seara ambiental, ao prescrever atuação conjunta na escolha de prioridades e nos processos decisórios de política ambiental, bem como o equilíbrio entre a liberdade individual e a necessidade social. Pode-se afirmar que tal princípio resulta de uma divisão de funções dentro da ordem econômica na adequação entre os interesses mais significativos e na orientação do desenvolvimento político. Afirmam Sarlet e Fensterseifer a despeito do binômio dever/tarefa da proteção do ambiente:

direitos e garantias fundamentais", assim como formulado no dispositivo ora analisado: "As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata."

⁸ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 82.

Há, portanto, o reconhecimento, pela ordem constitucional, da *dupla funcionalidade* da proteção ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, que assume tanto a forma de um *objetivo* e *tarefa* do Estado quanto de um *direito (e dever) fundamental* do indivíduo e da coletividade, implicando um complexo de direitos e deveres fundamentais de cunho ecológico. (Grifo do autor).⁹

A crise ambiental, desencadeada por essa postura parasita do homem, exige, agora, uma postura ativa para retroceder, estancar ou reduzir as consequências desastrosas de sua atitude antropocêntrica prepotente. A titularidade ativa, para além de um dever fundamental de proteção ambiental restrito do Estado, também o é da coletividade, independentemente de sua capacidade política ou enquadramento político, consubstanciada como titular à humanidade.¹⁰

Mudança de paradigma para redefinição de uma identidade ecológica

Desse contexto atual, há reconhecimento que a qualidade e o equilíbrio ambientais são imprescindíveis para uma vida digna. Mais do que isso, a tutela de outros direitos fundamentais historicamente conquistados – tais como o direito à vida, à moradia, à saúde e à alimentação – torna-se inócua se não estiver vinculada à proteção do ambiente. Bobbio considera que o “direito de viver num ambiente não poluído”¹¹ é o mais relevante, dentre os assim denominados, direitos de terceira geração, ou dimensão.

A tentativa de incorporação de uma consciência ecológica é bastante incipiente, e a situação de vulnerabilidade existencial do ser humano (em decorrência da degradação ambiental) é capaz de prejudicar e comprometer o bem-estar individual e o coletivo. Nesse contexto de crise, o primeiro passo foi dado quando o Direito Constitucional e, mais precisamente, a

⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria socioambiental. In: AUGUSTIN, Sérgio; STEINMETZ, Wilson (Org.). *Direito constitucional do ambiente: teoria e aplicação*. Caxias do Sul: EducS, 2011. p. 10.

¹⁰ MEDEIROS, Fernanda Luíza Fontoura de. *Meio ambiente: direito e dever fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 141.

¹¹ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1995. p. 6.

Teoria dos Direitos Fundamentais, evoluíram no sentido de apresentar diretrizes à solução dos graves problemas que se apresentam, resta a concretização do direito. Essa etapa deverá ser necessariamente trilhada no processo de “afirmação histórica dos direitos humanos”.¹² A respeito do tema, Andrade assevera que

os sociólogos descrevem a sociedade atual, já obviamente pós-industrial, como uma “sociedade de risco” (Beck) ou uma “sociedade do desaparecimento” (Breuer), na medida em que corre “perigos ecológicos” (e perigos genéticos) ou, segundo alguns, caminha mesmo, por força do seu próprio movimento, para a destruição das condições de vida naturais e sociais (e da própria pessoa) – é dizer, na medida em que ocorre o perigo de passar, ou transita efectivamente, da autoreferência (autopoiesis) para a autodestruição”. (Grifo do autor).

Segundo Capra,¹³ principal autor que discorre sobre a conexão entre todo o sistema natural, possui uma percepção ecológica profunda, reconhecendo a interdependência fundamental de todos os fenômenos e o fato de que, como indivíduos e sociedade, estão todos encaixados nos processos cíclicos da natureza, e que qualquer modificação nesse quebra-cabeça do sistema natural, consequências advirão em desfavor da “teia da vida”. Assim, a percepção da ecologia profunda¹⁴ é uma percepção a ser entendida como o mundo de consciência no qual o indivíduo tem uma sensação de conexidade com o cosmos como um todo, sendo apenas mais uma peça.

A atual crise ambiental propõe a necessidade de internalizar uma nova cultura emergente em todo o conjunto de disciplinas na construção de um conhecimento capaz de captar a multicausalidade e as relações de

¹² COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

¹³ CAPRA, Fritjof. *A teia da vida*. Trad. de Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Cultrix, 1996. p. 25-26.

¹⁴ A expressão *ecologia profunda* foi criada durante a década de 70 pelo filósofo norueguês Arne Naess, em oposição ao que ele chama de “ecologia superficial” – isto é, a visão convencional segundo a qual o meio ambiente deve ser preservado apenas pela importância para o ser humano. Expressa a percepção prática de que o homem é parte inseparável, física, psicológica e espiritualmente, do ambiente em que vive.

interdependência dos processos de ordem natural e social, para, a partir disso, construir o Estado Socioambiental, assim como consolidar uma racionalidade orientada aos objetivos de um desenvolvimento sustentável, equitativo e duradouro. A despeito dessa necessidade de internalização de uma alfabetização ecológica e sua complexidade, esclarecem Lunelli e Marin:

O processo de educar, ou alfabetizar ecologicamente, com fundamento nos princípios da ecologia profunda de forma sistemática e multidisciplinar envolve conhecer a natureza e seus sistemas, a ação antrópica no meio ambiente e suas consequências, redesenhando a rede para a sustentabilidade, promovendo mudança de paradigma de uma cultura agressora para uma cultura harmônica e sustentável, extraindo conhecimento da natureza, uma nova maneira de ver o mundo como um todo integrado.¹⁵

Caso não se forme uma consciência ecológica, o Estado precisará usar instrumentos repressivos, que por sua vez, são geradores de restrição da liberdade, justo o que não se deseja nos Estados contemporâneos.¹⁶ Essa cooperação Estado/indivíduo exige metas de proteção ambiental para se assegurar o bem comum, mesmo que isso implique restrições a interesses individuais.

