

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NOS INTERESSES DIFUSOS
AMBIENTAIS

LUIZ ALBERTO DANTAS DE VASCONCELOS

Manaus-AM

2007

LUIZ ALBERTO DANTAS DE VASCONCELOS

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NOS INTERESSES DIFUSOS
AMBIENTAIS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação
em Direito Ambiental da Universidade do Estado do
Amazonas, como requisito para obtenção do título de
Mestre em Direito Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme.

Manaus

2007

TERMO DE APROVAÇÃO

LUIZ ALBERTO DANTAS DE VASCONCELOS

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NOS INTERESSES DIFUSOS
AMBIENTAIS

Dissertação aprovada pela Comissão Julgadora do Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em direito ambiental.

Manaus, 17 de setembro de 2007

Presidente: Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme

Membro: Prof. Dr. Ozório José de Menezes Fonseca

Membro: Prof. Dr. Vladimir Garcia Magalhães

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais Waldir Guedes de Vasconcelos e Maria da Conceição Dantas Vasconcelos, a minha esposa, Elizabete Helena Andrade de Carvalho e aos meus filhos, Lenon William Carvalho de Vasconcelos e Luiz Alberto Dantas de Vasconcelos Júnior, pelo apoio incondicional; Aos meus irmãos e amigos por compreenderem minha ausência nos compromissos familiares; Aos meus sogros Eliomar Everton de Carvalho e Maria Amélia Andrade de Carvalho pelo braço amigo sempre estendido.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pela graça da vida.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste sonho.

Aos professores deste Mestrado que acreditaram na concretização deste trabalho e em especial ao meu orientador, Doutor Edson Ricardo Saleme, que soube trazer a luz quando tudo parecia escuridão;

Aos funcionários desse programa, Clarissa Caminha Bezerra e Carlos Francismalber Souza Santos, pela atuação zelosa e dedicada para que os fins desse programa fossem alcançados.

Meu especial agradecimento a todos os colegas da quarta turma de Mestrado em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, pelo companheirismo e pela disposição, sempre presente, em ajudar.

Obrigado.

PENSAMENTO

“sem respeito às liberdades civis, a participação do povo no poder político é um engano, e sem essa participação popular no poder estatal, as liberdades civis têm poucas probabilidades de durar.”

Norberto Bobbio

RESUMO

A preocupação com o meio ambiente não é recente, progressivamente a proteção ambiental vem ganhando espaço nos fóruns internacionais e no ordenamento jurídico de diversos Estados, inclusive no Estado Brasileiro, como não poderia ser diferente, por ser o Brasil detentor de uma das maiores biodiversidades do planeta.

A Constituição brasileira de 1988 dedicou um Capítulo inteiro ao meio ambiente, enquanto bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, seguindo a legislação infraconstitucional a mesma diretriz.

Não há como negar que o ordenamento jurídico pátrio deu ao meio ambiente a importância merecida, conferindo formalmente as instituições e aos cidadãos, ferramentas capazes de assegurar efetiva proteção ambiental, todavia muito ainda se discute sobre a implementação das condições matéricas para que a proteção ambiental seja efetivamente alcançada.

As ferramentas de proteção ambiental colocadas a disposição da sociedade, como a ação civil pública, a ação popular, a audiência pública, e outras, não encontram espaço sócio, econômico e político para produzirem os efeitos necessários para que o meio ambiente ecologicamente equilibrado possa ser protegido e usufruído por todos, enquanto bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

Palavra chave:

A tutela ambiental - meio ambiente - interesse difuso – participação popular.

RESUMEN

La preocupação com el medio ambiente no es algo reciente. Progresivamente la protección ambiental gana espacio en las conferencias internacionales así com también em el ordenamento jurídico de diversos Estados, incluso el propio Estado Brasileño que posee uma de las mayores biodiversidades del planeta.

La constitución brasileña de 1988 dedicó un capítulo entero al medio ambiente sobre el uso común del pueblo, fundamental a la calidad de vida, siguiendo la legislación infraconstitucional en la misma directriz.

No se puede negar que el ordenamento jurídico patrio dio al medio uma merecida importancia, otorgando formalmente a las instituciones y a los ciudadanos herramientas capaces de garantizar efectivamente la protección ambiental. Sin embargos, se discute todavía la implementación de las condiciones materiales para el logro de la protección ambiental.

Las herramientas de protección ambiental puestas a la disposición de la sociedad, como la acción civil pública, la acción popular, la audiencia pública, entre otras, no encuentran espacio social, político y econômico para producir los efectos necesarios para que el medio ambiente ecológicamente equilibrado pueda estar protegido y pueda ser disfrutado por todos como de uso común del pueblo e esencial a uma sana calidad de vida.

Palabra llave:

La tutela ambiental - medio ambiente – interés difuso – participación popular.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO 1 - O PROCESSO DE CONSCIENTIZAÇÃO AMBIENTAL	19
1.1 O Clube de Roma	20
1.2 A Conferência de Estocolmo	21
1.2.1 A posição brasileira na Conferência de Estocolmo	24
1.3 O Relatório Brundtland – “Nosso futuro comum”.....	25
1.4 A ECO/92	26
1.5 A Agenda 21	28
CAPÍTULO 2 - A TUTELA CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE	31
2.1 As Constituições brasileiras e a tutela ambiental	31
2.2 A Constituição de 1988 e a preocupação com o meio ambiente	33
2.3 O meio ambiente na Constituição do Estado do Amazonas	34
2.4 A Lei Orgânica do Município de Manaus e o meio ambiente	35
2.5 A tutela infraconstitucional do meio ambiente	37
2.5.1 A legislação infraconstitucional regional e local sobre o meio ambiente	39
2.6 O desenvolvimento sustentável	40
2.7 A efetividade das normas ambientais	44

CAPÍTULO 3 - O CARÁTER COLETIVO DA QUESTÃO AMBIENTAL	49
3.1 O meio ambiente como direito fundamental	49
3.2 O meio ambiente como interesse difuso	56
3.2.1 O conceito de interesse difuso	56
3.2.2 A tutela constitucional do interesse difuso ambiental	58
3.2.3 A tutela infraconstitucional do interesse difuso ambiental	60
3.3 A atuação do Ministério Público na tutela do interesse difuso ambiental.....	64
3.3.1 As funções institucionais do Ministério Público	64
3.3.2 Os instrumentos legais colocados a disposição do Ministério Público	66
3.4. A tutela ambiental no processo coletivo	67

CAPÍTULO 4 – A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA TUTELA	
AMBIENTAL DO INTERESSE DIFUSO	71
4.1 Aspectos gerais	71
4.2 Os princípios informativos da participação popular na gestão ambiental	73
4.3 O exercício da cidadania ambiental	77
4.3.1 Aspectos históricos e contemporâneos da cidadania ambiental	77
4.3.2 Formas de participação popular na tutela do interesse difuso ambiental	81
4.3.2.1 Na criação do direito ambiental	81
4.3.2.2 Na formulação e execução de políticas públicas ambientais	83
4.3.2.3 Na via judicial	85
4.4 A audiência pública ambiental e sua inoportunidade – Projeto de alteração	
legislativa	86
4.5 A ação popular como instrumento de tutela do interesse difuso ambiental	87

4.5.1 Previsão legal	87
4.5.2 A legitimidade para a ação popular	89
4.5.3 A assistência judiciária na ação popular	91
4.6 A aparente omissão do cidadão na tutela do meio ambiente	93
4.7 O preço do silêncio	100
5 CONCLUSÕES	105
6 REFERÊNCIAS	110
ANEXOS:	117

LISTA DE SIGLAS

ACP	AÇÃO CIVIL PÚBLICA
AP	AÇÃO POPULAR
CDC	CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR
CE	CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO
CEA	CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO AMAZONAS
CF	CONSTITUIÇÃO FEDERAL
CONAMA	CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE
CONAMP	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
DEMA	DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO SOBRE O MEIO AMBIENTE
EC	EMENDA CONSTITUCIONAL
EIA	ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL
EPIA	ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL
IPAAM	INSTITUTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO AMAZONAS
LOMAM	LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE MANAUS
MP	MINISTÉRIO PÚBLICO
ONG's	ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS
ONU	ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS
PNEA	POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL
PNMA	POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE
PNUMA	PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE
PROSAMIN	PROGRAMA SOCIAL E AMBIENTAL DOS IGARAPÉS DE MANAUS

RIMA	RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL
SEMA	SECRETARIA ESPECIAL DO MEIO AMBIENTE
STF	SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
STJ	SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
VEMAQA	VARA ESPECIALIZADA DO MEIO AMBIENTE E DE QUESTÕES AGRÁRIAS

LISTA DE ANEXOS

I - Constituição da República Federativa do Brasil 118 (Título VIII, Capítulo VI, Art. 225)	118
II - Constituição do Estado do Amazonas 121 (Título V, Capítulo XI, Art. 229 a 241)	121
III- Lei Orgânica do Município de Manaus 130 (Título V, Capítulo II, Art. 283 a 301)	130
IV- Projeto de Lei que trata sobre o horário de funcionamento 136 das Audiências Públicas.	136
V- Notícia do Supremo Tribunal Federal sobre a sua primeira 138 Audiência Pública	138
VI- Requerimento protocolado na Vara Especializado do Meio 139 Ambiente e Questões Agrário do Estado do Amazonas para obter informação sobre o nº de Ações Populares ajuizadas e em andamento;	139
VII- Certidão da Vara do Meio Ambiente da Vara Especializado 140 do Meio Ambiente e Questões Agrário do Estado do Amazonas informando o nº de Ações Populares ajuizadas e em andamento, acompanhada do;	140
VII-A - Relatório Analítico de Distribuição do Poder Judiciário do 141 Estado do Amazonas	141

INTRODUÇÃO

O presente trabalho versará sobre a tutela ambiental que é oferecida por meio dos diversos diplomas legais em consonância com a Constituição. Não é atual a preocupação com o meio ambiente. Os consagrados direitos de primeira e segunda geração receberam a agregação dos de terceira que compreendem, basicamente, os do meio ambiente e do equilíbrio ecológico obtido por meio do desenvolvimento sustentável.

No Capítulo 2 será abordado o processo de conscientização ambiental, onde é notória a contribuição do direito comparado ao presente estudo, sobretudo diante das inovações reiteradamente colocadas por órgãos ambientais das Nações Unidas que consagraram a Conferência de Estocolmo, conforme será analisado em seus pontos relacionados ao tema objeto desta dissertação, situando-se os fatos anteriores e posteriores à Conferência.

Ainda neste capítulo registrou-se que a Conferência de Estocolmo contou com a participação de países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento e que, durante esse significativo evento internacional, foram estabelecidas uma série de metas a serem alcançadas.

O Capítulo 3 trata da evolução histórica da tutela ambiental nas constituições brasileiras, culminando com a Constituição de 1988, considerada por muitos a “Constituição verde”.

O presente capítulo evidenciará que a partir da promulgação da presente Constituição sublinhou-se uma maior preocupação com o meio ambiente no cenário nacional, tendo o texto constitucional dedicado um capítulo inteiro para tratar do tema, recepcionando em grande parte a legislação infraconstitucional já existente, como a Lei 4.717/1965 – Ação Popular, lei 6.938/1981 – Política Nacional do Meio Ambiente, a lei 7.347/1985 – Lei da Ação Civil Pública, entre outras.

Este capítulo enveredará também na lógica do desenvolvimento sustentável, superando o entendimento equivocado do desenvolvimento a qualquer custo e da inesgotabilidade dos recursos ambientais, tal como ocorria na época em que os militares governaram este País.

Por fim, o Capítulo 3 dará enfoque à efetividade das normas ambientais, ou seja, a eficácia social da norma, fazendo a distinção entre esta e a eficácia jurídica.

O Capítulo 4 tratará da tutela do meio ambiente enquanto interesse difuso, bem como sobre os meios administrativos e judiciais para assegurar a participação popular na gestão ambiental e no monitoramento das políticas públicas que digam respeito ao meio ambiente.

Nesse mesmo diapasão será abordada a importância da informação no processo de conscientização ambiental, como meio de viabilizar o exercício, individual ou coletivo, da cidadania ambiental, além de propiciar maior transparência na gestão ambiental.

Ainda neste mesmo capítulo serão abordadas as funções institucionais do Ministério Público na tutela do meio ambiente e sobre os instrumentos processuais para o exercício de tal desiderato, constantes na norma constitucional, na lei orgânica nacional e nas leis orgânicas estaduais.

O Capítulo 4 analisará também a recente ampliação do rol dos legitimados a propositura da Ação Civil Pública, conferida pela Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007/2007, em que a Defensoria Pública passou a integrar esse rol de legitimados.

Finalizando este capítulo será analisada a dimensão coletiva dos interesses ambientais levados a juízo, rompendo com o tradicional tratamento processual civil do direito brasileiro.

No Capítulo 5 serão discutidas as formas de participação da sociedade na tutela ambiental do interesse difuso, bem como os aspectos políticos, econômicos e sociais que se colocam como verdadeiros empecilhos à participação popular na gestão ambiental,

não obstante ser o meio ambiente ecologicamente equilibrado bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, portanto de interesse difuso.

O presente capítulo versará sobre os “remédios constitucionais” e sobre instrumentos infraconstitucionais colocados a disposição do cidadão hodierno para viabilizar a tutela ambiental, com vistas à defesa dos interesses transindividuais relacionados ao patrimônio ambiental, tais como a Ação Popular, inserta no Art.5º, LXXIII, da Magna Carta de 05 de outubro de 1988; a representação pela Ação Civil Pública quanto a danos ao meio ambiente, art. 6º, da Lei 7.347/85; a participação nas audiências públicas, prevista na Resolução 01/1986 do CONAMA, entre outras medidas, que não vêm sendo exercidas satisfatoriamente.

O princípio da informação também merecerá relevo neste capítulo, na medida em que o exercício pleno da cidadania está diretamente relacionado com o nível de informação que tem acesso a população. Daí a necessidade de se chamar à atenção dos poderes e instituições constituídas, bem como da sociedade como um todo, sobre a importância de uma maior conscientização popular e sobre os instrumentos normativos já colocados a disposição da sociedade e do cidadão individualmente considerado, para que a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado seja levada a efeito.

Tal princípio merece relevância pela relação estreita que guarda com o exercício da cidadania em matéria ambiental; trata-se de um dos principais aliados na defesa do meio ambiente, desde que sejam implementadas ações contínuas e efetivas de conscientização popular, em todos os níveis de ensino, para que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado seja assegurado às presentes e futuras gerações, conforme preceito constitucional.

A ação popular como forma de exercício da soberania popular, também é abordada neste último capítulo, em seu penúltimo item, pois representa uma importante ferramenta colocada à disposição do cidadão para o controle dos atos lesivos praticados pelo Poder Público, inclusive os danosos ao meio ambiente, para tanto, um longo caminho ainda precisa ser percorrido para dar efetividade a esse direito.

O Capítulo 5 finaliza sua abordagem discorrendo sobre a aparente omissão do cidadão na tutela do meio ambiente bem como sobre o elevado preço do silêncio suportado por toda a sociedade.

CAPÍTULO I

O PROCESSO DE CONSCIENTIZAÇÃO AMBIENTAL

O processo de conscientização ambiental é relativamente recente. Iniciou-se a partir do final da década de 60, após um período de catástrofes no cenário mundial, como a desertificação de grandes áreas do planeta, as marés negras, as chuvas ácidas, o buraco na camada de ozônio, entre outros.

Prevalcia até então o entendimento coletivo equivocado de que os recursos naturais eram ilimitados, ou seja, seriam inesgotáveis. Não havia uma preocupação efetiva com a possibilidade de escassez dos mesmos.

Prevalcia naquela época o entendimento que a natureza era um depósito, de onde se retirava tudo que parecesse interessante e em seu lugar depositava-se lixo e resíduos do processo produtivo.

Havia naquela mesma época uma forte tendência de se buscar o desenvolvimento econômico de um país a qualquer custo, não havendo ainda preocupação com o custo ambiental desse possível “desenvolvimento”.

A ameaça de propagação desse processo de contínuas catástrofes ambientais no mundo fez com que a humanidade começasse a se sensibilizar sobre a real importância da preservação do meio ambiente e da fragilidade dos recursos naturais.

Esse despertar da humanidade evidenciou, ainda, que o consumo descontrolado dos recursos naturais poria em risco as presentes e futuras gerações, atingindo, portanto, um número indeterminável de pessoas em todo o planeta.

A visão inicial equivocada quanto à inesgotabilidade dos recursos naturais foi absolutamente modificada. A preocupação com preservação dos recursos naturais e conseqüente sobrevivência da humanidade no planeta passou a ser debatida e difundida em várias partes do planeta.

A tutela ambiental começou a ser construída no plano internacional. Exigiu-se uma mudança de comportamento do homem na forma de se relacionar com a natureza, já levando em consideração a possibilidade cada vez mais premente de que os recursos naturais são finitos e esgotáveis. A extração incoseqüente e inconsciente dos recursos naturais levará o planeta a conseqüências inimagináveis e transformará a vida neste planeta.

1.1 O CLUBE DE ROMA

As graves catástrofes que assolaram a cidade de Londres e a cidade japonesa de Minamata, ambas ocorridas na década de 50, podem ser citadas como alguns dos vários antecedentes que motivaram a criação do Clube de Roma. A primeira delas causada pela poluição atmosférica de origem industrial e a segunda pela poluição por mercúrio, causada, também por despejos industriais, vitimando as pessoas que habitavam as cercanias ¹.

Essa realidade catastrófica chamou a atenção da opinião pública e de diversos chefes de estados, bem como de profissionais de diversas áreas do conhecimento científico. A reunião em Roma, em meados dos anos 1960, teve como objetivo analisar a situação mundial e oferecer previsões e soluções para o futuro da humanidade.

As comissões compostas estudaram o impacto global das interações dinâmicas entre a produção industrial, a população, o dano ao meio ambiente, o consumo de alimentos e o uso de recursos naturais.

¹ IBPS. Produção Comunicação IBPS. Texto e desenvolvimento Luiza Corrêa F. Nascimento. Datado: 09/06/2003. Site: WWW.ibps.com.br/index.asp?idnoticia=1996.

Concluiu-se na reunião do Clube de Roma, que o mundo deveria diminuir a produção, de forma que os recursos naturais fossem menos solicitados, e que houvesse uma redução gradual dos resíduos, fundamentalmente do lixo industrial.

A proposta lançada na ocasião implicava em profundas modificações no modelo de produção e consumo até então adotado, principalmente em face da cultura consumista que havia tomado conta do mundo, e, por essas razões, tal proposta não foi aceita.

Apesar de ter sido considerada inviável, na época, a proposta serviu como um alerta acerca do problema ambiental e à necessidade de se buscar soluções a curto prazo sob pena de inviabilização da manutenção da vida sobre o planeta e o risco que correriam as futuras gerações.

A partir de então, o problema do meio ambiente tornou-se objeto de debates em praticamente todos os países no mundo, o que fez com que a ONU – Organização das Nações Unidas chamasse para si o problema, organizando, em junho de 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano.