Esse nascer para uma consciência ecológica é um desafio enorme na medida em que não sabemos lidar com a complexidade que envolve a degradação ambiental ocasionada pelo simples fato da existência humana. Klopfer ¹⁷aponta como razões permanentes da sobrecarga ao meio ambiente, a impossibilidade de remover os danos passados, a continuidade dos atos de degradação, o desconhecimento da perniciosidade dos atos predatórios, o comportamento de risco do ser humano e a demora nos resultados das medidas protetivas.

¹⁵ LUNELLI, Carlos Alberto; MARIN, Jeferson. Educação e cidadania na ciência jurídica: os contributos da teoria da complexidade para a alfabetização ecológica. In: _____. *Direito, Ambiente e Políticas Públicas*. Curitiba: Juruá, 2010. p. 18.

¹⁶ FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito ambiental em evolução*. Curitiba: Juruá, 2007. p. 39.

¹⁷ KLOEPFER, Michael. A caminho do Estado Ambiental?: a transformação da República Federal e econômica da República Federal da Alemanha através da proteção ambiental especialmente desde a perspectiva da ciência jurídica. In: _____. *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 41.

Ademais, não se deve esquecer que o Direito Ambiental está engatinhando historicamente, haja vista ter surgido muito recentemente (a partir dos anos 70 do século passado). Não há uma receita pronta para se alcançar o objetivo do novo Estado Socioambiental de Direito. Sabe-se que se pretende a proteção do meio ambiente, mas questões surgem: como fazê-lo? Qual é a limitação do uso da natureza? e Quais remédios são utilizáveis para proteger? Essa abordagem ecológica do Direito explicita uma interdependência entre deveres e direitos. O ser humano precisa saber usufruir dos recursos naturais, reconhecendo sua dependência do meio.

Notório é o compromisso jurídico, assumido pela sociedade contemporânea, em conciliar crescimento econômico com cuidado do meio ambiente. Aquele bem-estar humano, associado aos bens materiais, não justifica mais a devastação do meio natural, pois esse também proporciona qualidade de vida às pessoas. A elaboração de normas tem se mostrado ineficiente para o alcance dos objetivos traçados pelo Estado Socioambiental de Direito.

É indispensável o despertar para uma nova forma de pensar diante dos complexos problemas ecológicos, na busca de uma sociedade mais harmoniosa com seus objetivos. Isso só ocorrerá através de uma ética ambiental¹⁸ de todos os personagens dessa história, uma interação e cooperação entre os indivíduos, políticos, administradores, magistrados, cientistas e operadores do Direito. Diante dessa crise ecológica, Ost adverte:

É efectivamente (*sic*) nossa convicção que, enquanto não for repensada a nossa relação com a natureza e enquanto não formos capazes de descobrir o que dela nos distingue e o que a ela nos liga, os nossos esforços serão em vão, como testemunha a tão relativa efectividade [*sic*] do direito ambiental e a tão modesta eficácia das políticas públicas neste domínio.¹⁹

¹⁸ Em busca de uma ética ambiental, o pensamento de Medeiros, é que “a questão levantada, neste momento, acerca da relevância de se estabelecer um compromisso sócio-jurídico de preservação do ambiente no qual estamos inseridos, está alicerçada na idéia de que não estamos buscando a proteção do direito de propriedade, de liberdade, de defesa perante o Estado, de prestação social. Procuramos enraizar o respeito ao outro, o respeito às pessoas, como seres vivos, o direito à vida em geral. O grande mérito do direito-dever à preservação ambiental consiste em não desenvolver apenas buscas imediatistas, mas sim, a defesa das medidas a longo prazo. Este direito-dever não se encontra circunscrito a um determinado tempo e espaço, está arraigado ao hoje e a tudo aquilo que está por vir”. (MEDEIROS, op. cit., p. 193).

¹⁹ OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do Direito*. Lisboa: Piaget, 1995. p. 9.

Assim, uma interiorização de valores éticos com atos verdadeiramente empenhados com o meio natural resultará em mudanças comportamentais, pois são atitudes que impedirão o uso da natureza de forma indiscriminada, conscientes da finitude dos recursos e do compromisso com o futuro. Portanto, se pode afirmar que a ameaça ao ambiente é questão eminentemente ética e que depende de uma alteração de conduta. Singer, sobre o desenvolvimento de uma ética ambiental, esclarece: “A longo prazo, o conjunto de virtudes éticas louvadas e o conjunto de proibições éticas adotadas pela ética das sociedades específicas vão sempre refletir as condições sob as quais elas devem existir e atuar, para que possam sobreviver”.²⁰

O reconhecimento, por parte do Estado, dos direitos civis e sociais, foi decorrente de longas e, muitas vezes, violentas reivindicações populares no exercício da cidadania, tudo para o interesse de uma maioria oprimida, fruto de mutações originadas pelo processo de industrialização e provocadas pela evolução do Estado Liberal para o Estado Democrático de Direito, tendo como um de seus marcos a Revolução Francesa. Estranhamente, inobstante a devastação do ambiente, a poluição e o notório risco para o bem-estar individual e o coletivo desse comportamento destrutivo do homem não houve um despertar suficiente para um movimento capaz de romper com esse processo.

Diante do crescente abuso da utilização dos recursos naturais e da poluição em todas as suas formas, em grande parte decorrentes das consequências do capitalismo, na medida em que incrementa o consumismo, torna-se urgente a redefinição de uma identidade ecológica, na forma de um dever de exercício da cidadania. Para tanto, há que se repensar sobre a ambivalência civilizatória, vez que, para termos a liberdade de utilizar desmedidamente os recursos naturais, perderemos em segurança ambiental.

Participação política do cidadão

A sociedade é, para Rawls, uma associação de pessoas que confere caráter vinculativo a um determinado conjunto de regras e atua de acordo com elas. Essas normas existem para cimentar um sistema de cooperação entre todos para benefício de todos. Assim, numa sociedade existe certa

²⁰ SINGER, Peter. *Ética prática*. São Paulo: M. Fontes, 2002. p. 300.

identidade de interesses, pois todos têm a ganhar com a cooperação: vivem melhor em sociedade do que viveriam isolados. No entanto, também existe conflito de interesses, pois os indivíduos não são indiferentes à maneira como são distribuídas as benesses que resultam da sua colaboração na medida em que todos preferem receber uma fração maior. Assim, o papel da Justiça é mais profundo: exige-se um definir da atribuição de direitos e deveres e a de distribuir os encargos e benefícios da cooperação social que só se desenvolve pela vinculação dos indivíduos à comunidade política.²¹

O grande desafio que se apresenta é o da efetiva participação cidadã nos mecanismos e/ou instrumentos que os determinam. Relevante é trazer à baila as lições de Ricoeur, que sugere que o sujeito de direito deriva, necessariamente, do sujeito capaz. Para ele ser capaz é ter o saber-poder, é valorar suas próprias ações, bem como as ações alheias de forma a distinguir o bom e o indispensável nelas. Nessa construção do *si capaz*, é fundamental a consideração da autoestima (vinculada a uma avaliação ética de boa-vida) e do autorrespeito (vinculado a uma moralidade universal) na construção “ética e moral do si-mesmo”.

Nessa linha de raciocínio, ao indagar quem é o sujeito do direito, acaba elevando a discussão para o nível do reconhecimento ético, hábil em identificar o outro como pessoa digna de ser estimada e respeitada. Busca-se formar um sujeito capacitado a desenvolver o seu papel na sociedade como cidadão, como condição existencial indispensável para o aperfeiçoamento de seu intelecto e de sua vocação para a política.²²

O aporte ricœuriano permite enxergar o sujeito de direito como apto a ser estimado e respeitado e, conseqüentemente, capaz de se constituir em agente ético na reflexão e construção da política e na formação de sociedades mais justas. Posicionando-se no sentido de que sem a mediação institucional o indivíduo é um esboço de homem, entende ser primordial para sua realização o enquadramento a um corpo político, meio pelo qual seria possível existir uma verdadeira cidadania.

Complementando essa linha de idéia, “el concepto de ciudadanía está intimamente ligado, por un lado, a la idea de derechos individuales y, por el otro, a la noción de vínculo con una comunidad particular”,²³

²¹ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Trad. de Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. São Paulo: M. Fontes, 2002.

²² RICOEUR, Paul. *O Justo*. Trad. de Ivone C. Benedetti. São Paulo: M. Fontes, 2008. p. 24.

²³ KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. El retorno del ciudadano: una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. Disponível em: <<http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/kymlick.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

exigindo um equilíbrio entre direitos e responsabilidades, motivo pelo qual indispensável é seu exercício para o sucesso das políticas ambientalistas, às quais se exige cooperação voluntária dos cidadãos.

O acesso do cidadão comum ao exercício político pode ser exercido através do voto, de iniciativas populares para projetos de lei, ação popular, audiências públicas, etc., mas não podemos olvidar que suas limitações necessitam ser combatidas mediante ações que aproximem sociedade e governo, no sentido de permitir novos acordos e novas formas de decisão, buscando ampliar a participação popular.

É mister superar a ausência de representatividade dos partidos políticos, os quais têm se mostrado especialistas no exercício de discursos hipócritas divergentes, críticos ao *establishment* até a chegada ao poder e apático ao alcançá-lo, num jogo político afrontoso e infiel aos interesses dos cidadãos, seus representados, pondo em jogo o real sentido da democracia, tudo na salvaguarda das forças econômico-financeiras.²⁴

Faz-se necessária a retomada da participação do cidadão para o exercício de seus direitos fundamentais, impondo uma mudança de discurso vazio para um verdadeiro comprometimento com ações vinculativas do Estado no cumprimento dos princípios constitucionais. Isto é, ainda, mais fundamental em sociedades fragmentadas e injustas, com grandes contingentes de cidadãos excluídos como é a sociedade brasileira.

A participação popular na defesa do ambiente²⁵ amplia as perspectivas políticas da sociedade na gestão sustentável dos recursos naturais graças ao exercício da cidadania. Cumpre-se, dessa forma, o dever constitucional de responsabilidade conjunta entre o Estado e a coletividade na medida em que o Poder Público tem a obrigação de defender e preservar o ambiente,

²⁴ AZEVEDO, Plauto Faraco. *Ecocivilização*. São Paulo: RT, 2008. p. 17.

²⁵ A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento surgiu a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que ocorreu no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992. Ela é considerada como um dos diplomas ambientais mais importantes dentro da legislação do meio ambiente. Assim, em consonância com o Princípio n. 10: “A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.”

e os cidadãos, o compromisso, de maneira individual no interesse coletivo, de almejar a proteção das gerações futuras. Ações positivas dos titulares do próprio direito a um meio ambiente saudável se retira a essência da cidadania ambiental como um dever fundamental dos membros de toda a sociedade.

A efetivação da participação popular no exercício da cidadania possibilita gerar políticas com legitimidade e aceitação social na superação de conflitos para além da mera fiscalização das ações do Estado. Essa consciência cidadã ativa, participante e crítica, só pode ser formada por meio das informações sobre as questões públicas e da democratização das decisões: formação de uma verdadeira parceria entre Estado e sociedade.