1.2 A CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO

A partir da década de 1970 a preocupação com o meio ambiente e com o destino da humanidade ganharam maior relevo, diante do grave quadro de degradação ambiental avançando sem nenhum controle.

Diferentemente das proposições do Clube de Roma, relativamente à diminuição da produção, a Conferência de Estocolmo chegou a conclusão de que a solução do problema ambiental estaria em um melhor aproveitamento das matérias-primas e dos recursos naturais, bem como na racionalização dos processos produtivos, de modo a diminuir a produção de resíduos (lixo industrial).

É somente com a Conferência de Estocolmo que a questão ambiental ganha à atenção do cenário internacional. Nas palavras de José Augusto Fontoura Costa², é somente com a Conferência de Estocolmo que o tema passa a ser cuidado de modo sistêmico e específico, procurando dar um tratamento abrangente ao meio ambiente.

Para Gilberto Marcos Antonio Rodrigues³, a Conferência de Estocolmo lançou a pedra fundamental dos debates internacionais sobre questões ambientais, sobretudo aquelas vinculadas à poluição em suas variadas formas e ao esgotamento dos recursos não-renováveis.

Durante a Conferência nenhum Tratado, Convenção ou Acordo foi assinado, materializando apenas através dos seguintes documentos: Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente – DEMA; Plano de Ação para o Meio Ambiente, contendo 109 recomendações; resolução sobre diversos assuntos financeiros e organizacionais e a instituição do Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (PNUMA), com sede em Nairobi, Quênia.

Interessa para o objeto desta dissertação, destacar o princípio I da DEMA, segundo o qual:

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

Também são mercedores de destaque os princípios 21 e 22 da Declaração de Estocolmo⁴, seguindo o mesmo critério acima esboçado, em razão do reconhecimento da

² COSTA, José Augusto Fontoura. Direito Ambiental Internacional. Cristiane Derane, José Augusto Fontoura Costa, organizadores. São Paulo: Leopoldianum, 2001, p.15.

³ RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Direito Ambiental Internacional. . In. DERANI, Cristiane; FONTOURA, José Augusto, organizadores. São Paulo: Leopoldianum, 2001, p. 27.

⁴ “Recomendação 21:

De acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do Direito Internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos, de acordo com a sua política ambiental, e a responsabilidade de assegurar que as atividades levadas a efeito, dentro da sua jurisdição ou sob o seu

soberania dos Estados, mas, sobretudo, pelo dever de responsabilidade destes pela preservação ambiental do planeta.

Apesar do princípio 21 tratar do direito soberano dos Estados de explorar seus próprios recursos, foi o princípio 22 da Declaração de Estocolmo que ganhou maior repercussão internacional, em razão da previsão expressa de responsabilidade dos Estados por danos causados ao meio ambiente.

Como é possível notar, apesar da ausência de conteúdo imperativo nos princípios e recomendações constantes dos instrumentos normativos elaborados naquele período, especialmente na CE e na DEMA, contribuíram significativamente para a formação do Direito Ambiental Internacional, pois o meio ambiente passou a ser visto em uma dimensão mais universal, cujos interesses ultrapassam as simples barreiras eminentemente nacionais, na medida em que, segundo José Augusto Fontoura Costa⁵, os impactos são sentidos para além e no interior das fronteiras nacionais.

Acrescenta o mesmo autor que “... as questões ambientais podem, ao lado das relativas aos Direitos Humanos, ser compreendidas como pertencentes a toda comunidade internacional. Por esse aspecto fundamental, são consideradas como próprias de toda humanidade, sem necessidade de atenção especial às fronteiras nacionais”.

Na verdade, como salienta Saleme⁶, essa dimensão ampla das questões ambientais, diante da possibilidade de escassez de recursos naturais, foi responsável por uma série de medidas propostas pelos mais diversos organismos internacionais, que acabaram formando as bases do que se denominou, mais tarde, Direito Ambiental Internacional.

controle, não prejudiquem o meio de outros estados ou zonas situadas fora dos limites da jurisdição nacional.

Recomendação 22:

Os Estados devem cooperar para continuar desenvolvendo o direito internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização às vítimas da poluição e de outros danos ambientais que as atividades realizadas dentro da jurisdição ou sob o controle de tais Estados causem à zonas fora de sua jurisdição.”

⁵ COSTA, José Augusto Fontoura. Direito Ambiental Internacional. Cristiane Derane, José Augusto Fontoura Costa, organizadores. São Paulo: 2001. Editora Leopoldianum, p.21

⁶ SALEME, Edson, Ricardo. Normas e políticas públicas no Direito Ambiental Internacional. HILÈIA – Revista de Direito Ambiental da Amazônia. Ano.2, n.º 2. Manaus: 2004. p. 206.

Apesar da Recomendação 96 da Declaração de Estocolmo possuir um conteúdo inteiramente voltado para conscientização sobre a importância do meio ambiente para a vida no planeta, indicando inclusive a educação ambiental como instrumento estratégico na busca da melhoria da qualidade de vida e na construção do desenvolvimento, foram os princípios 21 e 22 que mais se destacaram no cenário mundial, devido ao fato de abordarem a questão da responsabilidade ambiental internacional de todos os Estados.

1.2.1 A POSIÇÃO BRASILEIRA NA CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO

Contrariando o cenário internacional, o governo brasileiro teve uma participação desastrosa na Conferência de Estocolmo, segundo relatos extraído da obra *Justiça Ambiental e Cidadania*⁷, em que o governo militar da época, ali representado, manifestou-se contrário aos princípios ambientais propugnados na conferência, chegando a externar à mídia mundial a seguinte frase:

“Bem-vindos à poluição, estamos abertos para ela. O Brasil é um país que não tem restrições. Temos várias cidades que receberiam de braços abertos a sua poluição, porque o que nós queremos são empregos, são dólares para o nosso desenvolvimento”.

A posição manifestada pelo governo militar brasileiro recebeu pesadas críticas, inclusive foi acusada de sabotar os princípios da conferência, proporcionando um verdadeiro escândalo internacional, que só não chegou ao conhecimento da opinião pública brasileira devido à prática de censura nos meios de comunicação nacionais.

⁷ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. Organizadores. *Justiça Ambiental e Cidadania*. Rio de Janeiro: Resume Dumará: Fundação Ford, 2004, p. 244.

A cidade de Cubatão, no litoral de São Paulo, foi o exemplo mais concreto desse modelo equivocado de desenvolvimento incentivado pelo governo brasileiro, chegando a receber o triste título de uma das cidades mais poluídas do planeta ou “Vale da Morte”, é o exemplo citado pelos mesmos autores.

Como forma de amenizar a pressão internacional e afastar a má impressão causada durante a Conferência de Estocolmo, o governo brasileiro criou a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, em 1973, que deveria ter sua orientação voltada para a conservação do meio ambiente e para o uso racional dos recursos naturais, como ressalta Antunes⁸.

1.3 O RELATÓRIO BRUNDTLAND – “NOSSO FUTURO COMUM”

Documento elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pelas Nações Unidas e presidida pela então Primeira Ministra da Noruega, Gro-Brundtland – faz parte de uma série de iniciativas, anteriores à Agenda 21, as quais reafirmam uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e reproduzido pelas nações em desenvolvimento, e que ressaltam os riscos do uso excessivo dos recursos naturais sem considerar a capacidade de suporte dos ecossistemas.

O processo de funcionamento da Comissão de Brundtland foi um dos pontos a destacar, segundo Maria Paula Dallaro Bucci⁹, contando a participação de um enorme contingente de pessoas, a título individual ou representando organizações não-governamentais, instituições e os mais diversos segmentos sociais.

Segundo a mesma autora, foram realizadas audiências públicas nos cinco continentes, nas quais se coletaram dados e informações e se ouviram histórias e pontos de vista que vieram subsidiar o trabalho final da comissão.

⁸ ANTUNES, Paulo Bessa. Direito Ambiental. 9. ed. Ed. Lúmen Juris – Rio de Janeiro: 2006, p. 95.

⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Ambiental Internacional. In. DERANI, Cristiane; FONTOURA, José Augusto, organizadores. São Paulo: Leopoldianum, 2001, p. 59.

O Relatório de Brundtland, publicado como a obra escrita, em 1987 – “Nosso Futuro Comum”, aponta para a incompatibilidade entre desenvolvimento sustentável e os padrões de produção e consumo vigentes e define o desenvolvimento sustentável como sendo “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”.

O conceito de desenvolvimento sustentável extraído do Relatório Brundtland passou a ser incorporado pela legislação pátria de diversos países, inclusive o nosso (art.170, VI, CF/1988 e Art. 4º, I, da Lei nº 6938/1981).

1.4 A ECO-92

Ainda neste mesmo cenário de mobilização mundial em torno da valorização dos recursos naturais e da própria vida, foi realizada a II Conferência Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Eco-92 ou ainda, a “Cúpula da Terra”, como também foi denominada, no Rio de Janeiro, em junho de 1992, reunindo 114 chefes de Estado.

A Conferência sobre Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, representou a maior reunião de chefes de Estado da história da humanidade, com visibilidade sem precedente na mídia internacional, fazendo com que a questão ambiental e suas relações com o desenvolvimento virassem assunto familiar, discutido em qualquer situação, no mundo inteiro, sem poder mais ser ignorado por quaisquer governos, ou por qualquer pessoa com o mínimo de consciência político-ambiental

O conceito de “desenvolvimento sustentável”, caracterizado no Relatório Brundtland, foi incorporado nas decisões resultantes da Rio-92. Ele caracteriza uma situação de justiça social para a humanidade, em que todas as necessidades básicas das gerações presentes, e alguns de seus desejos, sejam satisfeitos, sem prejuízos para as gerações futuras.

A legislação pátria serve-se do conceito de desenvolvimento sustentável proposto no Relatório Brundtland, ou seja, “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”.

Entendo que esse conceito realmente deveria ingressar no ordenamento jurídico pátrio, como meio de subsidiar a legislação pátria, não como uma “receita de bolo”, mas como algo que precisa receber os ingredientes necessários para melhor corresponder aos anseios da sociedade brasileira, principalmente nos planos social, econômico e político, tudo isso, após prévio e regular processo de discussão e aprovação legislativa.

A Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento reafirma a Declaração da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, aprovada em Estocolmo, em junho de 1972, e teve como objetivo estabelecer uma aliança mundial e equitativa entre os Estados, procurando alcançar acordos internacionais em que se respeite o interesse de todos e se proteja a integridade do sistema ambiental e de desenvolvimento mundial, conforme informa Derani¹⁰

A Declaração do Rio conta com vinte e sete (27) diferentes princípios, entre os quais destaco, de acordo com o objeto deste trabalho, os princípios 3, 5, 6, 10 e 27, por tratarem respectivamente do interesse difuso, da cooperação, da solidariedade, da participação democrática e do desenvolvimento sustentável.¹¹

¹⁰ DERANI. Cristiane. Direito Ambiental Internacional. São Paulo: Leopoldianum, 2001, p. 68.

¹¹ “PRINCÍPIO 3

O direito ao desenvolvimento deve exercer-se de forma tal que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras.

PRINCÍPIO 5

Todos os Estados e todas as pessoas deverão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza como requisito indispensável do desenvolvimento sustentável, a fim de reduzir as disparidades nos níveis de vida e responder melhor às necessidades da maioria dos povos do mundo.

PRINCÍPIO 6

A situação e as necessidades especiais dos países em desenvolvimento, em particular os países menos adiantados e os mais vulneráveis do ponto de vista ambiental, deverão receber prioridade especial. Nas medidas internacionais que se adotem com respeito ao meio ambiente e ao desenvolvimento também se deveriam ter em conta os interesses e as necessidades de todos os países.

Merece especial atenção o princípio 10 da Declaração, supracitado, na medida em que propugna pela participação do público no processo de tomada de decisão e de acesso à informação, medida que tende a se impor em todos os domínios da proteção ambiental, segundo a mesma autora.¹²

1.5 A AGENDA 21

A Conferência sobre Ambiente e Desenvolvimento - Rio-92 encerrou-se com a assinatura da Agenda 21, um documento de 840 páginas, que se constituiu na mais ousada e abrangente tentativa já realizada, em escala planetária, de promover um novo padrão de desenvolvimento, conciliando métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica.

Tal qual o Clube de Roma e a Conferência de Estocolmo, a Agenda 21 também se propôs a discutir os métodos de produção econômica com a conservação do meio ambiente, reclamando alterações nos padrões de consumo.

PRINCÍPIO 10

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

PRINCÍPIO 27

Os Estados e os povos deveriam cooperar de boa fé e com espírito de solidariedade na aplicação dos princípios consagrados nesta declaração e no posterior desenvolvimento do direito internacional na esfera do desenvolvimento sustentável”.

¹² DERANI. Cristiane. Direito Ambiental Internacional. Santos, SP: Leopoldianum, 2001, p. 71

A eliminação da pobreza e suas causas, a democratização do sistema de saúde, e assentamento urbano e rural, são aspectos também tratados pela Agenda 21, por serem indispensáveis à concretização do desenvolvimento, segundo Derani.¹³

Houve ainda, durante aquele evento, razoável preocupação com o aperfeiçoamento legislativo dos países em desenvolvimento, como medida indispensável à eficácia da proteção ambiental, fazendo constar expressamente tal preocupação em seu texto.¹⁴

É, portanto, inegável que a partir da inclusão do tema meio ambiente na pauta mundial de discussão, ocorrida após a década de 70, teve início o processo de conscientização sobre a importância de se reconhecer o meio ambiente como bem indispensável à vida no planeta.

Esse processo facilitou bastante a mudança de comportamento de nossas instituições e primordialmente dos cidadãos em relação aos bens ambientais, na medida em que o interesse a proteção ambiental passou a ser visto como pertencente a um número indeterminado de pessoas, portanto difuso.

O próprio texto constitucional vigente, concebido durante esse processo de nova consciência ambiental, trouxe em seu bojo significativas e relevantes regulamentações que conferiram ao meio ambiente efetiva tutela, a ponto de propiciar a Constituição Federal de 1988 o título de “Constituição Verde”, ou “Constituição ambiental”, segundo Rothenburg.¹⁵

¹³ op. cit., p. 78.

¹⁴ “Em todos os países se verifica uma necessidade constante de aperfeiçoamento legislativo, muitos países em desenvolvimento padecem de deficiências em seus sistemas de leis e regulamentações. Para integrar eficazmente meio ambiente e desenvolvimento nas políticas e práticas de cada país, é essencial desenvolver e implementar leis e regulamentações integradas, aplicáveis, eficazes e baseadas em princípios sociais, ecológicos, econômicos e científicos sãos. É igualmente indispensável desenvolver programas viáveis para verificar e impor a observância das leis, regulamentações e normas adotadas. É possível que muitos países necessitem de apoio técnico para atingir essas metas. As necessidades da cooperação técnica nessa área incluem informações legais, serviços de assessoria, e treinamento e capacitação institucional especializados”.

¹⁵ ROTHENBURG, Walter Claudius. *Desafios do Direito Ambiental no Século XXI*. São Paulo: 2005. Ed. Malheiros Editores. p. 813.

Lamentavelmente, passados mais de 18 anos da promulgação da atual Constituição e mais de 14 anos da Eco-92, poucos foram os progressos em direção a melhoria das condições de vida no planeta, capazes de refletir possível aumento no nível de consciência das pessoas sobre a importância de se preservar o meio ambiente.

O ser humano continua a se comportar como o “gafanhoto do planeta”, metaforicamente falando, tal quais os gafanhotos do filme “vida de inseto”¹⁶, ou seja, sem nenhuma preocupação com a possível escassez dos recursos naturais, voltando sua preocupação, única e exclusivamente, a satisfação de suas próprias necessidades de consumo imediato, sem vislumbrar o futuro devastador da espécie humana e do próprio planeta terra, se não houver uma mudança paradigmática de comportamento.

Neste contexto, Tiago Fensterseifer¹⁷, citando Thomas Hobbes, informa que “o homem é o lobo homem”, o que, segundo aquele autor, ajusta-se perfeitamente ao comportamento do homem contemporâneo, acrescentando ainda, que nos dias atuais “o homem não é apenas lobo do homem, mas de todo o planeta Terra.”

E isso se deve, a nosso ver, não a possível omissão legislativa em relação à tutela dos bens ambientais, já que durante esses mais de 30 anos após a Conferência de Estocolmo, houve significativos avanços legislativos nesse sentido, inclusive na legislação interna, como será visto no capítulo seguinte.

Infelizmente o processo de conscientização é infinitamente mais lento que o processo legislativo, isso por razões de várias ordens: econômica, social, política, etc., conforme será pontualmente abordado.

¹⁶ ANDERSON, Darla K.; REHER, Kevin. Bug's life. Walt Disney Productions (EUA) 1998.

¹⁷ FENSTERSEIFER, Tiago. *Hiléia: Revista de direito Ambiental da Amazônia*. Ano 2, nº 2. Manaus: 2004. p.273.

CAPÍTULO II

A TUTELA CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE

2.1 AS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E A TUTELA AMBIENTAL.

A Constituição brasileira de 1824 não fez qualquer menção à matéria ambiental, embora fosse nosso país, naquela época, exportador de produtos agrícolas e minerais. A visão existente com relação àqueles produtos era apenas econômica, não existindo nenhuma preocupação com a proteção ambiental.

Havia no texto constitucional de 1824 – Constituição do Império - apenas uma disposição que proibia atividades industriais contrárias à saúde do cidadão (art. 179, XXIV), o que reflexamente protegia o meio ambiente, apesar de ainda não haver uma definição desse conceito. Pode-se afirmar que havia preocupação com a utilização dos bens públicos, sem referência qualquer ao fator ambiental. Cabia aos vereadores, portanto, a tarefa consistente na “boa polícia da terra, reger e cuidar do bem público”.¹⁸

O Texto republicano de 1891, em seu art. 34, nº 29, abordou apenas a competência da União para legislar sobre suas minas e terras, ficando, em tese, reservado aos Estados a competência para legislar sobre as minas e terras não pertencentes à União, segundo

¹⁸ NOGUEIRA, Octaviano. Constituições brasileiras – 1824. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001, p.31.

Antunes¹⁹. Apesar de tal disposição constitucional não demonstrar qualquer preocupação com a preservação do meio ambiente, foi a primeira Constituição a demonstrar preocupação com a normatização de alguns dos elementos da natureza, especificamente o solo.

A Constituição de 1934 trouxe dispositivos expressos conferindo competência à União para legislar privativamente sobre o subsolo, mineração, águas, florestas, caça, pesca e sua exploração (art. 5º., XIX, j), e, concorrentemente, como os Estados, para proteger às belezas naturais, patrimônio histórico, artístico e cultural (art. 10, III). O Código de Águas e o Código Florestal representam bons exemplos do exercício da competência conferida pela Constituição de 1934.