Para a compreensão da dimensão do exercício da cidadania, vale conferir as palavras de Kymlicka e Norman:

Para la mayor parte de la teoría política de posguerra, los conceptos normativos fundamentales eran democracia (para evaluar los procedimientos de decisión) y justicia (para evaluar los resultados). Cuando se hablaba de la idea de ciudadanía, se la veía como derivada de las nociones de democracia y justicia; un ciudadano es alguien que tiene derechos democráticos y exigencias de justicia. **Pero hoy toma fuerza a lo largo de todo el espectro político la idea de que el concepto de ciudadanía debe jugar un rol normativo independiente en toda teoría política plausible, y que la promoción de la ciudadanía responsable es un objetivo de primera magnitud para las políticas públicas.** (Grifo dos autores).²⁶

O exercício da cidadania é capaz de promover uma qualificação das pessoas sobre seus direitos e deveres ao meio ambiente saudável e para o qual a *reflexão livre* é o instrumento fundamental. O pleno exercício da *cidadania ambiental*, portanto, permite criar e consolidar instrumentos democráticos para a gestão do ambiente ecologicamente equilibrado, considerado pela Lei Fundamental como um bem de todos, inapropriável por quem quer que seja.

²⁶ KYMLICKA; NORMAN, op. cit., p. 9.

A participação política desperta os indivíduos para problemas além de seus interesses particulares, ao perceberem que os assuntos públicos devem ser objeto de sua atenção, *v.g.*, as manifestações populares acerca do Código Florestal. O exercício da *cidadania ambiental* deve conduzir e definir as políticas públicas que promovam a justiça social em harmonia com a natureza; para tanto, é indispensável a desconstrução de consciências adormecidas, em que os interesses econômicos tornam os custos ecológicos e sociais questões secundárias diante da ditadura global do mercado, o culto do lucro.

A participação popular na conservação do meio ambiente é corolário desse papel de sujeito de direito, agente de construção de uma sociedade mais justa, na medida em que se insere em um quadro mais amplo de participação, diante dos interesses difusos e coletivos. Apontam Kiss e Machado²⁷ que “o direito ambiental faz os cidadãos saírem de um estatuto passivo de beneficiários, fazendo-os partilhar da responsabilidade na gestão dos interesses da coletividade inteira”.

O papel da sociedade, no cenário político, deve ser efetivado por meio de um exercício efetivo da democracia no que concerne à defesa dos interesses difusos do cidadão, especialmente na defesa do meio ambiente, já consagrado como um direito fundamental. Os direitos fundamentais são resultado da positivação constitucional de valores básicos e que, ao lado dos princípios fundamentais, constituem o núcleo basilar de nossa estrutura constitucional democrática, razão pela qual há vinculação do direito fundamental ao meio ambiente saudável e o exercício da democracia.²⁸ Nessa esteira, complementa Canotilho:

Como resulta da própria sistematização dos direitos, liberdades e garantias, em direitos, liberdades e garantias pessoais de participação política e direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores, a base antropológica dos direitos fundamentais não é apenas o “homem individual”, mas também o homem inserido em relações sociopolíticas e socioeconômicas e em grupos de várias naturezas, com funções sociais diferenciadas.²⁹

²⁷ KISS, Alexandre-Charles; MACHADO, Paulo A. Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. [S.l.]: [s.n.], [20-?]. p. 94.

²⁸ MEDEIROS, op. cit., p. 155.

²⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1998. p. 372.

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que a liberdade de participação do cidadão, como intervencionista nos processos decisórios, constitui ingrediente primordial ao exercício das demais liberdades protegidas pelos direitos fundamentais. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado desenvolve uma nova forma de cidadania na medida em que o ser humano possui compromisso intergeracional.

O ser humano está conectado intimamente ao meio ambiente, sendo apenas mais um elemento nessa complexa teia. Dessa intervenção antrópica no meio deflagrou-se a atual crise, própria da sociedade de risco.³⁰ Os indivíduos, em nome do direito difuso ao ambiente saudável, possuem meios de participar da gestão ambiental em busca da sustentabilidade, pois o contínuo crescimento econômico tem se mostrado um obstáculo a esse direito. O sistema normativo brasileiro positivou de maneira expressa a democracia socioambiental, objetivando um novo pacto do homem com a natureza.

Vários são os instrumentos jurídicos para a proteção do ambiente, entre eles, destaca-se a ação popular ambiental. Tal remédio jurídico-constitucional proporciona ao cidadão sua participação na gestão sustentável em decorrência da democracia ambiental. Da análise dos princípios do Estado de Direito Socioambiental, percebe-se que a cidadania incrementa os patamares e a esfera de atuação da população no gerenciamento da crise ambiental instaurada, ampliando os mecanismos jurídicos de tutela.

4 A ação popular ambiental

O acesso à justiça em matéria ambiental enseja discussão, haja vista as peculiaridades dos conflitos envolvendo os bens ambientais, pois incidem sobre interesses e direitos de natureza difusa, trazendo dificuldades no que se refere à sua adequada organização, representação e defesa quando lesados. Esse debate envolve o instituto da legitimação ativa para a

³⁰ A sociedade de risco não surgiu de condutas intencionais humanas, nem mesmo se escolheu fazer parte dela: é considerada um estágio da modernidade em que os efeitos da industrialização e suas ameaças começam a ganhar forma. Porém, com a evolução tecnológica, a percepção do risco se modificou – incrementam-se a ele as incertezas decorrentes do atual formato do processo de produção econômico. (BECK, Ulrich. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Edunesp, 1997).

propositura de ações judiciais em defesa do meio ambiente e a necessidade de sua ampliação, para a garantia do efetivo acesso à Justiça. A ação popular, como comando constitucional, demonstra ser recurso aliado à defesa ambiental. Oportuno é aclarar-se seu conceito que, segundo Mancuso:

no direito positivo contemporâneo deve-se considerar popular a ação que, intentada por qualquer [um] do povo (mais a condição de ser cidadão eleitor, no caso da ação popular constitucional), objetive a tutela judicial de um dos interesses metaindividuais previstos especificamente nas normas de regência, a saber: a) a moralidade administrativa, o meio ambiente, o patrimônio público *lato sensu* (erário e valores artísticos, estéticos, históricos ou turísticos).³¹

A ação popular nasceu do Direito romano, numa época em que não havia uma noção definida de Estado. O cidadão poderia encaminhar ao juiz uma demanda, buscando a tutela de um bem, direito ou interesse que não lhe pertencia, mas sim à coletividade. Assim, na época, havia uma estrita relação entre o cidadão e a *res publica*, fazendo surgir um sentimento institucionalizado que, esta última pertencia de algum modo a cada um dos cidadãos romanos. Considerando esta forte relação existente, legitimava-se o cidadão a demandar pela tutela de um direito da coletividade.