A Carta Constitucional de 1937, no que diz respeito aos recursos ambientais, manteve o mesmo padrão da Constituição de 1934²⁰

A Carta Magna de 1946, além de manter a defesa do patrimônio histórico, cultural e paisagístico, conservou a competência legislativa da União sobre saúde, subsolo, florestas, caça, pesca e águas. Dispositivos semelhantes estavam presentes na Constituição de 1967.

A Emenda Constitucional nº 1/1969, utiliza - pela primeira vez em um texto constitucional - a expressão “ecológico”²¹, empregada no art. 172, ao referir que “A lei regulará, mediante prévio levantamento ecológico, o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e calamidades”.

Os dispositivos constantes nestas Constituições tinham por escopo a racionalização econômica das atividades de exploração dos recursos naturais, sem nenhuma conotação protetiva do meio ambiente, mas tiveram o mérito de ampliar de forma gradual as regulamentações referentes ao subsolo, à mineração, à flora, à fauna, às águas, dentre outros itens de igual relevância.

¹⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental, 9. ed. rev. ampl. atual. Ed. Lúmen Júris. Rio de Janeiro: 2006, p. 53.

²⁰ op. cit. p. 54.

²¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: 14. ed. rev. atual. ampl. Malheiros Editores, 2006.

2.2 A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 E A PREOCUPAÇÃO COM O MEIO AMBIENTE

A Constituição Federal de 1988 foi o marco legislativo fundamental para o atual estágio de tutela do meio ambiente, que diferentemente da forma trazida pelas constituições anteriores, o constituinte de 1988 procurou dar efetiva tutela ao meio ambiente, trazendo mecanismos para sua proteção e controle.

A partir de então, elevou-se significativamente o grau de importância do meio ambiente, galgando inclusive a condição de direito fundamental da pessoa humana, segundo entendimento de José Afonso da Silva²², abaixo transcrito:

“O ambientalismo passou a ser tema de elevada importância nas Constituições mais recentes. Entre nelas deliberadamente como direito fundamental da pessoa humana, não como simples aspecto da atribuição de órgãos ou de entidades públicas, como ocorria em Constituições mais antigas”.

Acrescenta o mesmo autor²³, que a “Constituição de 1988 foi, portanto, a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental. Pode-se dizer que ela é uma Constituição eminentemente ambientalista”.

É certo que o legislador constituinte de 1988 foi feliz ao conferir ao meio ambiente proteção especial, harmonizando o texto constitucional aos princípios propugnados na Conferência de Estocolmo, como já visto.

O texto constitucional, promulgado em 05.10.1988, dedicou um capítulo inteiro ao meio ambiente, tratando do tema no Capítulo VI, do Título VIII - Da Ordem Social (Anexo I). Outras Constituições brasileiras cuidavam do tema de forma muito vaga, conforme já analisado.

²² SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4 ed. São Paulo: Malheiros. 2003. p. 43

²³ op. cit.

Na extensa redação do art. 225, do texto constitucional, o legislador constituinte estabeleceu a estrutura básica de todo o sistema jurídico de proteção do meio ambiente, dispondo inclusive sobre a necessária realização de estudo prévio de impacto ambiental, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental.

É possível ainda constatar que a Constituição de 1988 recepcionou grande parte da legislação infraconstitucional, com a lei que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981) e a que disciplina a Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985).

2.3 O MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO AMAZONAS.

A Constituição do Estado do Amazonas além repetir em grande parte o texto da Constituição Federal, como norma de reprodução obrigatória²⁴, legislou de maneira ampla sobre o meio ambiente, obedecendo, obviamente, os limites da competência concorrente com a União e o Distrito Federal (art. 24, CF/88).

O Meio ambiente também recebeu do legislador constituinte estadual um capítulo próprio, dedicado exclusivamente à proteção dos recursos naturais, do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, bem como sobre a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente.

Em simetria ao texto Constitucional Federal de 1988, o legislador constituinte estadual também tratou do meio ambiente no Título dedicado a Ordem Social, especificamente no Capítulo XI (Anexo II).

²⁴ HORTA, Raul Machado. Estudos de Direito Constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 78.

A Constituição Estadual introduziu em seu texto (art. 229, §1º.) a noção de desenvolvimento sustentável já consagrada no Relatório de Brundtland, em que o desenvolvimento econômico e social deverá ser compatível com a proteção do meio ambiente.

Chamou nossa atenção, no citado texto constitucional, de acordo com o interesse deste trabalho, a inclusão da exigência de consulta plebiscitária (art. § 1º, art. 235), entre outras imposições constitucionais e legais, aos habitantes da área onde se pretender implantar usinas de energia nuclear, instalação de processamento e armazenamento de material radioativo e implantação de unidades de grande porte, geradoras de energia hidroelétrica.

Ainda sendo coerente com o objeto deste trabalho, merece igual destaque a obrigatoriedade imposta ao Estado e aos Municípios de garantirem o amplo acesso dos interessados às informações sobre fontes, agentes e causas de poluição e degradação do ambiente (art. 239).

O legislador constituinte estadual, seguindo igualmente o texto da Constituição Federal, impôs ao cidadão o dever de defender e preservar o meio ambiente, devendo levar ao conhecimento dos agentes públicos as infrações ou irregularidades atentatórias à normalidade e ao equilíbrio ecológico de que tiver conhecimento (art. 240).

2.4 A LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE MANAUS E O MEIO AMBIENTE.

No âmbito da competência comum, disposta na Constituição Federal (Art. 23), o legislador orgânico do Município de Manaus tratou do tema Meio Ambiente no Título V, dedicado às Políticas Municipais, destinando o Capítulo II integralmente à questão ambiental (Anexo III).

A Lei Orgânica do Município de Manaus também inseriu em seu texto normas de reprodução obrigatória²⁵, destacando, de igual modo, a importância do acesso às informações sobre as fontes, agentes e causas de poluição e degradação ambiental (art. 288, Parágrafo Único), bem como o dever do cidadão de informar aos agentes públicos as infrações ou irregularidades de que tiverem conhecimento (art. 292).

Observa-se ainda, também em conformidade com o objeto deste trabalho, que o legislador orgânico municipal impôs acertadamente ao Município de Manaus o dever de proporcionar a educação ambiental, na condição de matéria extracurricular, não limitada ao ambiente das salas de aula (art. 289), mesmo porque, deve o Município atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, nos termos do art. 211, § 2º, da Constituição Federal.

A posição do legislador orgânico municipal merece destaque, entre outros motivos, pelo fato de ser muito mais econômico e eficaz educar a criança e o adolescente, sobre a importância do meio ambiente sadio para a vida, do que ter que punir o adulto infrator. O dano ao meio ambiente já perpetrado e a qualidade de vida já afetada poderiam ser evitados se as orientações do Relatório de Brundtland - Nosso Futuro Comum - fossem observadas por nossas autoridades governamentais, em todos os níveis de governo.

Especial atenção deve ser dispensada à Região Amazônica²⁶, a qual vem sendo objeto de degradação imposta pela monocultura da soja, exploração madeireira e emprego do solo para pasto bovino. O baixo custo das propriedades vem atraindo empresários rurais inescrupulosos que buscam unicamente o lucro imediato, sem nenhuma preocupação com os danos que a vegetação subtraída pode causar ao clima local e global.

²⁵ HORTA, Raul Machado, Estudos de Direito Constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 78.

²⁶ estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e parte do estado do Maranhão.

2.5 A TUTELA INFRACONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE

A tutela infraconstitucional do meio ambiente teve início na legislação pátria antes mesmo do atual texto constitucional, ainda sob a influência do período pós Conferência de Estocolmo, sendo, em grande parte, recepcionada pela atual Constituição.

A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 – Política Nacional do Meio Ambiente e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 – Ação Civil Pública, representam, a nosso ver, os exemplos mais significativos desse período. Tanto que o próprio conceito hoje aceito de meio ambiente é definido no art. 3º da Lei 6.938/1981, como sendo o “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente emprestou os fundamentos básicos ao legislador constituinte para criação do ordenamento jurídico constitucional ambiental pátrio, reconhecidamente um dos mais avançados do mundo.

Seguindo essa mesma linha de preocupação com a questão ambiental, a Lei da Ação Civil Pública – ACP inseriu o meio ambiente como primeiro bem jurídico a ser tutelado por esta lei (inciso I, do art.1º), disciplinando as ações de responsabilidade por danos morais e materiais causados ao meio ambiente.

A Resolução 1, de 23 de janeiro de 1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA é outro importante instrumento normativo para a defesa do meio ambiente que trata, entre outras coisas, sobre o Estudo de Impacto Ambiental - EIA e sobre o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, bem como sobre a necessidade de realização de audiências públicas.

Há quem defenda que a Resolução em apreço não foi recepcionada pelo atual texto constitucional entre os quais cito Toshio Mukai²⁷, fundamentando suas argumentações nas disposições do art. 25 das Disposições Constitucionais Transitórias.

Para o citado autor, o texto constitucional declarou revogados, a partir de 180 dias da promulgação da Constituição, todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional, especialmente no que tange a ação normativa, inclusive as resoluções e portarias que foram baixadas por tais órgãos com base naqueles dispositivos revogados.

Em sentido contrário, defendendo a aplicação do fenômeno da recepção²⁸ da Resolução em referência, e demais disposições regulamentares, pela Constituição Federal de 1988, Affonso Leme Machado e Álvaro Luiz Valery Mirra, conforme abordado a seguir:

Para Affonso Leme Machado²⁹ a competência do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA não foi atingida pelo disposto no art. 25 das Disposições Constitucionais Transitórias, na medida em que o Conselho não exerce nenhuma das atribuições reservadas ao Congresso Nacional, constantes do Título IV. Capítulo I, 'Do Poder Legislativo', Seção II, art. 48 e 49, mas atribuições típicas do Poder Executivo, portanto não há que se falar em revogação desta.

Também defendendo a constitucionalidade da Resolução do CONAMA em discussão, sustenta Álvaro Luiz Valery Mirra³⁰ que “A Resolução n.001/86 do CONAMA – tanto quanto o Decreto n. 88.351/83 – inovou o ordenamento jurídico, é certo, mas nos limites do que lhe era permitido e para bem e fielmente cumprir a Lei 6.938/81”.

²⁷ MUKAI, Toshio, *Direito Ambiental Sistematizado*. 4. ed., rev. atual. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p. 90.

²⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Recepção (Direito Constitucional)*. In: *ENCICLOPÉDIA SARAIVA DO DIREITO*. São Paulo: Saraiva, v. 63, 1977. p. 333. “No plano do direito constitucional, o fenômeno jurídico da recepção consiste na revitalização, por uma nova Constituição, do direito comum a ela anterior.”

²⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, 14 ed. Malheiros Editores, São Paulo: 2006, p. 108/109.

³⁰ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto Ambiental. /aspectos da legislação brasileira*. 2. ed. rev. e aum. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002, p. 17.

O mesmo autor advoga ainda a tese de que “não só a Resolução 001/86 do CONAMA e todas as demais referentes ao tema e anteriores à CF/88, como também aquelas posteriores, estão em perfeita consonância com a nova ordem constitucional e devem ser integralmente aplicadas, o mesmo acontecendo com aquelas outras que vierem futuramente a ser editadas”.

31

Como se observa, é posição doutrinária majoritária a incidência do fenômeno da recepção da Resolução 01 do CONAMA em relação ao texto constitucional posterior, ou seja, de 1988. Portanto, permanecem em pleno vigor as exigências impostas pela supracitada Resolução, entre as quais o Estudo de Impacto Ambiental – EIA, o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA e a necessidade de realização de audiências públicas.

De fato, assiste razão a quem advoga pela constitucionalidade, sobretudo pelo fato de ser meio eficaz de defesa do meio ambiente.

2.5.1 – A LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL REGIONAL E LOCAL SOBRE O MEIO AMBIENTE

No que diz respeito à legislação infraconstitucional, o Estado do Amazonas, como não poderia ser diferente, dado ao fato de ser detentor de uma das maiores áreas de reserva florestal e de biodiversidade do planeta, também editou normas em defesa do meio ambiente, nos limites de sua competência, sendo as Leis 1.532/1982 e 2.416/1996 as principais delas.

Enquanto a Lei 1.532/1982³² disciplina a política estadual de preservação e controle da poluição, melhoria e recuperação do meio ambiente e da proteção dos recursos naturais, a Lei 2.416/1996³³ reforçar as disposições da Constituição Federal e Estadual, quanto à

³¹ op. cit. p. 25

³² AMAZONAS. Lei 1.532, de 6 de julho de 1.982. Disciplina a Política Estadual da Preservação e Controle da Poluição, Melhoria e Recuperação do Meio Ambiente e da Proteção aos Recursos Naturais. In: Legislação Ambiental Brasileira – VEMAQA 6. ed. Manaus/Am: Editora e Gráfica Ziló, 2005.

³³ AMAZONAS. Lei 2.416, de 22 de agosto de 1996, Arts. 4º e 20. . In: Legislação Ambiental Brasileira – VEMAQA 6. ed. Manaus/Am: Editora e Gráfica Ziló, 2005.

obrigatoriedade do licenciamento ambiental prévio, no caso específico para a utilização de recursos florestais, através do Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas – IPAAM (art.4º.), e ainda cria para o citado órgão ambiental a obrigação institucional de ingressar com ação civil pública sempre que os empreendimentos e atividades madeireiras se constituírem em ameaças aos recursos florestais do Estado ou causarem a sua degradação (art.20).

O Município de Manaus também contribui para a ampliação da tutela ambiental a nível local por meio da promulgação da Lei 605, de 24 de julho de 2001.

O citado diploma legal municipal, seguindo os ditames da Constituição Federal, da Constituição Estado do Amazonas e da Lei Orgânica do Município de Manaus tornou obrigatório o prévio licenciamento do órgão ambiental municipal, para a instalação de obras, atividades e o uso ou exploração de recursos ambientais de qualquer espécie, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, ou capazes, de qualquer forma, de causar degradação ambiental (art. 43).

A mesma lei estabeleceu ainda (art. 60) a necessidade de realização de Audiência Pública, em consonância com que dispõe as Resoluções 1 e 9 do CONAMA, para manifestação da população sobre o projeto e seus impactos sócio-econômicos ambientais, na fase de apresentação do RIMA.

2.6 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Doravante será abordada a questão da concepção e incorporação, no ordenamento jurídico pátrio, do que seja o desenvolvimento sustentável.

Como referido no capítulo inaugural, os primeiros debates acerca do desenvolvimento sustentável remontam às discussões da Conferência de Estocolmo. Posteriormente, com a criação da Agenda 21, o tema passou a ter contornos mais claros e específicos.

Precisamente, foi durante a elaboração do Relatório de Brundtland que a questão do desenvolvimento sustentável foi tratada e discutida cientificamente, pelos integrantes da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, presidida pela então Primeira-Ministra da Noruega, Gro-Brundtland. Aqui discutiu-se o que seria um conceito mais adequado do que fosse desenvolvimento sustentável. A concepção ali definida foi aceita e adotada quase que universalmente.

Cotejando o ordenamento jurídico pátrio conclui-se que este segue a orientação do referido Relatório, segundo o qual desenvolvimento sustentável está relacionado com “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”³⁴.

As definições técnicas do Relatório de Brundtland contribuíram significativamente também para a formação dos princípios proclamados na Conferência sobre Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, que, a partir de então, estabeleceram entre outras coisas, as prioridades, o alcance necessário do direito e as condicionantes para se alcançar o desenvolvimento sustentável, conforme é possível observar nos Princípios 1, 3 e 4³⁵ daquela Declaração.

O constituinte brasileiro de 1988 agiu de acordo com as tendências da época ao incluir a defesa do meio ambiente entre os princípios gerais da atividade econômica (Art. 170, VI),

³⁴ CMMAD - Nosso Futuro Comum. Rio de Janeiro: FGV, 1988.

³⁵ PRINCÍPIO 1

Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a Natureza.

PRINCÍPIO 3

O direito ao desenvolvimento deve exercer-se de forma tal que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras.

PRINCÍPIO 4

A fim de alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deverá constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá considerar-se de forma isolada.

fazendo crer que, longe de se pretender o desenvolvimento a todo custo, existe uma preocupação efetiva com o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Na busca pelo desenvolvimento sustentável, a legislação pátria prevê ainda algumas penalidades, na hipótese do princípio da defesa do meio ambiente não ser observado, em consonância com os demais princípios da mesma ordem constitucional, como o afastamento das proteções legais conferida à atividade econômica, a impossibilidade de exploração da atividade econômica, bem como vedando a concessão de benefícios fiscais, entre outras medidas coercitivas inibidoras do desenvolvimento a qualquer custo.

Corroboram com o princípio instituído no art. 170, VI, do texto constitucional, as disposições constantes do art. 12, *caput*, da Lei 6938/1981 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente quando impõe que “As entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta lei, e ao cumprimento das normas, critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente”.

O legislador infraconstitucional, mesmo antes do atual texto constitucional, pela Lei 6.938/1981, integralmente recepcionada pela nova ordem constitucional, já fazia referência a essa linha de pensamento, estabelecendo como objetivo primeiro da Política Nacional do Meio Ambiente (art.4º.) “à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”, em outras palavras, este legislador já propugnava o desenvolvimento sustentável.

Como é possível observar, no cotejo da legislação pátria, tanto o legislador constitucional quanto o infraconstitucional adotam uma postura coerente no sentido de quebrar o paradigma da prevalência do interesse econômico sobre os demais interesses, inclusive, e principalmente, sobre o interesse à sadia qualidade de vida.

Nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado, o desenvolvimento sustentado, ou sustentável, só será atingido através da integração do desenvolvimento ambiental, do desenvolvimento econômico e do desenvolvimento social³⁶.

A discussão proposta pelo citado autor passa, necessariamente, pela análise integrada dos demais princípios contemplados no art. 170 do atual texto constitucional, além do que trata especificamente da defesa do meio ambiente, é óbvio, entre os quais merece destaque o princípio da função social da propriedade e da redução das desigualdades regionais e sociais.

A interação desses princípios em torno da atividade econômica viabiliza o delineamento de algumas indicações, como, por exemplo, a de que a função social da propriedade não estará sendo cumprida quando forem desenvolvidas na propriedade atividades que possam afetar o meio ambiente, entre outras possíveis interações.

A questão da sustentabilidade vem ganhando, cada vez mais, novos contornos, tanto que nos dias atuais, discute-se não somente o desenvolvimento sustentável em si, mas, também, a necessária mudança de postura das pessoas em relação ao consumo sem controle dos bens naturais.