Hodiernamente, a ação popular tem outro formato, na lição de Fiorillo: “A ação popular é um dos remédios jurisdicionais mais antigos e, mesmo com marchas e contramarchas da história, podemos dizer que foi o pioneiro da defesa dos direitos coletivos *lato sensu*”.³²

A Ação Popular foi prevista, inicialmente, no Brasil na Constituição de 1934 em seu art. 113, estabelecendo que “qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados e dos Municípios”. Em 1937, com a instauração do período ditatorial os novos comandos constitucionais retirou

³¹ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação popular*: proteção do erário; do patrimônio público; da moralidade administrativa; e do meio ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. p. 58.

³² FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 331.

tal remédio jurídico ordenamento jurídico. Após o período da ditadura, a Constituição de 1946 fez renascer a Ação Popular tendo sido ampliada de seu objeto. Passou-se a possibilitar qualquer cidadão pleitear a declaração de nulidade ou anulação não só a União, Estados e Municípios, como, também, aos entes de administração indireta.

A ação popular foi regulamentada em 1965 pela Lei 4.717, norma até hoje vigente, no intuito de regrá-lo como um instrumento processual adequado à defesa e proteção dos interesses difusos e coletivos. Foi um marco no que se refere às ações coletivas destinadas à garantia do acesso do povo à tutela jurisdicional da sociedade. O Texto Constitucional seguinte, a Carta de 1967, também previu a ação popular, havendo uma limitação do objeto da referida ação, legitimando tão-somente entidades públicas.

Pode-se afirmar que foi o primeiro “remédio” processual normatizado com o claro escopo de tutelar os interesses difusos. Daí decorre sua importância como instrumento de acesso à Justiça. Esclarece Leite a despeito do objeto do direito a ser tutelado pela referida ação:

A diferença primordial da tutela jurisdicional subjetiva, via ação popular, das demais de índole individualista está no fato de que esta última funda-se em um interesse próprio e, no caso de ressarcimento de lesões, destina-se ao indivíduo diretamente, de forma exclusiva e pessoal. No entanto, no primeiro caso, apesar de ser identificável com um interesse individual de todos, a tutela destina-se à proteção de um bem jurídico de dimensão coletiva ou difuso e o ressarcimento não se faz em prol do indivíduo, mas, sim, indiretamente, em favor da coletividade, por se tratar de um bem indivisível e de conotação social.³³

A ação popular – entendida como um dos “remédios” constitucionais estabelecidos pela Constituição da República de 1988 – representa um dos instrumentos mais relevantes de exercício da cidadania em nosso ordenamento jurídico, vez que visa à proteção dos direitos fundamentais difusos, tais como: o meio ambiente, a moralidade administrativa, o

³³ LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 150.

patrimônio histórico e cultural. É somente através da efetiva participação política que nasce o comprometimento dos indivíduos com as causas que são de interesse coletivo e da sociedade, de forma global.

Foi originariamente concebida com vistas à defesa do patrimônio público. Mais recentemente, foi alargada sua abrangência para incluir, dentre os interesses tuteláveis, a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural. Pode-se afirmar, pois, que a ação popular constitucional brasileira encontra-se prevista, como garantia constitucional, no artigo 5º, LXXIII, da CF/88:

Art. 5º – [...]

LXXIII

Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

A elevação da ação popular ao plano constitucional e a ampliação dos casos de seu cabimento, incluindo-se a proteção do meio ambiente, em prol da *sadia qualidade de vida* e da *vida com dignidade*, se constituem em importante avanço para a cidadania.³⁴

Como subsídio ao estímulo ao exercício desse direito, a referida lei concede ao autor da ação popular a isenção das custas judiciais, bem como dos ônus sucumbenciais, desobrigando-o de arcar com a despesa processual na hipótese de caso de improcedência da ação, salvo comprovada

³⁴ Na ação popular “a situação legitimante” é a constante no art. 5º, LXXIII, da CF/88 e nos arts. 1º e 4º da Lei 4.717/1965, ou seja, a atribuição, a qualquer cidadão, do direito a uma gestão eficiente e proba da coisa pública (patrimônio público, meio ambiente, moralidade administrativa). Sendo assim, tal “situação legitimante” deve passar, logicamente, pelo exame do conceito de “cidadão”. “[...] Todavia, somente essa condição de ‘brasileiro’ não basta para conferir legitimidade ativa na ação popular, porque os tetos exigem ainda o implemento da condição de *eleitor*, a saber: a prova de estar *o brasileiro* no gozo dos direitos políticos (direito de voto, que a Constituição Federal atribui, *obrigatoriamente*, ‘para os maiores de 18 anos’ e, *facultativamente*, para os analfabetos, os maiores de setenta anos, os maiores de dezesseis e menores de 18 anos’), vedado tal direito aos estrangeiros (art. 14, § 1º, incisos e alíneas e § 2º)”.

má-fé. Ademais, o autor da ação popular ambiental contará com a intervenção do Ministério Público, que atuará como fiscal da lei, tendo legitimidade para produzir e impulsionar a produção de provas, podendo, inclusive, vir a assumir a condição de titular da ação nos casos definidos em lei.

A previsão do instituto é garantia fundamental, não apenas por estar incluída no título referente aos direitos e garantias fundamentais, mas, principalmente, por assegurar um dos princípios basilares do nosso Estado Democrático de Direito: o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. A participação do povo nas decisões políticas do nosso Estado é um direito fundamental previsto constitucionalmente e, por isso, deve ser garantido a todo povo brasileiro.³⁵

Vislumbra-se, de forma concreta, que a população encontra, no referido instituto, um instrumento que permite a fiscalização e o combate dos atos comprometedores da integridade do meio ambiente natural. Tem por objetivo a desconstituição de ato lesivo e a condenação dos responsáveis do Poder Público ou terceiros à reposição do *status quo* anterior, admitindo-se a condenação à indenização por perdas e danos. Possui natureza declaratória ou constitutiva, com força mandamental, pois não tem apenas o condão de anular o ato ilegal, ou lesivo, mas também de declarar a nulo, mandando que se restabeleça o *status quo ante*. É o que esclarece Nogueira:

A ação popular não tem natureza simplesmente *declaratória*, mas *constitutiva* com força mandamental, pois anula o ato lesivo eivado de vício intrínseco ou extrínseco e manda que se restabeleça o estado anterior; ou declara a nulidade do ato já de si inoperante porque nulo de direito e de fato, e também manda se reponham as coisas no estado anterior.³⁶ (Grifo do autor).

Nessa perspectiva, integra a tutela jurisdicional a possibilidade de obter reparação do dano ambiental, a título individual, com dimensão coletiva difusa, em face do bem protegido. Na lição de Fiorillo,

³⁵ Legitima-se, assim, em nível constitucional, o uso da ação popular para a defesa do meio ambiente. O legitimado para propor a demanda é o cidadão, como tal entendido o brasileiro que esteja no gozo de seus direitos políticos, ou seja, o eleitor (art. 1º, § 3º, da Lei 4.717/1965).

³⁶ NOGUEIRA, Paulo Lúcio. *Instrumentos de tutela e direitos constitucionais*: teoria, prática e jurisprudência. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 97.

a ação popular presta-se à defesa de bens de natureza pública (patrimônio público) e difusa (meio ambiente), o que implica a adoção de procedimentos distintos. Com efeito, tratando-se da defesa do meio ambiente, o procedimento a ser adotado será o previsto na Lei Civil Pública e no Código [de Defesa] do Consumidor, constituindo, como sabemos, a base da jurisdição civil coletiva. Por outro lado, tratando-se da defesa de bem de natureza pública, o procedimento a ser utilizado será o previsto na Lei 4.717/65.³⁷

Trata-se, então, de uma garantia de participação civil nos posicionamentos da Administração Pública no sentido de preservar os princípios e interesses que a coletividade considera mais relevantes. A utilização de ações populares de caráter ambiental veio corroborar os novos princípios ditados pelo Texto Constitucional, que preconizou a defesa do patrimônio ambiental ao cidadão.

O cidadão passa a desempenhar função dúplice na medida em que é beneficiário e destinatário da defesa ambiental, exercendo responsabilidade social compartilhada junto com o Estado, aliás, conforme preceitua o art. 225 do Texto Constitucional, com legitimidade ativa incontestada, para reivindicar direito coletivo, sem ter que demonstrar interesse pessoal no ato lesivo ao meio ambiente. Nessa senda, a ação popular pode ser considerada um relevante instrumento de acesso à Justiça. Conforme Cappelletti,

serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.³⁸

Nessa seara, a legitimidade concedida ao cidadão, de acesso à tutela jurisdicional de proteção do ambiente via ação popular, implica, necessariamente, a configuração de um direito subjetivo ao meio ambiente

³⁷ FIORILLO, op. cit., p. 334.

³⁸ CAPPELLETTI, Mauro. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: S. Fabris, 1988. p. 8.

ecologicamente equilibrado, claramente compatível com a autonomia do bem ambiental, bem esse notoriamente de relevância para a coletividade e caracterizado como bem jurídico autônomo e de direito difuso.

Importante é ressaltar que a ação popular ainda não é um instrumento utilizado com frequência pelo cidadão brasileiro na defesa dos interesses ambientais. Em pesquisas processuais, feitas pelos endereços eletrônicos de diversos tribunais dos estados brasileiros,³⁹ percebe-se que raros são aqueles em que é possível encontrar material mais expressivo que trate da referida ação. Observa-se que a busca pelo Poder Judiciário é reservada para a tutela de questões outras – financeiras, econômicas e políticas – sendo que a proteção ambiental está ainda à margem da proteção judiciária por parte da própria coletividade.

O instrumento de ação popular ambiental tem por escopo atender à possibilidade jurídica de o cidadão exercer vigilância sobre a adequação dos fins da atividade do poder estatal à sua efetiva realização no alcance do bem comum da população. Visa a impugnar atos administrativos que causem dano ao meio ambiente e apurar a responsabilidade do agente agressor. Dessa forma, o cidadão se torna parte legítima do mecanismo de controle dos atos da Administração Pública. Asseveram Lunelli e Marina despeito do Princípio da Participação Popular na Proteção Ambiental:

Essa proteção, todavia, não é apenas dever do Estado, mas de todos os indivíduos, ainda mais que o “Princípio da participação popular na proteção ambiental” também é afirmado como um dos sustentáculos da defesa do meio ambiente. O bem ambiental merecedor da tutela constitucional se reveste de caráter publicista, alçando também à esfera constitucional as ações destinadas à sua proteção.⁴⁰

A dificuldade de reparação e valoração dos danos ambientais torna os conflitos jurídico-ambientais, caracterizados por se referirem a interesses difusos, de impossível solução por meio dos institutos tradicionais do Direito Processual Ordinário. Até a ação popular, instrumento de defesa de direitos

³⁹ Em consulta ao *site* do TJRS (11/7/2012), foram encontradas 44 ocorrências para a pesquisa “ação popular” e “meio ambiente”, incluídas apelações cíveis, agravos de instrumentos, embargos declaratórios [...] de 1987 até 2012, ou seja, em 35 anos.