Essa preocupação está diretamente relacionada com a garantia dos recursos naturais às gerações futuras, o que poderá ser atingido, segundo José Rubens Morato Leite, pelo consumo sustentável, solidário e consciente dos recursos naturais e do ecossistema, conforme segue:

“trata-se de uma nova postura de todos, considerando-se a precariedade e o uso limitado dos recursos naturais e do ecossistema. Tal situação, a título exemplificativo, imporá ao cidadão o consumo sustentável, solidário e consciente com relação às gerações futura, sob pena de não oferecer às próximas gerações uma mesma qualidade de vida e quantidade de recursos

³⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 14 ed. rev. atual. amp. Malheiros Editores, São Paulo: 2006, p. 143.

naturais indispensáveis para a sobrevivência do ser humano, animais e da vida futura em nosso planeta”.³⁷

Outra questão que precisa ser superada para que o desenvolvimento sustentável seja efetivamente atingido é derrubar o mito de que o desenvolvimento econômico não se harmoniza com a preservação da natureza. Na verdade, não há antinomia entre essas situações, ao contrário, ambos devem caminhar lado a lado, fazendo prevalecer, nas palavras de José Afonso da Silva, um mecanismo de desenvolvimento limpo, conforme proposição brasileira na Rio/92.

É igualmente importante consignar que a questão da sustentabilidade envolve direitos e interesses pertencentes não só das gerações presentes, mas, sobretudo, das gerações futuras. Logo, as gerações presentes não têm o direito de consumir os recursos naturais cuja titularidade não lhes pertence com exclusividade, incidindo sobre essa questão a tutela do interesse difuso, conforme será defendido em capítulo próprio.

2.7 A EFETIVIDADE DAS NORMAS AMBIENTAIS

O termo “efetividade da norma”, aqui tratado, deve ser entendido enquanto eficácia social da norma que, diferentemente da eficácia jurídica, representada por aquilo que se pode exigir da norma, a eficácia social ou efetividade, representa, nas palavras de Luiz Roberto Barroso “a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social”.³⁸

³⁷ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito Ambiental na Sociedade de Risco*. Rio de Janeiro: Forense, 2 ed. 2004, p. 322.

³⁸ BARROSO, Luiz Roberto. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas*. Rio de Janeiro: Editora Renovar. 2004. ed., p. 85.

Nesta linha de idéias, não há como deixar de reconhecer a infinidade de normas que tutelam o meio ambiente, no âmbito internacional, nacional, regional e até local; apesar disto, pouco tem contribuído para o combate à poluição e a degradação dos recursos naturais no planeta, o que serve para demonstrar que a sociedade ainda não atingiu um nível de consciência ambiental satisfatório.

Não há como negar que para efetividade das normas ambientais é preciso bem mais que apenas a normatização da proteção ambiental, pois esta não pode e não deve ser entendida “como sendo o elixir perfeito para a cura de todos os males”³⁹.

A efetividade das normas ambientais passa, necessariamente, pela adoção de políticas públicas que retirem tais normas do limbo da ineficácia, através de medidas que propiciem, entre outras coisas, a redução das desigualdades sociais; a diminuição do analfabetismo ambiental⁴⁰; a efetiva participação do cidadão na gestão dos recursos ambientais, entre outros fatores que certamente ampliaram o nível de consciência sobre a importância de se preservar o meio ambiente, fazendo com que as normas ambientais tornem-se muito mais efetivas.

Deve-se entender por políticas públicas “o conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público”⁴¹.

A tomada de consciência é imprescindível para a preservação dos direitos de terceira geração aqui enfocados, tal como o é o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse diapasão, devem estar imbuídos todos: o Estado, a coletividade, a sociedade civil ou

³⁹ SALEME, Edson Ricardo. Normas e políticas públicas no Direito Ambiental Internacional. *Hiléia - Revista de Direito Ambiental da Amazônia*. Ano-2, nº2. Manaus: 2004, p. 202.

⁴⁰ BOFF, Leonardo. *Saber cuidar – ética do humano – compaixão pela Terra*. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1999, p.134.

⁴¹ GUARESCHI, Neuza et al. *Políticas Públicas*. 2004, p. 180.

(<http://pt.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica_p%C3%BAblica> Acesso em 08 de maio de 2007.

terceiro setor. Isso para que o Estado não seja solitário na busca pela conscientização coletiva da preservação ambiental e de defesa do meio ambiente.

Para José Afonso da Silva⁴², quando se concebe os direitos sociais, e aqui deve ser incluído o direito ao meio ambiental, não há como realizá-lo na prática senão quando o Estado execute programa que possibilite sua satisfação concreta, quando então entra a questão das garantias políticas de eficácia desses direitos.

Muitos Estados (entes públicos externos) valem-se de falsas premissas como desculpas para não conferir à questão ambiental o valor fundamental que representa para manutenção da vida no planeta, priorizando o desenvolvimento econômica como se este não pudesse se harmonizar com a proteção ambiental, o que não é verdade, conforme já sustentado no item 3.6 deste trabalho, que se abordou do desenvolvimento sustentável.

A principal desculpa mundial para não conferir à questão ambiental a importância necessária está polarizada da seguinte forma: de um lado os países subdesenvolvidos vêem a preservação ambiental como um empecilho para alcançarem o desenvolvimento; do outro lado, os países que já atingiram certo grau de desenvolvimento, vêem a preservação ambiental como uma forma de diminuir os astronômicos lucros auferidos anualmente por empresas poluidoras e, como consequência, uma possível mudança no status “conquistado”.

Um dos maiores, ou talvez o maior e pior exemplo desse fato pode ser ilustrado através da resistência de alguns países do bloco desenvolvimento em assinar o Protocolo de Quioto, que tem como principal objetivo reduzir a emissão de gases poluentes na atmosfera. Os Estados Unidos da América, por exemplo, apesar de figurar entre os principais poluidores do mundo, também figura na lista dos países que se recusam, de forma irresponsável, a assinar tal Protocolo.

⁴² SILVA, José Afonso da. Poder Constituinte e Poder Popular. Estudos sobre a Constituição. 1 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 201.

A não assinatura do citado protocolo, afronta, por si só, os princípios proclamados na II Conferência Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Eco-92, ou ainda, a “Cúpula da Terra”, em especial o 7º e 8º, conforme segue:

PRINCÍPIO 7

Os Estados deverão cooperar com o espírito de solidariedade mundial para conservar, proteger e restabelecer a saúde e a integridade do ecossistema da Terra. Tendo em vista que tenham contribuído notadamente para a degradação do meio ambiente mundial, os Estados têm responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, em vista das pressões que suas sociedades exercem no meio ambiente mundial e das tecnologias e dos recursos financeiros de que dispõem.

PRINCÍPIO 8

Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma melhor qualidade de vida para todas as pessoas, os Estados deveriam reduzir e eliminar os sistemas de produção e consumo não sustentados e fomentar políticas demográficas apropriadas.

O citado protocolo representa um dos compromissos adicionais decorrentes da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, que estabelece metas e prazos para a redução ou eliminação das emissões futuras de dióxido de carbono e outros gases responsáveis pelo “efeito estufa”.

A continuidade de ocorrência das catástrofes ambientais que a sociedade tem tido a infelicidade de acompanhar nos noticiários nacionais e internacionais, quando não é vítima direta delas, tem revelado a ineficácia social das normas ambientais.

O processo normativo de conscientização ambiental, propugnado a partir da Conferência de Estocolmo, não tem logrado, por si só, alcançar a efetividade esperada, qual seja, ampliar os mecanismos de defesa do patrimônio ambiental, o que denota a ineficiência ou ausência de um trabalho preventivo com esse desiderato.

Nesse espírito, a educação ambiental revela-se como uma medida eficaz para ampliar a consciência ambiental, na medida em que gera uma responsabilidade ambiental para as gerações que se manterão neste Planeta.

Essa política de conscientização sobre a importância de se preservar o meio ambiente, apesar de não trazer uma solução imediata capaz de conter a degradação ambiental, como muito demagogicamente é pregado, apresenta-se, sem sombra de dúvida, como uma medida capaz de elevar a norma ao estágio de efetividade almejada, ou seja, à eficácia social.

A prática tem revelado que a mera aplicação das penalidades aos infratores ambientais “a posteriori”, ou seja, após o dano ambiental já haver si perpetrado, além de não resolver de forma eficaz o problema ambiental, demonstra que o Estado falhou em sua função protetiva em relação ao meio ambiente, na medida em que o processo de conscientização do cidadão não atingiu sua meta, qual seja, evitar a ocorrência do próprio dano ambiental.

Contudo, mesmo tendo como premissa o fato de que medidas tendentes a dar maior eficácia social à norma foram adotadas preventivamente no seio da sociedade, ampliando de forma satisfatória o nível de consciência sobre a importância da preservação ambiental, não se pode concluir, peremptoriamente, no sentido de que o dano ambiental não irá ocorrer nessa sociedade, na medida em que o egoísmo e a ambição humana, infelizmente, são capazes de suplantar qualquer processo de conscientização ambiental, fato que não deve ser levado em consideração, no momento de se medir a eficácia social das normas ambientais.

CAPÍTULO III

O CARÁTER COLETIVO DA QUESTÃO AMBIENTAL

3.1 O MEIO AMBIENTE COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL

Antes de iniciar o enquadramento legal da questão ambiental, enquanto direito fundamental, é importante evidenciar, historicamente, a evolução progressiva das conquistas sociais e políticas que levaram a construção da tutela especial conferida ao meio ambiental, como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, conforme preceito constitucional nacional.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, concebida pelas Revoluções Americanas e Francesas, foi, sem sombra dúvida, o marco histórico determinante para a conquista das liberdades e igualdades de direitos hoje assegurados.

A Declaração Francesa, reconhecidamente, contribuiu mais significativamente para a evolução histórica da sociedade moderna, sobretudo, para a Declaração dos Direitos do Homem, servindo de referência para toda humanidade. Período em que foram consagrados os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade.

Instaurou-se a partir de então uma nova fase no relacionamento entre Estado e cidadão, rompendo-se com a condição anterior dos cidadãos, em que, segundo Aristóteles⁴³, a condição de cidadão só era conferida aos nacionais que, por suas condições econômicas, tinham direito ao voto.

⁴³ Aristóteles. A política. Trad. Roberto Leal Ferreira. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 44.

A universalização das garantias fundamentais conquistadas nos períodos anteriores se consolidou, na modernidade, com a adoção pela Assembléia Geral das Nações Unidas da Declaração Universal de Direitos Humanos, em 1948.

Merece destaque, entre outras garantias conferidas ao cidadão, sob o aspecto individual ou coletivo, a primeira consideração do preâmbulo dessa Declaração, por exaltar novos valores a serem perseguidos pela sociedade mundial dali para frente, sem os quais a dignidade da pessoa humana não se realizaria por completo, expressos da seguinte forma:

Preâmbulo

Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo⁴⁴,

O artigo primeiro, contudo, melhor sintetiza os valores perseguidos pela Declaração, focalizando os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade já nesse primeiro momento normativo da Declaração, ao indicar que todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos e são dotadas de razão e consciência, sempre agindo em relação umas às outras com espírito de fraternidade.

Os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, proclamados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, levaram Norberto Bobbio⁴⁵ a formular a idéia de que existem gerações de direitos humanos. Para esse autor a primeira geração desses direitos consiste nos direitos de liberdade e os direitos individuais; a segunda geração diz respeito aos direitos de igualdade e econômico-sociais e, por fim, a terceira geração, trata dos direitos de solidariedade.

⁴⁴ DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

⁴⁵ BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 15-24.

Cançado Trindade⁴⁶ tece severas críticas a tese das gerações de direito formulada por Bobbio, a iniciar pela autoria, porque, segundo aquele autor, foi Karel Vasak quem primeiro falou em gerações de direitos, em conferência ministrada em 1979, no Instituto Internacional de Direitos Humanos, em Estrasburgo, inspirado na bandeira francesa: *liberté, égalité, fraternité*.

As críticas de Cançado Trindade não param por aí, pois o citado autor não concordando, por exemplo, com o emprego da expressão “gerações de direitos”, sugere que não existe fundamentação jurídica que a sustente. Além disso, escreve o citado autor: “Essa teoria é fragmentadora, atomista e toma os direitos de maneira absolutamente dividida, o que não corresponde à realidade”.

A tese de Norberto Bobbio sofre ainda críticas de Paulo Bonavides, para quem o termo dimensão substitui com vantagem o termo geração de direitos, segundo argumenta:

“o vocábulo “dimensão” substitui, com vantagem lógica e qualitativa, o termo “geração”, caso este último venha a induzir apenas sucessão cronológica e, portanto, suposta caducidade dos direitos das gerações antecedentes, o que não é verdade”⁴⁷.

Traz-se, assim, a colação, interessante visão sobre o tema das gerações ou dimensões de direito construída por Léa Elisa Silingowschi Calil⁴⁸, para quem: o século XIX consagrou o ideal de liberdade, embora a luta pela liberdade continue, não apenas para conservar as já conquistadas, mas para assegurar a verdadeira liberdade a quem ainda não a conquistou; o século XX consagrou o ideal de igualdade, marcado por movimentos pelo reconhecimento da igualdade entre homens e mulheres, entre brancos e negros; já ao século recém-iniciado, cabe

⁴⁶ TRINDADE, Cançado. Seminário de Direitos Humanos das Mulheres: A Proteção Internacional. Evento Associado à V Conferência Nacional de Direitos Humanos. Dia 25 de maio de 2000. Câmara dos Deputados, Brasília, DF.

⁴⁷ BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 514.

⁴⁸ CALIL, Léa Elisa Silingowschi. Direito do Trabalho da Mulher: A questão da igualdade jurídica anti a desigualdade fática. São Paulo: Editora LTr, 2007.

levantar a última bandeira da Revolução Francesa, ou seja, o ideal da fraternidade, para que a solidariedade norteie as ações de governantes, empresários e das pessoas em geral.

Ainda, segundo a autora:

“Neste novo século o foco da proteção dos direitos deve sair do âmbito individual e dirigir-se, definitivamente, ao coletivo. São direitos inerentes à pessoa humana; não considerada em si, mas como coletividade; o direito ao meio-ambiente, à segurança, à moradia, ao desenvolvimento. É necessário que tomemos consciência de que nossos direitos apenas nos serão assegurados de fato, quando estes forem também garantidos para todos os demais. Enfim, é o momento de se realizar o bem comum”.

Entendo que a expressão “dimensão de direitos”, em oposição à expressão “gerações de direitos” consigna melhor a idéia de que esses direitos não são excludentes, ao contrário, são complementares do conjunto de direitos e garantias de que necessitam os cidadãos para o exercício pleno da cidadania.

Muitos desses direitos consagrados durante os diversos movimentos que se seguiram as Revoluções Americana e Francesa passaram a integrar o texto das Constituições de diversos países, signatários da Declaração Universal dos Direitos Humanos ou ratificadores da Declaração, qualificando-se como direitos e garantias constitucionais.

O constituinte brasileiro de 1988 não fugiu a regra, inseriram no texto constitucional vigente grande parte dos direitos e garantias individuais e coletivos conquistados internacionalmente, inclusive o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A condição de direito fundamental conferida ao meio ambiente é defendida por grande parte da doutrina nacional e internacional, principalmente após a Conferência de Estocolmo, como já visto.

Para Milaré⁴⁹, o meio ambiente sadio é “um direito fundamental do indivíduo”, isto é, “direito público subjetivo, vale dizer, exigível e executável em face do próprio Estado, que tem, também, a missão de protegê-lo.

Defende ainda o mesmo autor que “a proteção ao meio ambiente é pressuposto para o atendimento de outro valor fundamental – o direito à vida”.⁵⁰

Vê sob a mesma ótica Nicolao Dino de Castro e Costa, citado por Antônio Herman Benjamin, quando assim define: “O Direito ao meio ambiente caracteriza-se como corolário do direito à vida”.⁵¹

Ainda nesta linha defende Antunes⁵² que “o primeiro e mais importante princípio do Direito Ambiental é que: O Direito ao Ambiente é um Direito Humano Fundamental”.

O reconhecimento dessa condição de direito fundamental é de extrema relevância, na medida em que lhe confere status que o coloca acima de qualquer outro direito, visando, em última análise, proteger o próprio direito à vida.

O reconhecimento do meio ambiente sadio como direito fundamental, no ordenamento jurídico nacional, recebeu a contribuição de José Afonso da Silva, através de algumas características comuns identificadas por esse autor que confirmam essa condição, entre as quais a irrenunciabilidade, a inalienabilidade e a imprescritibilidade⁵³, o que nos leva a inevitável conclusão do quão grande é a importância do direito ao meio ambiente sadio, a ponto de merecer o status de direito fundamental.

⁴⁹ MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente, 3 ed. São Paulo, Ed. RT, 2003, p. 212.

⁵⁰ op cit. p. 213

⁵¹ COSTA NETO, Nicolao Dinode Castro e. Proteção Jurídica do Meio Ambiente (I- Florestas), Belo Horizonte, Del Rey, 2003, p.124.

⁵² ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 9 ed, rev. ampl. atual. Ed. Lúmen Júris. Rio de Janeiro: 2006, p.20.

⁵³ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 23 ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2004, p. 181.

Segundo Antônio Herman Benjamin⁵⁴ tais características preconizadas por José Afonso da Silva vão informar a ordem pública ambiental e o próprio marco legal do direito ambiental brasileiro.

Ainda segundo José Afonso da Silva⁵⁵, os direitos e garantias fundamentais têm como fontes os expressos na própria Constituição (art. 5º, I a LXXVIII), os decorrentes dos princípios adotados pela Constituição (§2º, art. 5º), e os decorrentes de tratados e convenções internacionais adotados pelo Brasil (§2º, art.5º, *in fine*). Essa definição é fundamental para compreensão da dimensão do rol dos direitos e garantias fundamentais tutelados pelo ordenamento jurídico pátrio.

Seguindo as orientações do mesmo autor, pode-se concluir que o legislador constituinte de 1988 ao expressar textualmente no §2º, do artigo 5º, que “Os direitos e garantias constitucionais expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados”, fez incluir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, inserto no artigo 225, do mesmo diploma legal, no rol dos direitos fundamentais do cidadão, ou seja, deu-lhe status de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, IV, CF/88).

Para Ferreira Filho⁵⁶ a condição de cláusula pétrea, ou de inalienabilidade “faz jus todos os direitos fundamentais, portanto, as liberdades e os direitos sociais. Assim se interpretando o texto no sentido de reconhecer que o constituinte disse menos do que queria dizer”.

Ainda, segundo o autor, a norma constitucional constante do art. 5º, §2º, classifica-se como sendo direitos fundamentais implícitos, na medida em que o próprio artigo amplia o rol

⁵⁴ Antônio Herman Benjamin. *Desafios do Direito Ambiental no Século XXI*. Malheiros Editores, 2005, p. 382

⁵⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 23 ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2004, p. 182/183.

⁵⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Rev. Jur.*, Brasília, v. 8, n. 82, p.01-08, dez./jan., 2007

dos direitos fundamentais apontados nominalmente em seus 78 incisos (direitos fundamentais explícitos).

A Emenda Constitucional 45, de 8 de dezembro de 2004, acrescentou o § 3º no art. 5º da Carta Constitucional vigente, criou a possibilidade dos Tratados e Convenções internacionais sobre direitos humanos ingressarem no ordenamento jurídico pátrio com status equivalente às Emendas Constitucionais, desde que aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros.

Nesta linha de ideais, é possível construir o seguinte silogismo: os Tratados e Convenções internacionais sobre direitos humanos podem vir a se equivaler, normativamente, a Emenda Constitucional (§3º, art. 5º.); o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito humano fundamental, logo os tratados e convenções internacionais sobre o meio ambiente podem, cumpridas as formalidades legais, gozar do mesmo status normativo.

Quanto ao conceito de meio ambiente, servimo-nos, mais uma vez, de José Afonso da Silva⁵⁷, para quem “o meio ambiente é a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”.

Para o mesmo autor, o conceito de meio ambiente deve ser necessariamente globalizante, de modo que abarque tanto a natureza original, quanto à artificial, além de incluir os bens culturais (patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico).

Neste contexto, segue o mesmo autor informando que o “caput” do art. 225 da Constituição Federal afirma que o meio ambiente saudável é "essencial à sadia qualidade de vida" e, assim, que "todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo". Por esse motivo, ressalta, em sua parte final, que o poder público e a coletividade têm o "dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações".

⁵⁷ SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. 4 ed. São Paulo: Malheiros. 2003. p. 20

Não há dúvidas do fato de se classificar o meio ambiente sadio como direito fundamental garantido a todo indivíduo. Trata-se de desmembramento do princípio da dignidade da pessoa humana entre outros expressados pelos dispositivos constitucionais vigentes.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pode ser enquadrado no rol dos direitos fundamentais de terceira dimensão, em que não se tem por destinatário um indivíduo ou um grupo de indivíduos, mas toda uma coletividade.

Partindo-se da compreensão do meio ambiente como um todo, único e indivisível, todos os elementos que o compõe devem ter a mesma proteção constitucional, na condição de direito fundamental, por isso, merecem receber a mesma proteção dos remédios constitucionais e infraconstitucionais colocadas à disposição no ordenamento jurídico pátrio.

Para tanto, como já afirmado, além do aparato jurídico, é necessário um envolvimento maior de toda sociedade. É fundamental que todas as pessoas e autoridades responsáveis se lancem ao trabalho de tirar essas regras do limbo da teoria para a existência efetiva na vida real, pois, na verdade, o maior dos problemas ambientais brasileiros resulta no desrespeito generalizado à legislação vigente, mesmo quando ela (a norma) está a proteger direito constitucional fundamental. Parte-se da errônea idéia, cuja incidência é grande em nosso País, da premissa de que o bem público não tem dono.

3.2 O MEIO AMBIENTE COMO INTERESSE DIFUSO

3.2.1 O CONCEITO DE INTERESSE DIFUSO

Desnecessário é sublinhar a importância das Conferências Internacionais sobre o meio ambiente para a completa e boa formatação do ordenamento jurídico interno. Nesse particular faz-se especial menção à Conferência sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, determinante na caracterização da proteção ambiental enquanto interesse difuso, ao proclamar

em seu princípio 25, que a paz, o desenvolvimento e a proteção ao meio ambiente são interdependentes e inseparáveis⁵⁸.

Diante desse entendimento, o meio ambiente e sua proteção passaram a ser considerados interesses difusos, o que se passa a discutir:

Segundo afirma Hugo Nigro Mazzilli⁵⁹ “os interesses difusos são aqueles de natureza indivisível, comuns a um grupo, classe ou categoria de indivíduos indetermináveis que compartilham a mesma situação de fato comum (exemplo: o interesse pelo meio ambiente sadio, que congrega os moradores de uma região; o combate à propaganda enganosa divulgada no rádio ou na televisão)”.

Péricles Prade identifica os conceitos difusos a partir da reunião de cinco características: “a) ausência de vínculo associativo; b) alcançam uma série indeterminada, aberta e abstrata de indivíduos; c) localizam-se em status de potencial conflituosidade; d) produção de lesões em massa; e) reunião dos titulares dos interesses vínculos essencialmente fáticos, circunstanciais e de acentuada instabilidade”.

A Constituição Federal/88, embora utilize a expressão em várias passagens (Art. 5º, XXXIII, 129, III), não define o que venha a ser os interesses difusos, o que ficou a cargo do legislador infraconstitucional, tarefa realizada pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/90), que, em seu art. 82, I, define como sendo os “interesses transindividuais, de natureza indivisível, de que são titulares pessoas indetermináveis e ligadas por circunstâncias de fato.”.

⁵⁸ PRINCÍPIO 25

A paz, o desenvolvimento e a proteção do meio ambiente são interdependentes e inseparáveis.

⁵⁹ MAZZILLI, Hugo Nigro. Tutela dos interesses difusos e coletivos. 5 ed. – São Paulo: Editora Damásio de Jesus, 2005. p. 19.

3.2.2 A TUTELA CONSTITUCIONAL DO INTERESSE DIFUSO AMBIENTAL

O Texto Constitucional, no art. 225, *caput*, assegura o interesse difuso ao meio ambiente sadio, estabelecendo concepções fundamentais sobre o Direito Ambiental, na medida em que inscreve o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos e confere a natureza jurídica dos bens ambientais como de uso comum do povo, impondo tanto ao Poder Público quanto à coletividade o dever de defender e preservar os bens ambientais para as presentes e futuras gerações.

Na verdade, o Texto Constitucional atual está em harmonia com a Declaração sobre o Ambiente Humano, realizada na Conferência das Nações Unidas em Estocolmo, Suécia, em junho de 1972, o qual prescreveu: “O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar, e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras”.

Nesse diapasão, não há como negar que não é qualquer meio ambiente que o legislador constituinte quis proteger, mas o ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, qualificativos que, segundo Sandro Nahmias Melo, fazem como que “(...) o homem, a natureza que o cerca, a localidade em que vive, o local onde trabalho, não podem ser considerados como compartimentos fechados, senão como “átomos de vida”, integrados na grande molécula que se pode denominar de “existência digna”⁶⁰.

Definidos os pilares sobre o qual está assentado o conceito de interesse difuso, inclusive o ambiental, é necessário abordamos a natureza jurídica do bem ambiental e seus reflexos sobre o direito privado.

Para Luís Roberto Barroso, o termo “bem de uso comum do povo” utilizado pelo constituinte, tentando se afastar da classificação dos bens definida no Código Civil, não é

⁶⁰ MELO, Sandro Nahmias. Meio Ambiente Equilibrado e a Garantia do Conteúdo Essencial dos Direitos Fundamentais. *Hiléia – Revista do Direito Ambiental da Amazônia*. Ano 2, nº 2. Manaus: 2004, p. 232.

compatível com a proteção que se quis dar ao meio ambiente sadio, na medida em que sustenta que “o direito ao meio ambiente sadio é mais que um bem de uso comum do povo”⁶¹.

Insiste o citado autor:

“Os direitos de natureza ambiental ensejam limitações administrativas e intervenções na propriedade precisamente quando sua preservação venha associada à utilização de bens que se encontrem no domínio privado. O que o constituinte terá pretendido dizer é que o meio ambiente constitui um bem jurídico próprio, distinto daquele sobre o qual se exerce o direito de propriedade”.

E, por força desses atributos conferidos ao meio ambiente, José Rubens Morato Leite, afastando-se também da qualificação do meio ambiente enquanto patrimônio público, entende que:

“(...) considerando ser o mesmo essencial à qualidade de vida e, portanto um bem pertencente à coletividade. Nestes termos, concluí-se que o bem ambiental é um bem de interesse público, afeto à coletividade, entretanto, a título autônomo e como disciplina autônoma (...)”.

Nesta mesma linha de idéias, Álvaro Luiz Valery Mirra, também citado por José Rubens Morato Leite⁶², entende ser o meio ambiente bem indisponível, tanto para o Poder Público quanto para os particulares, na medida em que pertence à coletividade, logo, não integra o patrimônio disponível do Estado.

Já José Afonso da Silva prefere classificar o bem ambiental na categoria de bem de interesse público, na medida em que sujeita tanto os bens públicos quanto os bens de sujeitos

⁶¹ BARROSO, Luís Roberto. A Reconstrução Democrática do Direito Público no Brasil, Rio de Janeiro Ed. Renovar, 2006.

⁶² MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios fundamentais do Direito Ambiental, in Júnior, José Alcebíades de Oliveira & Leite, José Rubens Morato (orgs). Cidadania coletiva, Florianópolis: Paralelo 27, 1996, p. 107.

privados a especial regime de subordinação e limitações, enquanto essenciais a sadia qualidade de vida, ou seja, vinculados a um fim de interesse coletivo⁶³.

Pondera-se ainda a vertente social desse direito, conforme leciona Cristiane Derani⁶⁴, para quem o direito ao meio ambiente envolve, simultaneamente, um direito social e individual, de cujo direito de fruição não advém nenhuma prerrogativa privada, nem permite a apropriação individual de parcelas do meio ambiente para consumo privado, na medida em que: “O caráter jurídico do ‘meio ambiente ecologicamente equilibrado’ é de um bem de uso comum do povo. Assim, a realização individual deste direito fundamental está intrinsecamente ligada à sua realização social”.

No que diz respeito à titularidade para a proteção dos interesses difusos e coletivos, inclusive os relacionados ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o legislador constituinte conferiu ao Ministério Público (Art. 129, III) tal mister, entre suas funções institucionais. Todavia, há que se levar em consideração as titularidades já conferidas na Lei 7.347/1983 – Lei da Ação Civil Pública, devidamente recepcionada pela atual Constituição Federal, para a defesa dos mesmos interesses, bem como a recente ampliação deste rol de legitimados, introduzida pela Lei 11.448/2007, conforme será abordado no item seguinte.

3.2.3 A TUTELA INFRACONSTITUCIONAL DO INTERESSE DIFUSO AMBIENTAL

Merece nosso especial destaque o fato das Leis da Política Nacional do Meio Ambiente e da Ação Civil Pública, anteriores a atual Constituição, mas integralmente recepcionadas por esta, trazerem em seu bojo um conceito jurídico autônomo e integral de ambiente, rompendo a leitura restritiva de sua dimensão individual, para contemplar sua dimensão coletiva, como leciona José Rubens Morato Leite⁶⁵.

⁶³ SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental constitucional. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p.83/84.

⁶⁴ DERANI, Cristiane. Direito Ambiental Econômico. São Paulo: 2 ed., 2001. Editora Max Limonad.

⁶⁵ LEITE, José Rubens Morato. Direito Ambiental na Sociedade de Risco. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, p. 142.

Conforme defende ainda o mesmo autor, as supracitadas leis infraconstitucionais representam o marco do processo de descentralização democrática do dever de proteção e garantia, distribuída difusamente entre os titulares dos interesses comunitários na sociedade.

Citando Luís Roberto Barros conclui aquele autor:

“Esse, aliás, é o ponto de diferenciação que se posicionou como o centro de todo o novo sistema normativo, o desenvolvimento do elemento democrático da participação na gestão do ambiente, fundado na nova leitura do bem ambiental, não mais a partir da idéia de *res commune*, de bem comum, mas de bem difuso...”

Não há como discordar de Leite quanto à construção de um novo sistema normativo a partir da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (6.938/81) e da Ação Civil Pública (7.347//85), em que o meio ambiente passa a ser⁴ compreendido enquanto bem de interesse difuso, pela primeira Lei; enquanto sua proteção legal passa a ser possível através de ações coletivas, com a incidência de um sistema processual próprio, definido na segunda Lei.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, já no seu art. 2º, inciso I, considera o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; e no art. 6º, II, impõe ao órgão consultivo e deliberativo do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, deliberar, no âmbito de sua competência sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida⁶⁶. Tudo a indicar a natureza difusa do interesse tratado na norma em apreço.

⁶⁶ BRASIL. Art. 2º, inciso I e Art. 6º, inciso II, da Lei Nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Na mesma linha ideológica, a Lei da Ação Civil Pública introduziu no ordenamento jurídico pátrio os primeiros pilares do novo sistema normativo processual, com normas próprias, pautado na tutela do interesse coletivo (*latu senso*) em juízo.

As legislações aqui citadas, todavia, não haviam conceituado o que se devia entender por interesses difusos, o que ficou a cargo da Lei nº. 8.078/90 - Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 81, como foi acima referido.

Assim, sendo o meio ambiente ecologicamente equilibrado impossível de apropriação, e que transcende a esfera individual, cujos titulares são indetermináveis, qualifica-se, segundo àquela disposição legal, como sendo de interesse difuso, passível de defesa judicial individual ou coletiva.

Na qualidade de interesse coletivo, em sentido *lato*, contempla um rol concorrente de legitimados, autorizados a exigir a proteção ambiental em juízo ou fora dele, como o Ministério Público, os entes federativos, autarquias, empresas públicas, fundação, sociedade de economia mista ou associação legalmente constituída há pelo menos um (01) ano e que inclua a proteção ambiental entre suas finalidades institucionais, e agora, por força da recente alteração promovida na Lei 7.347/1985, introduzida pela Lei 11.448/2007, a Defensoria Pública, nos casos previstos na citada lei, também passa a ter legitimidade para proteger esse interesse difuso em juízo ou fora dele, conforme se observa na redação do art. 5º da citada Lei⁶⁷:

Essa dimensão difusa conferida ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado também ganhou especial proteção por ocasião da elaboração da Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, quando o legislador infraconstitucional tratou da garantia do direito a cidades sustentáveis para as presentes e futuras gerações (art. 2º, inciso I)⁶⁸.

⁶⁷ BRASIL. Art. 5º e incisos da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985.

⁶⁸ BRASIL. Art. 2º, inciso I, da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001

Não há como negar que o interesse difuso envolvido no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado transcenda, inclusive, as barreiras territoriais de um país, guardada a soberania nacional de cada Estado, na medida em que a preservação do meio ambiente representa a garantia de vida no planeta, tanto é assim que é possível a defesa deste interesse por instituições estrangeiras, desde que preenchidos os requisitos legais de constituições e qualificação, como é o caso da ONG's.

A ampliação gradativa da proteção ambiental, levando-se em consideração essa dimensão difusa de interesses envolvidos na questão, tende a despertar o exercício da cidadania ambiental em favor dessa proteção. É, na verdade, o que mais se espera da norma, atendendo com isso a efetividade da norma ou eficácia social, como já tivemos a oportunidade de consignar linhas atrás, quando tratamos do tema, tudo com o objetivo de garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado a todas as gerações...

Neste contexto, segundo José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayla⁶⁹ “a cidadania ganha novo contorno: o de proteger direitos difusos, de interesses das futuras gerações”.

Segundo os mesmos autores⁷⁰ “a nova cidadania ambiental é mais abrangente e não está circunscrita espacialmente a determinado território ou ligada a um determinado povo oriundo da significação clássica de nação; ela tem como objetivo comum a proteção intercomunitária do bem difuso ambiental, fugindo dos elementos referidos da cidadania clássica”.

Nossa preocupação, em particular, com essa ampliação da cidadania ambiental, além dos limites territoriais, é de que isso possa resultar de alguma forma, em derrogação de nossa soberania ou, o que é ainda pior, em nome do exercício dessa cidadania, sejam defendidos outros interesses, não propriamente difusos.

⁶⁹ LEITE, José Rubens Morato; AYLA, Patryck de Araújo. Direito ambiental na sociedade de risco. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 48.

⁷⁰ op. cit. p. 50

3.3 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA TUTELA DOS INTERESSES DIFUSOS AMBIENTAIS.

3.3.1 AS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Apesar de algumas referências nos textos constitucionais anteriores, foi o legislador constitucional de 1988 que deu ao órgão do Ministério Público os poderes que hoje lhes são conferidos, passando a ocupar a partir de então lugar cada vez mais destacado na organização do Estado, dado ao alargamento de suas funções de proteção de direitos indisponíveis e de interesses coletivos.

Entre as funções institucionais do Ministério Públicos está a de promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III, da Constituição Federal/1988).

A Lei nº 8.625/1993 - Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – praticamente repete o texto constitucional quanto às funções institucionais deste órgão, conferindo-lhe, entre outras, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

É importante destacar que a autonomia funcional, administrativa e financeira de que goza o Ministério Público (art. 127, §2º, da Constituição Federal e Parágrafo único, do art. 1º, da Lei 8.625/1993) são determinantes para que este Órgão possa ter sua atuação constitucional assegurada e para que cumpra fielmente seu mister.

Merecido destaque deve ser atribuído a Lei 7.347/1985 – Lei da Ação Civil Pública, que mesmo antes da atual disposição constitucional, já conferia ao Ministério Público, em concorrência com outros legitimados, é bem verdade, legitimidade para promover a ação civil pública para responsabilizar os causadores de danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

É inegável que a ampliação das funções institucionais do Ministério Público pelo legislador constituinte de 1988 foi fundamental para assegurar especial tutela ao meio ambiente.

Apesar da Lei 7.347-1985 – Lei da Ação Civil Pública – já incluir a defesa do meio ambiente entre os bens passíveis de proteção através desse instrumento legal, a Constituição de 1988 não só recepcionou a referida legislação infraconstitucional, mas, sobretudo, ampliou as possibilidades de manejo daquela ação, quando, de forma expressa, confiou ao Ministério Público à defesa de outros interesses difusos e coletivos, inclusive o ambiental.

A existência do interesse difuso no ordenamento jurídico pátrio foi expressamente reconhecida, mais precisamente pela Constituição Federal/1988, ficando a cargo do Ministério Público, entre outras funções institucionais, a tutela de tais interesses relacionados à proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e demais interesses difusos e coletivos não limitados no supracitado dispositivo.

O texto constitucional deixou bastante claro que o rol de funções institucionais do Ministério Público não era taxativo, ao contrário, dava margem para que outros interesses difusos e coletivos fossem gradualmente inseridos naquele rol (art. 129).

A própria lei da Ação Civil Pública foi alterada pelo Código de Defesa do Consumidor, fazendo incluir entre os bens passíveis de defesa via ACP qualquer outro interesse difuso ou coletivo (inciso IV, do art. 1º).

É importante ressaltar, todavia, que quando tratamos do interesse difuso afeto a questão ambiental, não podemos confundir os objetos específicos deixados a cargo da Ação Civil Pública, que tem entre seus legitimados o Ministério Público; e Ação Popular, que tem como legitimado qualquer cidadão.

A Ação Popular será tratada no capítulo próprio, a seguir, mas, para melhor compreensão deste capítulo, é necessário consignar desde já a distinção de objetos entre esta

e aquela ação: enquanto a Ação Civil Pública Ambiental tem por objeto a responsabilização por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, através da condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer (art. 1º e 3º); a Ação Popular Ambiental tem por objeto anular ato lesivo ao meio ambiente (art. 5º, LXXII da CF/88 e art.1º, da Lei 4.717/65).

Ainda sobre a ação popular, é preciso registrar que a titularidade conferida ao cidadão se dá de forma restrita⁷¹, posto que a ação popular somente pode ter por objeto a anulação de ato lesivo ao patrimônio público ou a entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ao passo que na ação civil pública, tanto a disposição Constitucional quanto a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, essa titularidade é ampla, permitindo a proteção de outros interesses difusos, coletivos, individuais indisponíveis e homogêneos, não elencados nas referidas legislações.