⁴⁰ LUNELLI; MARIN, op. cit., p. 316.

atinentes a toda a coletividade, também apresenta suas dificuldades. A problemática vislumbrada para o efetivo uso de ação popular é que existem barreiras de acesso à Justiça, *v.g.*, inconvenientes da exposição pública ao litigar em face do poderoso ente público (Estado) e o ônus econômico da demanda.

Considerações finais

A dinâmica da sociedade atual descortina inúmeros riscos na medida em que o uso descontrolado dos recursos naturais, o consumismo material e os avanços tecnológicos desordenados geram degradação ambiental. Preponderam-se as incertezas científicas e os riscos desconhecidos em meio à complexidade social. Não se desconhece que os riscos sempre pertenceram à sociedade, mas os riscos atuais se diferenciam por ser caracterizados como globais, invisíveis, imperceptíveis, decorrentes do modelo de produção industrial que gera danos irreversíveis.

É indispensável o surgimento de uma reação ética para uma mudança significativa no pensamento com o escopo de preservar todas as demais formas de vida na Terra, conciliando-se os interesses de ordem econômica com os de ordem ecológica sem exaurir a capacidade natural do solo de se reproduzir, pois a sorte do Planeta e da humanidade é indissociável. Infelizmente, essa compreensão ainda não despontou entre a maioria dos nossos líderes políticos que se recusam a reconhecer que essa mudança de postura afeta o bem-estar das gerações futuras.

Contudo, como essa tarefa não cabe tão-somente ao Estado, o cidadão deve se posicionar ativamente no meio social. A função do cidadão construída na Constituição Federal de 1988 abarca uma participação efetiva, sem restrição de qualquer natureza dos interessados na preservação dos bens ambientais tutelados.

Todos os indivíduos, seja em que posição estejam na sociedade, devem se governar livremente com a consciência do dever de conservar o meio ambiente não só do ponto de vista legal, mas e principalmente do ético, como um compromisso, uma responsabilidade pela qualidade ambiental e, para que isso se concretize, os indivíduos devem agir relegando os interesses pessoais nas tomadas de decisão.

A ação popular ambiental constitui um dos mais extraordinários instrumentos de tutela da coletividade, pois permite ao cidadão, isoladamente considerado, agir em juízo na defesa de um interesse que não é apenas dele, mas da coletividade como um todo.

Referências

- ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 82.
- ARGERICH, Eloísa Nair de Andrade. Desenvolvimento sustentável. In: SPAREMBERGER, Raquel; AUGUSTIN, Sérgio (Org.). *Direito Ambiental e bioética*. Caxias do Sul: Educs, 2004.
- AZEVEDO, Plauto Faraco. *Ecocivilização*. São Paulo: RT, 2008. p. 17.
- BACHELET, Michel. *Ingerência ecológica*. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.
- BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no Direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BENJAMIN, Antônio Herman. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1995. p. 6.
- BECK, Ulrich. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: BECK, Ulrich;
- BOFF, Leonardo. *Ética da vida: a nova centralidade*. Rio de Janeiro: Record, 2009.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado de Direito. *Cadernos Democráticos*, Fundação Mário Soares. Lisboa: Gradiva, n. 7, p. 23, 1998.
- _____. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1998. p. 372.
- CAPPELLETTI, Mauro. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: S. Fabris, 1988.
- CAPRA, Fritjof. *O ponto de mutação*. São Paulo: Cultrix, 1982.
- _____. *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. São Paulo: Cultrix, 1986.
- ⁴¹ COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- DAHL, Arthur Lyon. *O princípio ecológico*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.
- DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 61.
- FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. *Teoria da norma jurídica*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Direito Ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003.

FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito ambiental em evolução*. Curitiba: Juruá, 2007. p. 39.

GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Edunesp, 1997.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do Direito*. São Paulo: M. Fontes, 2009.

KISS, Alexandre-Charles; MACHADO, Paulo A. Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. [S.l.]: [s.n.], [20-?]. p. 94.

KLOEPFER, Michael. A caminho do Estado Ambiental?: a transformação da República Federal e econômica da República Federal da Alemanha através da proteção ambiental especialmente desde a perspectiva da ciência jurídica. In: _____. *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 41.

KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. El retorno del ciudadano: una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. Disponível em: <<http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/kymlick.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

LEFF, Enrique. Complexidade, interdisciplinaridade e saber ambiental. In: PHILIPPI JÚNIOR A. et al. *Interdisciplinaridade em ciências ambientais*. São Paulo: Signus, 2000.

_____. *Epistemologia ambiental*. São Paulo: Cortez, 2001.

LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LUNELLI, Carlos Alberto; MARIN, Jeferson. Processo ambiental, efetividade e as tutelas de urgência. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 7, n. 13/14, p. 311-330, jan./dez. 2010.

_____. Educação e cidadania na ciência jurídica: os contributos da teoria da complexidade para a alfabetização ecológica. In: *Direito, ambiente e políticas públicas*. Curitiba: Juruá, 2010. p. 13-30.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação popular*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

_____. Rodolfo de Camargo. *Ação popular: proteção do erário; do patrimônio público; da moralidade administrativa; e do meio ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *Meio ambiente: direito e dever fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 141.

MORIN, Edgar. *O método 4: as ideias*. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 2002.

MOURA, Luiz Antônio Abdalla de. *Economia ambiental: gestão de custos e investimentos*. São Paulo: J. de Oliveira, 2000.

NALINI, José Renato. *Ética ambiental*. 3. ed. Campinas: Millenium, 2010.

NEVES, Marcelo. *Constitucionalização simbólica*. São Paulo: M. Fontes, 2011.

NOGUEIRA, Paulo Lúcio. *Instrumentos de tutela e direitos constitucionais: teoria, prática e jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 1994.

OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do Direito*. Lisboa: Piaget, 1995. p. 9.

POSNER, Richard A. *Problemas de filosofia do Direito*. São Paulo: M. Fontes, 2007.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Trad. de Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. São Paulo: M. Fontes, 2002.

RICOEUR, Paul. *O Justo*. Trad. de Ivone C. Benedetti. São Paulo: M. Fontes, 2008. p. 24.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado Socioambiental e mínimo existência (ecológico?): algumas aproximações. In: _____. *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria socioambiental. In: AUGUSTIN, Sérgio; STEINMETZ, Wilson (Org.). *Direito constitucional do ambiente: teoria e aplicação*. Caxias do Sul: Educs, 2011. p. 10.

_____. *Direito Constitucional Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SINGER, Peter. *Ética prática*. São Paulo: M. Fontes, 2002. p. 300.

OS AUTORES

ANA KARINA ZAGO: Advogada, graduada pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Graduada em Gestão Ambiental pela Universidade Estadual do Rio Grande Sul (Uergs). Especialista em Diagnóstico e Planejamento Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS-Nucan). Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Membro do grupo de Pesquisa de Pagamentos por Serviços Ambientais da UCS.

CARLOS ALBERTO LUNELLI: Doutor em Direito – Universidade do Vale do Rio dos Sinos (RS). Mestre em Direito – Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Professor do Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Advogado.

CRISTINA DIAS MONTIPÓ: Mestranda em Direito (UCS), área de concentração em Direito Ambiental e Sociedade, na linha de pesquisa Direito Ambiental e Novos Direitos. Especialista em Direito Processual (UCS/Carvi). Bacharela em Direito (UCS/Carvi). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Integrante do grupo de pesquisa Alfabetização Ecológica, Cultura e Jurisdição: uma incursão pelas teorias da decisão (UCS). *E-mail:* cristinadmontipo@yahoo.com.br.

FÁBIO SCOPEL VANIN: Mestrando em Direito Ambiental na Universidade de Caxias do Sul (UCS).

ILDEMAR BATISTA: Mestrando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Advogado em Bento Gonçalves. Assessor Jurídico da Procuradoria Geral do Município de Bento Gonçalves – RS.

JEFERSON DYTZ MARIN: Professor do Programa de Mestrado em Direito da UCS-RS. Advogado. Doutor em Direito (Unisinos). Mestre em Direito (Unisc). Especialista em Direito Processual (UCS). Professor da pós-graduação de diversas instituições de Ensino Superior. Membro Honorário da Academia Brasileira de Direito Processual Civil (ABDPC). Membro do IHJ e do IEM,

ministrando cursos nos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Minas Gerais, Bahia e Rio de Janeiro. Organizador e co-autor dos livros “Jurisdição e Processo: efetividade e realização das pretensões” (2008); “Jurisdição e Processo II: racionalismo, ordinarização e reformas processuais” (2009); “Jurisdição e Processo III: estudos em homenagem ao Prof. Ovídio Baptista da Silva” (2009), dentre outros.

LIANE PIONER SARTORI: Mestrando em Direito Ambiental na Universidade de Caxias do Sul (UCS).

MARCIO WILDNER: Mestrando em Direito Ambiental na Universidade de Caxias do Sul (UCS).

MARIA CLAUDIA CRESPO BRAUNER: Doutora em Direito pela *Université de Rennes I* – França (1992); Pós-Doutorado na Universidade de Montreal1 – Canadá (2004). Atualmente é Professora Adjunta III na Graduação e Mestrado em Direito e pesquisadora na Universidade de Caxias do Sul (UCS). Professora Adjunta da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande (Furg). É membro do *Réseaux Universitaire International de Bioéthique* (Ruib) criado na França, pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), com Bolsa Produtividade 2. Professora convidada da *Université de Toulouse* – França; *Université de Rennes1* – França, *Université de Montreal1* – Canadá; *Université Libre de Bruxelles* – Bélgica; Universidade de Kyoto – Japão; *Université de Lausanne* – Suíça. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Civil, Direito de Família e Sucessões, Biodireito, Direitos Humanos; Direito ambiental, atuando principalmente nos seguintes temas: filiação, adoção, constitucionalização do Direito Civil; reprodução humana assistida, gênero, direito da saúde, ética biomédica; direitos sexuais e reprodutivos, bioética, biotecnologia e direito, ética em pesquisa e direito da biomedicina.

MARIANA MELARA REIS: Advogada, graduada em ciências jurídicas e sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Especialista em processo civil pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Especialista em processo do trabalho pela Universidade de Caxias do Sul (UCS-Nucan). Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Membro da Equipe Editorial da *Revista Direito Ambiental e Sociedade* da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Bolsista FUCS.

NATACHA SOUZA JOHN: Mestranda em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS), área de concentração em Direito Ambiental e Sociedade, na linha de pesquisa Direito Ambiental e Novos Direitos. Graduada pelo Centro Universitário Franciscano (Unifra). Advogada. Integrante do grupo de pesquisa Alfabetização Ecológica, Cultura e Jurisdição: uma incursão pelas teorias da decisão (UCS). *E-mail:* natachajohn@hotmail.com

RACHEL CARDONE: Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Graduada em Direito e Letras Português/Inglês pela Universidade Federal de Rio Grande/RS (Furg). Especialista em Direito Civil e Empresarial pela Furg. Advogada e Professora titular da Faculdade Anhanguera. *Site:* www.rachelcardone.com.br

RODRIGO CAPITANI: Advogado. Mestrando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Especialista em Ciências Penais pela Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal (Uniderp). Especialista em Direito Público pelo Centro Universitário do Vale do Itajaí (Uniassevi). Especialista em Direito Previdenciário. Universidade Anhanguera (Uniderp).