3.3.2 OS INSTRUMENTOS LEGAIS COLOCADOS À DISPOSIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

Além dos instrumentos legais conferidos ao Ministério Público pelo próprio ordenamento jurídico constitucional, como o inquérito civil e a ação civil pública, para a tutela do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (Art. 129, III), a Lei 8.625/93 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público confere ainda ao *Parquet* a possibilidade de celebração de termo de ajustamento de conduta, como meio de tentar corrigir ou adequar, extrajudicialmente, a atuação do poder público e do particular em face do interesse público.

A realidade tem demonstrado que de um modo geral esses instrumentos têm sido efetivamente utilizados pelo Ministério Público.

⁷¹ SMANIO, Gianpaolo Poggio. A Tutela Constitucional dos Interesses Difusos. Setembro/2004. Artigo publicado no site Complexo Jurídico Damásio de Jesus.

A maior prova dista é que o Ministério Público tem sido responsável por uma maioria expressiva das ações civis públicas que tramitam na justiça, de um modo geral, não obstante existam outros legitimados a propor essa ação.

O Ministério Público tem se valido extrajudicialmente, com bastante frequência e de maneira eficaz, do inquérito civil e do termo de ajustamento de conduta na proteger dos bens e interesses coletivos. Este último instrumento, por exemplo, colocado a disposição do Ministério Público e dos órgãos públicos interessados, têm alcançado resultados surpreendentes, pelo fato de vincular a parte que presta compromisso, mediante cominações, bem como pelo fato de constituir título executivo extrajudicial, nos termos do art. 5º, § 6º da Lei da Ação Civil Pública.

Observa-se que grande parte da demandas em potencial, no Estado do Amazonas, são solucionadas pelo Ministério Público Estadual, por meio do termo de ajustamento de conduta, e isso sem ofensa a indisponibilidade do interesse público em questão.

3.4 A TUTELA AMBIENTAL NO PROCESSO COLETIVO.

A questão ambiental teve, ao longo da história, fundamental importância na construção de um sistema processual que contemplasse a dimensão coletiva dos interesses levados a juízo, sobretudo após a Conferência de Estocolmo, em que o meio ambiente foi abordado como tema que transcende a esfera individual de interesse, para contemplar uma dimensão coletiva⁷².

Foi nessa dimensão coletiva voltada à indivisibilidade do bem ambiental e de todos aqueles que transcendem a esfera individual de interesse, que se indagou se o direito processual tradicional seria capaz de abarcar as múltiplas relações conectadas a tais questões.

⁷² LEITE, José Rubens Morato. Direito Ambiental na Sociedade de Risco. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, p. 142

Mesmo porque, deve-se ter em mente que a dimensão do dano, quando violados tais bens ou interesses, não se limita a produzir efeitos deletérios apenas a um indivíduo, ou grupo deste, mas à coletividade inteira.

Nas palavras de Mauro Cappelletti, citado por Elival da Silva Ramos⁷³, deve-se considerar:

“[...] também no campo tradicionalíssimo do ressarcimento do dano não se deve ter em mira apenas o dano sofrido (pelo autor presente em juízo), mas o dano globalmente produzido (pelo réu contra a coletividade inteira)”.

Para Ada Pellegrini Grinover⁷⁴ “a estrutura clássica do processo civil corresponde a um modelo concebido e realizado para acudir fundamentalmente à situação de conflito entre interesses individuais”.

Por esse motivo, assevera a mesma professora:

“Instituto como a legitimação e o interesse de agir, a representação e a substituição processual, a ciência bilateral dos atos processuais e o contraditório, os limites subjetivos e objetivos da coisa julgada, os poderes do juiz e a função do MP, foram construídos para o processo clássico e continuam perfeitamente a reger as relações interindividuais ou as relações Estado-indivíduo, que sem dúvida ainda se revestem de grande importância na vida contemporânea”.⁷⁵

⁷³ RAMOS, Elival da Silva. A ação Popular como instrumento de participação política. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991, p. 219.

⁷⁴ GRINOVER, Ada Pellegrini, artigo cit., in Série Estudos Jurídicos 1, p. 37.

⁷⁵ op. cit. 38.

Ademais, como assevera Rodolfo de Camargo Mancuso⁷⁶, cabe ao direito processual fornecer respostas adequadas e eficazes as necessidades da sociedade moderna, oferecendo os instrumentos idôneos e uma efetiva tutela para as situações apresentadas.

Nas palavras de Cândido Rangel Dinamarco⁷⁷ “O processo deve ser apto a cumprir integralmente toda a sua função sócio-política-jurídica, atingindo em toda a plenitude todos os seus escopos institucionais”.

Em última análise, cabe ao direito processual buscar uma justa adequação entre as necessidades apresentadas pelas partes e o tipo de tutela jurisdicional adequada para atender essas necessidades.

Mesmo porque, fundado no princípio e garantia constitucional da ubiqüidade, ou da inafastabilidade da jurisdição, inserto no Art. 5º, inciso XXXV, “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Para Carlos Alberto Salles⁷⁸, a promulgação da Lei 7.347/85 representa, para o Brasil, o grande marco representativo da introdução das ações coletivas no sistema brasileiro, pela qual foi definitivamente introduzida no país a tutela judicial de interesses coletivos.

Apesar de ainda inacabado, outras leis corroboraram para o aperfeiçoamento do sistema processual coletivo, como a Lei 8.078/90 que além de definir interesses e direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos (art. 81), ainda criou um sistema próprio para o processamento das ações coletivas (Art. 91 e ss.), bem como a Lei 9.494/97, que alterou os limites objetivos e subjetivos da coisa julgada, entre outras alterações que provocaram a quebra do paradigma interindividual a que estavam circunscritas a lides.

⁷⁶ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação Popular: Proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente. Coordenação Teresa Arruda Alvim Wambier. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998, p. 22.

⁷⁷ DINAMARCO. Cândido Rangel. A instrumentalidade do processo. Ed. RT, São Paulo: 1987, p. 385.

⁷⁸ SALLES, Carlos Alberto; Ações Coletivas: premissas para comparação com o sistema jurídico norte-americano *in* Processos Coletivos e Tutela Ambiental / organizadores: Carlos Alberto de Salles, Solange Teles da Silva e Ana Maria de Oliveira Nusdeo – Santos (SP): Editora Universitária Leopoldianum, 2006, p. 20.

Também não poderíamos deixar de fazer alusão a Ação Popular da Lei 4.717/1965, que embora determine em seu art. 7º que “a ação obedecerá ao procedimento ordinário, previsto no Código de Processo Civil”, no mesmo dispositivo introduz algumas normas modificativas, para adaptar-se ao interesse público, e não particular, ali circunscrito, entre as quais podemos citar: a intervenção do Ministério Público (art. 7º, I, a); a gratuidade na publicação do edital de citação (art. 7º, II, *in fine*); o prazo de 20 (vinte) dias contestar e sua possível prorrogação por mais 20 (vinte) dias (art. 7º, IV); a substituição processual (art. 9º.), os efeitos específicos da coisa julgada (arts. 18 e 19), entre outras.

A construção retalhada dessa nova sistemática do processo coletivo, ao que tudo indica e esperamos, está com os dias contados, posto que é de conhecimento no meio acadêmico da existência do Anteprojeto denominado “Código Brasileiro de Processos Coletivos”, sob a coordenação da Professora Ada Pellegrini Grinover⁷⁹, que segundo Ricardo de Barros Leonel, tem como premissas:

- “a) ampliação da tutela jurisdicional coletiva;
- b) sedimentação da efetividade do processo coletivo como instrumento de realização do direito e de pacificação social;
- c) visão do processo coletivo sem esquecer que a relação material subjacente é coletiva (surgindo daí soluções coerentes com a efetividade da tutela processual), com uma perspectiva coletiva do direito;
- d) consolidação da doutrina progressista quanto ao processo coletivo”.

Chega a ser prescindível ressaltar a importância do ingresso dessa norma para a consolidação do processo coletivo no ordenamento jurídico pátrio, em razão da especial proteção que será conferida aos bens jurídicos tutelados e aos interesses em questão.

⁷⁹ LEONEL. Ricardo de Barros. Anteprojeto de Código Brasileiro de processos coletivos in Processos Coletivos e Tutela Ambiental / organizadores: Carlos Alberto de Salles, Solange Teles da Silva e Ana Maria de Oliveira Nusdeo – Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2006, p. 20.

CAPÍTULO IV

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA TUTELA AMBIENTAL DO INTERESSE DIFUSO

4.1 ASPECTOS GERAIS

O constituinte de 1988 retirou do Poder Público o monopólio da gestão ambiental, conferindo ao cidadão e a uma parcela da sociedade, inúmeras ferramentas capazes de fomentar a participação no processo de fiscalização da exploração e uso dos recursos ambientais, repartindo da mesma forma, o dever de defender e preservar o meio ambiente com a coletividade, o que também constituía dever exclusivo do Poder Público.

As proposições constitucionais em referência deram, sem sombra de dúvida, maior legitimidade ao princípio constitucional da participação popular nos processos decisórios, conforme se depreende de alguns dispositivos constitucionais.

A pergunta que precisa, inevitavelmente, ser feita, segundo José Rubens Morato Leite⁸⁰, é “como pode e de que forma, o cidadão deve cumprir o seu dever de participar das decisões em matéria ambiental, em face do sistema normativo do Estado brasileiro?”

O referido autor, citando Álvaro Luiz Valery Mirra, responde à indagação, informando que são colocados a disposição do cidadão três mecanismos de participação na tutela ambiental: na criação do direito ambiental, na formulação e execução de políticas ambientais e via acesso ao Poder Judiciário.

⁸⁰ LEITE, José Rubens Morato. Dano Ambiental: do individual ao coletivo, extrapatrimonial. 2. ed. rev. atual. ampl. – São Paulo: Editora dos Tribunais, 2003, p. 39.

Assim, a participação do cidadão no processo de criação da norma ambiental pode se dá através da prerrogativa conferida no art. 61, caput e § 2º, bem como através da atuação de representantes da sociedade civil, em órgãos colegiados, dotados de poderes normativos (art. 6º, inciso II, da Lei 6.938/1981).

Quanto à participação popular na formulação e execução de políticas ambientais, esta pode se dá através da atuação dos representantes da sociedade civil em órgãos responsáveis pela formulação de diretrizes e pelo acompanhamento da execução de políticas públicas (art. 6º, II, da Lei 6.938/1981), inclusive por ocasião da discussão de estudo prévio de impacto ambiental, das audiências públicas e ainda nas hipóteses de realização de plebiscito, como será abordado no capítulo a seguir.

Por fim, no que concerne a participação popular na gestão ambiental via Poder Judiciário, o exercício da cidadania exterioriza essa participação, por exemplo, pela ação popular ambiental, como também será abordado.

O atual Texto Constitucional possibilita ainda, o controle potencial das ações ou omissões do Poder Público pelo Mandado de Segurança Coletivo (art. 5º., inciso LXX) e do Mandado de Injunção (art. 5º., inciso LXXI), de modo que, não resta dúvida, nos dias atuais, de que tais “remédios constitucionais”, também podem ser manejados em defesa do meio ambiente. Este último instrumento, todavia, mostrou-se ineficaz na prática, em função do princípio da separação dos Poderes, que impede que o Poder Judiciário determine ao Poder Legislativo a edição de uma norma, ainda que regulamentadora do exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalização, à soberania e à cidadania.

A abertura legal conferida ao cidadão e a sociedade civil, no que diz respeito a participação na gestão ambiental, também pode ser observada, por exemplo, na exigência Constitucional constante do inciso IV, do § 1º, do art. 225, que impõe seja dado publicidade

ao estudo impacto ambiental, exigido para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, conferindo a sociedade o poder de monitorar, juntamente com o Poder Público, a exploração dos recursos naturais e a compatibilização desta com desenvolvimento sustentável.

Como forma de assegurar a efetividade da participação popular na gestão ambiental, e em última análise, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o legislador constitucional impôs ao Poder Público o dever de promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente (art. 225, §1º, VI), o que foi levado a efeito, pelo menos no plano normativo, através da Lei. 9.795/1999 – Lei Nacional de Educação Ambiental.

Como se pode observar, os dispositivos constitucionais citados conferem ao cidadão e a coletividade, como um todo, possibilidades efetivas de participação na gestão ambiental, todavia, por razões que ainda serão tratadas linha a frente, ainda é muito tímida tal participação.

4.2 – OS PRINCÍPIOS INFORMATIVOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO AMBIENTAL.

Como já destacado no item 1.2. deste trabalho, o princípio 1 da Declaração de Estocolmo, além de conferir ao homem o direito fundamental a um meio ambiente de qualidade ainda lhe impôs “a obrigação solene de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras”.

Mas, foi a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento que plantou efetivamente a semente da cidadania ambiental, ao fomentar a participação popular no tratamento das questões ambientais e ao criar para os Estados o dever de informação sobre

riscos ambientais de certas atividades, expressando textualmente em seu princípio 10 o seguinte:

“O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo em suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e os recursos pertinentes”.⁸¹.

A informação ambiental é, sem sombra de dúvida, uma ferramenta importante, colocada a disposição de todos, para o controle das questões ambientais, e seu grau de importância aumenta na medida em que os mecanismos de disseminação da informação ganham maior alcance e velocidade.

A velocidade com que a informação é disseminada nos dias atuais é um componente importantíssimo e como tal deve estar a serviço do processo de conscientização ambiental.

Os meios de comunicação de massa como um todo conseguem ter um alcance que transcendem as salas de aula, as reuniões, as conferências e a própria educação familiar. A rede mundial de computadores, por exemplo, tem revolucionado antigos métodos educacionais no mundo.

A figura tradicional do professor, por exemplo, vem ganhando novos contornos diante dessa facilitação de acesso a informação, passando aquele a exercer uma função diferenciada, qual seja, de orientador do ensino.

A lógica dos fatos nos leva a crer que, o acesso facilitado a informação e a velocidade com que essa informação é disseminada, teremos, em curto espaço de tempo, um exército de autodatas, multiplicados diariamente na rede mundial de computadores.

⁸¹ CMMAD. II Conferência Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio-92. Rio de Janeiro: FGV, 1992.

Esses recursos tecnológicos são bem vindos, na medida em que a degradação ambiental também é crescente. Por esse motivo, precisamos direcionar a utilização desses recursos tecnológicos em favor do processo educacional ambiental e da conscientização sobre a importância do meio ambiente para a vida, para que o ambiente ecologicamente equilibrado seja criado ou recriado, com a mesma velocidade com que se criam os autodidatas.

Não podemos esquecer, todavia, que é de suma importância fazer com que a educação ambiental seja o meio, e não o fim em si mesmo, para que o indivíduo desenvolva suas próprias potencialidades e interaja positivamente com o meio ambiente.

Assim sendo, a educação ambiental estará cumprindo sua função de formadora de verdadeiros cidadãos ambientais, bem como a norma estará atingindo a efetividade social tão almejada. Mesmo porque, segundo o professor Paulo Freire⁸² a educação representa para os indivíduos o “exercício de uma consciência crítica que resultaria a sua inserção no mundo como transformadores dele, como sujeitos e não como vasilhas, recipientes a serem ‘enchidos’ pelo educador”

A disseminação da informação ambiental além de ser de fundamental importância no processo de construção da cidadania ambiental, como já afirmamos linha atrás, confere maior efetividade ao princípio da publicidade insculpido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, funcionando também como instrumento de transparência dos atos da administração pública em geral, possibilitando o monitoramento constante por parte da sociedade.

A exigência Constitucional para seja dado publicidade ao estudo prévio de impacto ambiental – EPIA (art. 225, §1º, inciso IV), também se constitui em importante instrumento de transparência da informação, na medida em que possibilita a qualquer pessoa o acesso às informações que digam respeito à instalação de atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

⁸² FREIRE, Paulo. Pedagogia do oprimido. 29. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. *Apud* ALVES, Sérgio Luís Mendonça. Estado poluidor. São Paulo: Kuarez de Oliveira, 2003. p.49

A Resolução 1, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, como já indicado no item 3.5 deste trabalho, é outro importante instrumento normativo colocado à disposição da sociedade, no processo de gestão dos recursos ambientais, a qual criou (art. 11, §2º) a possibilidade de realização de audiências públicas sempre que o órgão ambiental envolvido julgar necessário, ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental – EIA e a apresentação do relatório de impacto ambiental – RIMA, para informar sobre o projeto a ser executado e seus impactos ambientais e discussão do Rima.

A Resolução 9, de 3 de dezembro de 1987, daquele mesmo Conselho tornou mais efetiva a possibilidade de participação da sociedade no controle da instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental do meio ambiente (art. 225, §1º, IV), ao ampliar as hipóteses em que a audiência pública deverá ocorrer, entre as quais destacamos a possibilidade de um número de pelo menos 50 (cinquenta) cidadãos solicitar a realização da audiência pública, constante do art. 2º, *caput*.

O acesso da população às informações sobre as características e repercussões econômicas, sociais e ambientais do empreendimento a ser instalado são de obediência obrigatória na apresentação do RIMA.

Álvaro Luiz Valery Mirra chega a asseverar que “a ausência ou a deficiência da participação popular ao longo do procedimento, por imperfeições na comunicação das informações sobre a atividade projetada, compromete, sem dúvida, a validade das licenças que, ao final, forem eventualmente concedidas”.⁸³

Paulo Affonso Leme Machado reconhece no princípio da informação, constante do sistema normativo ambiental duas faces: “de um lado, o direito de todos terem acesso às informações a respeito do licenciamento ambiental e do estudo de impacto ambiental, e, de outro lado, o dever de o Poder Público informar periodicamente a população a respeito dos

⁸³ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Impacto Ambiental: aspectos da legislação brasileira – 2 ed. rev. e aum. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002, p. 79.

licenciamentos ambientais e da realização de estudos de impacto, antecipando-se à curiosidade do cidadão⁸⁴”.

É importante que se diga que a publicidade da informação aqui tratada, não prejudicará, por óbvio, o segredo industrial das empresas responsáveis pela exploração da atividade econômica.

4.3 O EXERCÍCIO DA CIDADANIA AMBIENTAL

4.3.1 ASPECTOS HISTÓRICOS E CONTEMPORÂNEOS DE CIDADANIA AMBIENTAL.

Seriam necessárias várias laudas para historiar a evolução da cidadania da Democracia Liberal à Democracia Social, Todavia, aqui se tece breve histórico para, ao final, revelar como se processou a evolução da cidadania na área ambiental.

Em primeiro lugar, importante dizer que não foi atingido nível satisfatório de cidadania ambiental entre os brasileiros. Longe disso, uma vez que ainda não foram disponibilizadas as condições mínimas para alcançar tal desiderato, mas também não se pode deixar de reconhecer os avanços já conquistados, como será visto a seguir.

A construção do conceito de cidadania remonta a Aristóteles, para quem o *status* de “cidadão” era conferido apenas aos nacionais que, por suas condições econômicas, tinham direito ao voto, ou seja, era privilégio daqueles que possuíssem “riquezas suficientes para viver de modo independente”⁸⁵, o que excluía a população de mulheres, escravos e estrangeiros, os quais não tinham poder de deliberar nas Cidades-Estado da sociedade grega da época (384-322 a.C.).

Os ideais iluministas inseridos na Revolução Americana (1776) e Revolução Francesa (1789) tornaram possível reconhecer o homem com sujeito de direitos, independentemente de sua condição de cidadão. Assim, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789)

⁸⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Estudos de Direito Ambiental, São Paulo, Malheiros, 1994, p. 38.

⁸⁵ ARISTÓTELES. A política. Trad. Roberto Leal Ferreira. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 44.

confere ao gênero humano a possibilidade de defesa de sua liberdade e a igualdade de direitos, rompendo com a condição anterior de cidadania, para inaugurar uma nova etapa de relacionamento entre Estado e Cidadãos.

A Conferência de Estocolmo reputou à questão ambiental o valor merecido. Passou a indicar como prioritário aos Estados bem intencionados e empenhados na sustentabilidade, a obrigatoriedade de se estabelecer políticas para exigir do homem uma nova postura diante da grave crise ambiental que assola o mundo. Desta feita, o princípio 1 da Declaração de Estocolmo visou assegurar ao homem o direito fundamental a um meio ambiente que lhe permita uma vida digna, em contrapartida lhe impôs a obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras⁸⁶.

Esse poder-dever conferido ao cidadão a partir de então, nessa difícil tarefa de proteger o meio ambiente contra tudo e contra todos, iria depender, todavia, do tipo de acesso ao poder que cada Estado confere ao seu nacional, ou seja, com o tipo de sistema político.

Segundo Cezar Saldanha Souza Júnior, a Democracia identifica-se com o sistema político que realiza o “governo do povo, pelo povo e para o povo”, na feliz expressão de Lincoln, completando formulação inicial de Aristóteles.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não fugiu a tendência dos demais países do mundo democrático, declarando a soberania popular (Art.1º., parágrafo único).

A participação indireta do cidadão na vida política de seu país, através de representantes eleitos, como ocorre na maioria dos casos, ainda é um ponto de difícil superação para as democracias modernas, em que a vontade dos representantes pouco se identifica com a vontade de seus representados.

⁸⁶ Princípio 1 da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente, Organização das Nações Unidas - ONU, Suécia: 1972.

Boaventura de Sousa Santos⁸⁷ nos informa que Kant definiu melhor que ninguém o caráter paradoxal da representação democrática ao afirmar que “a representatividade dos representantes é tanto maior quanto menor for o seu número e quanto maior for o número dos representados”.

Poderíamos elencar, na prática de nossa sociedade, inúmeros casos em que a manifestação dos representantes não se conforma com a vontade de seus próprios eleitores (representantes), e muitas vezes nem com a vontade geral, o que infelizmente demonstra o conflito de interesses existente entre as partes na representação, e isso se dá também em relação às questões ambientais, na medida em que não são conferidas ao cidadão condições dignas para que possa exercer sua cidadania, inclusive a ambiental.

Sendo a participação política vital ao sistema democrático, esse é o ponto em que a realidade mais se distancia do ideal democrático⁸⁸, na medida em que a participação popular é pouco expressiva.

Na verdade, o Poder constituído infelizmente faz de conta que assegura a efetivação da cidadania, e até edita leis conferindo poderes para que o cidadão possa participar da vida política, mas na prática, não cria as condições necessárias para que isso ocorra, é o que Boaventura denominou de “fascismo social”.⁸⁹ traduzindo-se em aparente omissão do cidadão na vida política, como ainda será abordado.

A difusividade do bem ambiental, com já visto, também não pode servir como empecilho para que a titularidade da proteção ambiental seja exercida, ao contrário, entendem José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayla⁹⁰ que “a temática ambiental é a que,

⁸⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa. “O Norte, o Sul e a Utopia”. Pela mão de Alice, São Paulo: Cortez, 2003.

⁸⁸ RAMOS, Elival da Silva. Ação Popular como instrumento de participação política. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 1991, p. 74/75.

⁸⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. A gramática do tempo: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006, p.333.

⁹⁰LEITE, José Rubens Morato; AYLA, Patryck de Araújo. Direito ambiental na sociedade de risco. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 218.

atualmente, melhor possui condições de recuperar o poder de atuação do princípio republicano inscrito no art. 1º da Carta Republicana de 1988”.

A participação do povo no poder indica o grau de democracia atingido pelo Estado. Os cidadãos devem ter condições de impor suas decisões e, sobretudo, cobrar das autoridades as medidas e planos que decidiram realizar em termos de meio ambiente, fator decisivo para que se alcance a justiça ambiental. Isso já ocorre, por exemplo, em termos urbanísticos, no que tange à votação do Plano Diretor.

Para Carlos Machado de Freitas, o modo democrático e participativo deve ser considerado no momento de se encontrar soluções para os problemas ambientais, e segue o citado autor: “Metodologia participativas como forma de fortalecer os laços comunitários de solidariedade, devem estar orientados para o incremento do poder técnico e político das comunidades nos processos decisórios que afetam o nível local, reafirmando de forma radical a democracia nas relações sociais, políticas, econômicas e culturais, elementos fundamentais para a sustentabilidade e justiça ambiental”.⁹¹

A consolidação da democracia brasileira depende da utilização de instrumentos que ampliem, cada vez mais, a participação direta do povo no poder, fazendo com que este deixe de ser apenas destinatário das decisões, para agente ativo nas tomadas de decisão.

A participação popular direta deveria, por exemplo, ocorrer por ocasião da definição, em todas as unidades da Federação, dos espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos (art. 225, III, da CF/88), que na sistemática atual é da atribuição Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, por força da Lei 9.985/2000, na medida em que, diretamente, são os maiores interessados no conteúdo dessa definição.

⁹¹ FREITAS, Carlos Machado de, *Justiça Ambiental e Cidadania*. Org. Henri Acselrad, Selene Herculano e José Augusto Pádua. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Ford, 2004, p. 151

4.3.2 – FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA TUTELA DO INTERESSE DIFUSO AMBIENTAL.

A participação popular na gestão ambiental pode se dá através de três mecanismos, conforme assevera José Rubens Morato Leite⁹², na criação do direito ambiental, na formulação e execução de políticas ambientais e via acesso ao Poder Judiciário, conforme abordarem um a um nos subitens a seguir:

4.3.2.1 Na criação do Direito Ambiental.

O legislador constituinte conferiu ao cidadão a possibilidade de participação na criação da norma ambiental, de acordo com a prerrogativa conferida no art. 61, caput e § 2º. Igualmente o fez o legislador infraconstitucional, por meio da Lei 6.938/1981, norma esta que estabeleceu a participação de representantes da sociedade civil em órgãos colegiados dotados de poderes normativos (art. 6º, inciso II).

A participação popular no processo legislativo pode ainda se dá, conforme previsão expressa contida no art. 14 da Constituição, regulamentado pela Lei 9.709/1998, através do plebiscito e do referendo. O Estatuto do desarmamento – Lei 10.826/2003 previu expressamente a necessidade de realização deste último instrumento de consulta popular (referendo), para definir sobre a proibição ou não da comercialização de armas de fogo.

No atual sistema constitucional brasileiro a iniciativa popular, no âmbito federal, exige que um projeto de lei seja subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (art. 61, §2º).

Neste contexto, só para que um projeto de lei chegue ao Poder Legislativo, será necessário, inegavelmente, uma grande mobilização social a nível nacional, o que ainda não é

⁹² LEITE, José Rubens Morato. Dano Ambiental: do individual ao coletivo, extrapatrimonial. 2. ed. rev. atual. ampl. – São Paulo: Editora dos Tribunais, 2003, p. 39.

garantia de nada, pois, vencida essa etapa, inicia-se outra, talvez tão ou mais difícil quanto, que é a aprovação pelo Congresso Nacional e a promulgação pelo Presidente da República.

Neste sentido, é certo que o legislador previu expressamente a possibilidade de iniciativa popular no processo de criação das normas, inclusive as de natureza ambiental, todavia, para que essa possibilidade realmente se concretize, o mesmo legislador exige o cumprimento de vários requisitos formais, já citados, o que não parece se compatibilizar com a participação eminentemente popular.

Outro fator inibidor da participação popular no processo legislativo, com bastante influência nas sociedades em que há elevado índice de desigualdades sociais, como a nossa, é a ausência das condições materiais mínimas, fator que assola uma grande parcela da população brasileira, fazendo com que o cidadão pareça omissos ou pouco interessado no exercício do direito de iniciativa da norma ambiental e demais normas do ordenamento jurídico pátrio, conforme ainda será abordado.

A participação popular nos Conselhos Deliberativos, como o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, órgão administrativo criado pela Lei n. 6.938/81 e regulamentado pelo Decreto n. 99.274, de 06 de junho de 1990, é outra expressão da participação popular na gestão ambiental, na medida em que prevê em sua composição, representantes de associações ambientalistas e da sociedade civil.

A Resolução 1/1986 do CONAMA, anterior a Constituição, já previa a realização de audiência pública na elaboração do Relatório de Impacto ambiental (art. 11, §2º) para que a população fosse informada sobre o projeto em via de licenciamento e seus impactos ambientais, bem como para que pudesse discutir o RIMA. O que permitia, em tese, a qualquer cidadão, já naquela época, o monitoramento da implantação e funcionamento de atividade potencialmente capaz de causar dano ambiental. O que foi ampliado pela Resolução 9 do mesmo Conselho.

A audiência pública prevista nas normas do CONAMA, além de buscar dar efetividade ao princípio democrático inserto no Parágrafo único, do art. 1º, da Carta Magna, ainda é expressão do princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), colocada à disposição da sociedade em geral, para que possa obter as informações necessárias, bem como para ceder espaço à análise, sugestões e críticas, sobre a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental.

Ocorre que apesar das condições formais (normativa) terem sido criadas, materialmente a realidade é outra, pois neste plano nos deparamos com uma realidade totalmente diferente daquela vislumbrada pelo legislador, econômica e socialmente, que não oferece as condições mínimas necessárias para que a participação popular efetivamente seja viabilizada.

Nesta linha de idéias trazemos a colação as considerações de Elival da Silva Ramos, para quem: “É verdade por todos sabida que a Democracia Social entre nós ainda está longe de ser efetivamente implantada, persistindo desigualdades de renda e desequilíbrios regionais de tal sorte acentuados que, pra grande parte da população, os direitos econômicos e sociais soam como algo vazio, destituído de aplicação na vida diária”⁹³.

Há, na verdade, um inegável dilema nesta questão da participação popular na vida política como um todo, diagnosticada pelo mesmo autor, acima apontado, como sendo um “círculo vicioso, no qual: o povo não participa porque as condições sócio-econômicas não são favoráveis a isso e, como não participa, essas condições desfavoráveis não mudam”.

4.3.2.2 NA FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS.

Não é atual a questão da “gestão participativa”, “orçamento participativo” e tantas outras formas de tornar a participação do cidadão no poder mais efetiva, orientados pelo

⁹³ RAMOS, Elival da Silva. A ação popular como instrumento de participação política. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991, p.249.

princípio da participação popular nos processos decisórios inserto na Constituição Brasileira/88, bem como em outros dispositivos legais, a exemplo da Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade (art. 2º, II), mas na prática, as reais possibilidades de participação popular quase inexistem.

É possível verificar a participação popular na formulação e execução de políticas ambientais, pela atuação dos representantes da sociedade civil em órgãos responsáveis pela formulação de diretrizes e pelo acompanhamento da execução de políticas públicas, o que também se verifica por ocasião das audiências públicas no Relatório de Impacto Ambiental, em determinados empreendimentos..

O plebiscito é outro instrumento de participação popular na vida política, previsto no art. 14, I, da Constituição Brasileira/1988, mas que depende de iniciativa exclusiva do Congresso Nacional para ser convocado, nos do art. 49, XV, do mesmo diploma máximo nacional.

A prática legislativa brasileira, todavia, tem demonstrado o desuso deste instrumento, uma vez que em raras oportunidades a opinião pública foi consultada. No processo de incorporação, subdivisão e desmembramento de Estado e criação, incorporação, fusão e desmembramento de Município a consulta pública, através de plebiscito, só ocorre porque o próprio legislador constituinte a tornou obrigatória (art. 18, §3º e §4º, respectivamente).

A política ambiental não conta efetivamente com a participação popular. Não parece interessante aos dirigentes públicos a consulta, uma vez que ela resulta em dispêndio de recursos e, muitas vezes, pode gerar a inviabilidade dos projetos.

O disposto na Resolução nº 9, de 3-12-1987 do CONAMA dispõe sobre a audiência pública e deixa claro que a esta não vincula seu resultado à ação a ser efetivamente realizada, ou seja, o gestor pode decidir diversamente do que foi deliberado na audiência. Trata-se de inequívoca distorção do instituto.

Vejo que essa matéria deveria ser regulada por lei, e não por ato administrativo de caráter regulamentar, que vagamente prevê a realização desse evento, e sem força vinculante para as autoridades tomadoras da opinião.

4.3.2.3 NA VIA JUDICIAL.

O legislador constituinte ao mesmo tempo em que conferiu a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impôs, da mesma forma, a todos o dever de defender e preservá-lo, para isso colocou a disposição do cidadão e da coletividade brasileira alguns instrumentos judiciais na tutela do meio ambiente, entre os quais: o mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX); mandado de injunção (art. 5º, LXXI); arguição de descumprimento de preceito fundamental (art. 102, §1º), ação civil pública (art.129, III); ação popular (art. 5º, LXXIII) e a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo (art. 102, I, a e art. 125, §2º); todos da Constituição Brasileira de 1988.

Não resta dúvida de que os “remédios constitucionais” estão a serviço da proteção ambiental, de acordo com os requisitos específicos exigidos para a interposição de cada um.

A legislação infraconstitucional, mesmo anterior ao atual texto constitucional, mas recepcionada por ele, criou os mecanismos judiciais para tornar efetiva a participação popular na gestão ambiental, através da Lei da Ação Popular e da Lei da Ação Civil Pública.

A Lei 4.717/65 – ação popular - além de recepcionada pelo atual texto constitucional, teve seu rol ampliado pela disposição do inciso LXXIII, do art. 5º., ao dispor sobre a ação popular ambiental.

A Lei 7.347/1985 – ação civil pública – igualmente recepcionada pela Constituição Federal/88 permite que qualquer pessoa possa provocar a iniciativa do Ministério Público sobre fatos que possam constituir objeto da ação civil pública (art. 6º.), cabendo ao *parquet*

adotar as providências legais que o caso requeira, seja através do inquérito civil, do compromisso de ajustamento de conduta ou da própria ação civil pública.

Aqui apenas será abordada a ação popular como medida judicial conferida ao cidadão para tutelar o meio ambiente ecologicamente equilibrado e os bens ambientais como um todo. Não que os demais instrumentos não mereçam destaque, mas apenas para ser coerente com o objeto deste trabalho, levando-se em consideração uma série de atributos e efeitos próprios e adequados para a efetiva defesa ambiental pelo próprio cidadão.

4.4 A AUDIÊNCIA PÚBLICA AMBIENTAL E SUA INOPORTUNIDADE - PROJETO DE ALTERAÇÃO LEGISLATIVA).

Como já sustentamos linhas atrás, as Resoluções 1 e 9 do CONAMA, que possibilitam a realização de audiências públicas, com o objetivo de informar o público, debater o projeto e conhecer a opinião da população sobre a implantação de obras e atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, constituem importantes instrumentos da transparência na gestão ambiental.

Todavia, não há como negar a existência de certo descompasso entre a possibilidade normativa e a efetiva participação da população nesses eventos, tão importantes para o destino do planeta. Chega a ser paradoxal imaginar, quando nos deparamos com o ínfimo número de pessoas que comparecem às audiências públicas, inclusive as ambientais, não haver interessados pela preservação do bem ambiental, mormente por ser este bem fundamental para a própria vida, sobre o qual recai o interesse difuso.

Mesmo porque, segundo Álvaro Luiz Valery Mirra⁹⁴, a audiência pública constitui-se em um dos principais instrumentos de participação popular na proteção ambiental, garantia constitucional que decorre do art. 1º, Parágrafo único, da CF/88, que institui o regime

⁹⁴ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Impacto Ambiental: aspectos da legislação brasileira – 2 ed. rev. e aum. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002, p. 81.

democrático no país e do art. 225, *caput*, do mesmo diploma legal, que consagrou o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A título de sugestão, poder-se-ia estabelecer que as audiências públicas, e não só as relacionadas como o meio ambiente, devessem ocorrer, necessariamente, aos sábados, a partir das 14:00 h. e/ou aos domingos, a partir das 08:00 h., tudo como o objetivo de desencompabilizar o horário das audiências públicas com o horário de trabalho e/ou escolar da grande massa da população, e com isso, facilitar a participação dessas pessoas que não têm como se desvencilhar desses compromissos, que numa visão imediatista, lhes assegura a sobrevivência.

Ainda a título propositivo, sugerimos as autoridades competentes mudança na legislação em apreço, que além de tratar de importantíssimo assunto por meio de Resolução, também pode ser desconsiderada em termos de decisão popular, por não possuir força vinculante, conforme retro referido. Para que o instrumento tenha a dimensão almejada, deve ser tratada por outro instrumento normativo de escala hierarquicamente superior (Anexo IV).

A sugestão legislativa proposta não é, com certeza, a panacéia para os problemas que afetam a ausência de participação popular nas audiências públicas, inclusive as que dizem respeito ao meio ambiente, como ainda será abordado no item próprio, mas contribuirá, certamente, para oportunizar a participação de um universo bem maior de interessados, dando a essa forma de consulta pública maior efetividade ou eficácia social⁹⁵.

4.5 A AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE TUTELA DO MEIO AMBIENTE

4.5.1 A PREVISÃO CONSTITUCIONAL

Até a promulgação da vigente Carta Magna o cidadão padecia de instrumentos efetivos para impugnar ou anular, pessoalmente, os atos atentatórios ao meio ambiente, apesar

⁹⁵ BARROSO, Luiz Roberto. O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas. Rio de Janeiro: Renovar. 4 ed. 2000, p. 85.

de alguns autores entenderem que a Lei da Ação Popular, Lei nº. 4.717/1965, já contemplava tal proteção ao meio ambiente, na qualidade de “patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios”.

A inclusão expressa do tema meio ambiente entre os bens passíveis de proteção através da ação popular (art. 5º., inciso LXXIII), amplia, ainda que potencialmente, a possibilidade de participação popular no controle da exploração e degradação dos recursos naturais. Não que tal possibilidade já não fosse conferida ao cidadão, mesmo antes da inclusão expressa no atual texto constitucional, mas o era em razão do entendimento prevalente a época de que o meio ambiente estaria inserido no rol não taxativo de bens da União.

Hoje, não há mais razão para tal controvérsia, sobre a possibilidade de manejo da Ação Popular em matéria ambiental, uma vez que a Carta Magna, no art. 5º., inciso LXXIII, expressamente inclui a citada ação como “remédio constitucional”, para anular ato lesivo ao meio ambiente, colocado à disposição de qualquer cidadão. O que demonstra que o legislador constituinte de 1988, deu a Ação Popular em matéria ambiental status constitucional.

O exercício responsável do direito insculpido no artigo 5º., LXXIII, entre outras ações fiscalizatórias, igualmente conferidas a todos os cidadãos, representa importante instrumento de democratização do meio ambiente ecologicamente desejado. Isto importa em exercício da soberania popular, na qual o próprio cidadão exerce o poder, em outras palavras, representa uma das exceções ao princípio da democracia representativa.

Na medida em que o meio ambiente ecologicamente representa um direito de todos, indistintamente, a obrigação de preservar o meio ambiente deve ser igualmente compartilhada, obviamente que, na medida das desigualdades.

Exigir, todavia, que a cidadania ambiental seja exercida, é necessário que se implemente, entre outras medidas, àquelas tendentes a reduzir as desigualdades sócias,

criando um ambiente em que todos sejam iguais materialmente, ou melhor, em que as condições materiais mínimas sejam conferidas a todos, nas palavras de Flávia de Paiva M. de Oliveira e Flávio Romero Guimarães, isso “pressupõe o reconhecimento das desigualdades reais, notadamente, as econômicas e sociais, existentes entre as pessoas, bem como a busca de sua atenuação, a fim de garantir a todos condições mínimas para o pleno desenvolvimento da personalidade humana”.⁹⁶

4.5.2 A LEGITIMIDADE PARA PROPOR AÇÃO POPULAR

A legitimidade para propositura dessa ação é do titular da cidadania, conforme se depreende do art. 5º, LXXIII, e o art. 14, ambos da Constituição Federal, excluindo-se, assim, apenas os estrangeiros, os apátridas, os que não exercem seus direitos políticos (seja porque os perderam ou porque não os adquiriram) e as pessoas jurídicas; portanto, é amplo o rol daqueles que podem lutar pela tutela ambiental de um modo geral, evitando-se assim os atos lesivos ao meio ambiente.

Ademais, os bens que compõem o meio ambiente, como a fauna e a flora fazem parte do patrimônio público, o que já possibilitava sua tutela por meio da ação popular, mesmo antes da atual proteção constitucional constante do inciso LXXIII, do art. 5º.

Contudo, o atual texto constitucional, além de fazer constar expressamente a possibilidade de proteção do meio ambiente via ação popular, ainda lhe deu especial destaque, ao incluí-lo no Título Constitucional dos Direitos e Garantias Fundamentais, possibilitando com isso, o status de *Cláusulas pétreas*.

Essa posição conferida constitucionalmente pelo legislador à ação popular não é apenas topográfica, mas em razão do grau de importância que a questão merece, tanto é assim que o Superior Tribunal de Justiça - STJ sustenta posicionamento ampliativo quanto à

⁹⁶ OLIVEIRA, Flávia de Paiva M. de; GUIMARÃES, Flávio Romero Guimarães. Direito, meio ambiente e cidadania: uma abordagem interdisciplinar. São Paulo: Madras, 2004, p. 100.

legitimidade processual para interposição das medidas judiciais tendentes a proteger o meio ambiente, tendo como fundamento no princípio da razoabilidade e fato de ser o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado corolário do direito à vida (Resp. nº 37.888-5-BA); isto pode, em última análise, servir como precedente para relativizar as exigências legais impostas para a interposição da ação popular ambiental.

A título de registro, trago a colação a ação popular reconhecida como a primeira de natureza ambiental, proposta pelo professor Ernesto Zwarg Júnior contra a Câmara Municipal e o Prefeito do Município Itanhaém/SP, cuja sentença favorável foi proferida em 15 de maio de 1974, mas posteriormente foi reformada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (Anexo V).

Apesar da existência efetiva da possibilidade normativa para anular atos lesivos ao patrimônio público ou que viole a moralidade administrativa, a ação popular ainda é pouco utilizada. É ainda menos utilizada, em relação à anulação dos atos lesivos ao meio ambiente, pois na maioria das vezes, o cidadão limita-se a levar ao conhecimento do Ministério Público os danos contra o meio ambiente, quando isso ocorre, para que este adote as providências legais.

Tanto é assim que as ações civis públicas representam uma esmagadora maioria das ações que tramitam na justiça de um modo geral, em defesa do meio ambiente, mesmo tendo esta ação um rol de legitimados bem mais restrito que da ação popular.

A título ilustrativo, trago a colação dados cadastrais fornecidos pelo Juízo da Vara Especializada do Meio Ambiente e de Questões Agrárias do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (Anexo VII), em resposta ao requerimento ali protocolado (Anexo VII), dando conta de que apenas 5 ações populares tramitam naquela vara especializada, apesar desta já existir a quase 10 (dez) anos, e esse fato não se deve a inexistência de problemas ambientais em nosso Estado, o até gostaríamos que fosse, nem a atuação dos juizes, promotores ou dos

funcionário que integram a equipe daquela Vara, muito pelo contrário, pois existe naquele espaço muita dedicação e até abnegação pelo que fazem.

Pior ainda é que a situação acima retratada, infelizmente, serve também para a maioria dos demais estados da Federação, muitos inclusive, sequer possuem uma vara especializada para conferir à questão ambiental o zelo que merece.

Não há dúvida que, apesar do cidadão possuir legitimidade para propor a ação popular, falta-lhe o ingrediente motivacional para fazê-lo, e este tem suas raízes na ausência de políticas públicas que solucionem ou pelo menos atenuem os graves problemas sociais e econômicos que assolam o país, capazes de conferir ao cidadão melhores condições materiais para que possa exercer seus direitos políticos em geral, e não apenas o direito de votar.

Concomitantemente ao acima exposto, é necessário que a educação ambiental, como ainda será tratado neste trabalho, chegue a todos os cidadãos, para retirá-los, ou pelo menos a grande maioria, do estado de quase ou analfabetismo ambiental. Nesse processo educacional e/ou de consciência ambiental, a ação popular deve ser apresentada ao cidadão como uma das ferramentas colocadas a sua disposição, que tem por escopo combater, judicialmente, as ações do poder público ou de particulares atentatórias ao meio ambiente, que pode ser ajuizada isenta do pagamento de custos ou despesas processuais.

4.5.3 - A ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA NA AÇÃO POPULAR

Como exercício de direito político que é, a ação popular pode ser diretamente exercida pelo cidadão, ou por meio de procurador com poderes especiais, de qualquer sorte, não há empecilho para que o cidadão exerça seu direito político com auxílio da Defensoria Pública, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, conforme disposição constitucional inserta no artigo 134.

Com a inclusão da Defensoria Pública no rol dos legitimados para a propositura da ação civil pública, por força da Lei 11.448/2007, que alterou o art. 5º, da Lei 7.347/1985, não vejo óbice para que o cidadão represente perante essa instituição para que sejam levadas a efeito as providências previstas nesta última lei, entre elas o compromisso de ajustamento de conduta (art. 5º, §6º) e a interposição da ação civil pública, sem prejuízo da ação popular que a situação possa comportar.

Ainda quanto a legitimação da Defensoria Pública a propositura da ação civil pública, trazemos a colação lamentável manifestação da Associação Nacional do Ministério Público (CONAMP), levado a efeito através da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 3943, em que questiona essa legitimidade.

A inclusão da Defensoria Pública no rol dos legitimados só tem a facilitar o acesso à justiça. Ademais, apesar do dispositivo legal em apreço não exigir pertinência temática como condição para propositura da referida ação, o próprio texto constitucional exige (art. 134), na medida em que incumbe a esta instituição a orientação jurídica e a defesa, em juízo ou fora dele, apenas aos necessitados.

Quanto ao pagamento das custas judiciais e eventuais ônus da sucumbência, o legislador constituinte isentou o cidadão de tais pagamentos, desde que não faça uso da referida ação sob o manto da má-fé, tudo como forma de facilitar o acesso à justiça, nos termos da art. 5º, LXXIV.

É de fundamental importância a facilitação dos meios processuais para que o cidadão possa, nas hipóteses previstas na legislação, impugnar os atos atentatórios ao meio ambiente, todavia, a isenção das custas judiciais e eventuais verbas de sucumbência, na ação popular, não resolvem, por si só, o problema da falta de participação da sociedade na defesa judicial do meio ambiente.

Essas medidas apenas o equacionam melhor o problema, mas não proporcionam as condições materiais mínimas necessárias para que o cidadão possa exercer de forma livre e consciente sua cidadania, e aí se inclui também o exercício efetivo da cidadania ambiental.

4.6 A APARENTE OMISSÃO DO CIDADÃO NA TUTELA DO INTERESSE DIFUSO AMBIENTAL

Poderia causar estranheza à escassa participação dos cidadãos na efetiva proteção dos bens ambientais, seja no processo de elaboração das normas ambientais, na execução das políticas ambientais ou no controle e fiscalização judicial ou extrajudicial dos atos do poder público e da sociedade em geral, atentatórios ao meio ambiente. Sobretudo, pela reconhecida natureza de direitos fundamentais, pacificamente sedimentada na doutrina e na jurisprudência pátria, e até mundial, conferida a tais bens, além do caráter transcendental de interesses, atingindo, inexoravelmente, a esfera dos interesses metaindividuais, como já tivemos oportunidade de abordar neste trabalho.

A diminuta participação do cidadão também não encontra sua razão de ser na possível ausência de instrumentos legais capazes de lhe conferir poder de participação, pelo contrário, foram colocados, formalmente, a sua disposição da sociedade diversos instrumentos permitindo a participação da gestão ambiental, expressamente previstos na legislação, tais como: a elaboração de projeto de lei, a audiência pública, a ação popular, a própria representação aos órgãos competentes etc., todos expressão do princípio democrático inserto no Parágrafo único, do art. 1º, da Constituição Brasileira de 1988.

Essa aparente omissão do cidadão põe, inclusive, em cheque a efetividade do citado princípio constitucional, segundo o qual “todo o poder emana do povo”, que para Elival da Silva Ramos⁹⁷ representa o “calcanhar de Aquiles” do sistema democrático, em que o governo

⁹⁷ RAMOS, Elival da Silva. A ação popular como instrumento de participação política. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991, p. 226.

para o povo, ainda que imbuído dos melhores propósitos, jamais se igualará a um governo pelo povo. A ponderação do citado autor faz alusão ao sistema político democrático idealizado por Aristóteles, aprimorado por Lincoln, segundo o qual consiste no “governo do povo, pelo povo e para o povo”⁹⁸.

Para que a participação popular na tutela do interesse difuso ambiental efetivamente ocorra e, por via de conseqüentemente, contemple melhor o princípio da soberania popular propugnado pelo legislador constituinte, é necessário examinar as causas dessa aparente omissão, como será analisado a partir de então.

A sugestão legislativa constante do item 5.4 deste trabalho, no que diz respeito à mudança no dia de realização da audiência pública ambiental e das demais audiências públicas, para que ocorram, necessariamente, nos finais de semana, assim compreendidos os sábados a partir das 14:00 h. e os domingos a partir da 08:00 h., não é, certamente, a panacéia para essa aparente omissão, mas pode contribuir positivamente no processo de inclusão do cidadão nas decisões sócio-ambientais.

Não haveria dúvida em afirmar que o cidadão é realmente omisso, no que diz respeito à tutela do meio ambiente e no exercício dos demais direitos políticos, caso o Poder Público lhe conferisse as condições materiais necessárias para o efetivo exercício da cidadania. Em outras palavras, não há como negar a estreita relação entre os problemas que ameaçam a preservação ambiental e as condições sociais e econômicas a que estão submetidos os cidadãos.

Para que a cidadania efetivamente tenha lugar é necessário um ambiente em que todos sejam iguais materialmente, ou seja, “pressupõe o reconhecimento das desigualdades reais, notadamente, as econômicas e sociais, existentes entre as pessoas, bem como a busca de sua

⁹⁸ SOUZA JÚNIOR, César Saldanha. A Crise da Democracia no Brasil, Rio de Janeiro, Forense, 1978, p. 13.

atenuação, a fim de garantir a todos condições mínimas para o pleno desenvolvimento da personalidade humana”.⁹⁹

O Princípio 13 da Declaração do Meio Ambiente¹⁰⁰, firmado na Conferência de Estocolmo de 1972, exteriorizou essa preocupação com as desigualdades sociais e econômicas, sugerindo que se buscasse harmonizar o desenvolvimento humano e das condições de vida das populações com o desenvolvimento do meio ambiente.

O Relatório de Comissão de Brundtland, *Nosso Futuro Comum*, identificou igualmente a conexão existente os problemas ambientais e a pobreza ao apontar neste importante documento que:

“a pobreza generalizada já não é inevitável. A pobreza não é apenas um mal em si mesma, mas para haver um desenvolvimento sustentável é preciso atender às necessidades básicas de todos e dar a todos a oportunidade de realizar suas aspirações de uma vida melhor. Um mundo onde a pobreza é endêmica estará sempre sujeito a catástrofes, ecológicas ou de outra natureza.”¹⁰¹

Os graves problemas sociais e econômicos que assolam o Brasil, e boa parte dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, são responsáveis pela gritante desigualdade social material existente, traduzindo-se em falta de moradia, saúde, educação, emprego e renda, fatores que direta ou indiretamente colocam em risco a preservação ambiental.

Neste sentido, assevera Boaventura Souza dos Santos que a degradação Ambiental é conseqüência direta da transnacionalização do empobrecimento, da fome e da má-nutrição, que derivam de um conflito entre Norte e Sul¹⁰².

⁹⁹ OLIVEIRA, Flávia de Paiva M. de; GUIMARÃES, Flávio Romero. Direito, meio ambiente e cidadania: uma abordagem interdisciplinar. São Paulo: Madras, 2004, p. 100.

¹⁰⁰ “Princípio 13

A fim de lograr um ordenamento mais racional dos recursos e, assim, melhorar as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado da planificação de seu desenvolvimento, de modo a que fique assegurada a compatibilidade do desenvolvimento, com a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano, em benefício de sua população”.

¹⁰¹ CMMAD - Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso Futuro Comum*. Relatório de Brundtland. Rio de Janeiro: FGV, 1988.

¹⁰² SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice. O social e o político no pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 2001.

Pode-se acrescentar a essa opinião o fato de muitos aproveitarem-se da população ignorante para tirar vantagens ilícitas, a exemplo do que ocorreu com os povos da Idade Média e sua subserviência as instituições que tanto tempo os dominaram. A poluição e a degradação ambiental são frutos do descuido de autoridades que somente se dirigem às classes menos privilegiadas em épocas oportunas.

O exemplo disso, é que não há políticas públicas efetivas para conter o excesso populacional, causa contribuidora, efetiva, e cada vez maior, de enorme impacto ambiental; tampouco existem para retirar a população de áreas que deveriam ser preservadas.

Elogios são feitos ao Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus - PROSAMIN que buscou uma possível solução para os igarapés da cidade de Manaus. Isso deveria ampliar-se em outros setores que buscam uma requalificação dos recursos ambientais presentemente existentes.

Ainda quanto ao PROSAMIN, poder-se-ia questionar da necessidade ou não de realização do estudo prévio de impacto ambiental para execução de suas obras, conforme exigência constitucional prevista no inciso IV, §1º, do art. 225, todavia entendo pela sua desnecessidade, na medida em que não é “potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente”, muito pelo contrário, visa exatamente eliminar, ou pelo menos atenuar, a degradação ambiental.

A igualdade de condições proporcionada pelo Estado aos cidadãos, ou seja, a igualdade material, é medida pelo maior ou menor grau de efetivação dos direitos sociais fundamentais previstos no ordenamento jurídico deste Estado, sendo a efetivação desses direitos sociais corolário do exercício das liberdades políticas.

Para Paulo Bonavides, os direitos sociais “nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar”¹⁰³, sendo a efetivação dos direitos sociais condição para que os direitos subjetivos possam brotar.

Neste sentido, levando-se em consideração as atuais condições sociais e econômicas do país, chega a ser difícil imaginar um indivíduo, singularmente considerado, litigando ou se insurgindo contra os atos da administração pública ou de particulares, em defesa do meio ambiente e das demais questões de interesse difuso, mesmo porque, estes últimos (particulares), são representados em sua maioria por empresas de grande aporte financeiro, situação que proporciona uma luta entre desigual, “Davi contra Golias”, ainda que se admita ter esse indivíduo pleno conhecimento da existência das ferramentas normativas no ordenamento jurídico pátrio, fato que, infelizmente, não se coaduna com a realidade.

Nas palavras de Elival da Silva Ramos: “O cidadão comum, entretanto, individualmente considerado, mesmo com a aplicação desses mecanismos todos, permanece impotente diante de um poder que lhe pertence, mas que lhe foge às mãos”.¹⁰⁴

O contexto sócio-econômico nacional não se amolda às exigências da participação democrática da cidadania ambiental propugnada pela norma. Fica latente a necessidade de implementação de políticas públicas que satisfaçam os direitos sociais e reduzam as desigualdades neste setor, conferindo a igualdade necessária à participação dos indivíduos na parcela do poder conferido constitucionalmente e não implementado, na medida em que os direitos sociais constituem, nas palavras de Vicente de Paulo Barreto, “o núcleo normativo central do Estado Democrático de Direito”.¹⁰⁵

¹⁰³ BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

¹⁰⁴ RAMOS, Elival da Silva. A ação popular como instrumento de participação política. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

¹⁰⁵ BARRETO, Vicente de Paulo. Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparativo. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 110.

A mudança positiva neste contexto sócio-econômico repercutirá, sem sombra de dúvida, em todo o panorama sócio ambiental do país e até do mundo, fazendo com as normas ambientais atinjam a “eficácia social”¹⁰⁶ tão almejada.

Nesse diapasão, a Lei 9.795/1999 – Política Nacional de Educação Ambiental – que regulamentou o inciso VI, do §1º, do Art. 225, do texto constitucional, editada dez anos após a promulgação da Constituição de 1988, em conformidade com os princípios propugnados pela Declaração do Meio Ambiente, firmada em Estocolmo em 1972, apresenta-se como mais uma importante ferramenta que tem como objetivo quebrar o paradigma da inconsciência ambiental.

Todavia, a implementação da educação ambiental também passa, inegavelmente, pelo estabelecimento prévio da igualdade material de que falávamos, uma vez que, o despertar de uma atitude crítica de cada indivíduo depende também das condições conferidas pelo Estado para o desenvolvimento dessa potencialidade.

Além do que, a efetivação de uma educação ambiental crítica, tende, inexoravelmente, a fazer brotar no indivíduo a motivação necessária para que intervenha positivamente em seu *habitat*, na medida em que essa educação, segundo Paulo Freire, corresponde “o exercício de uma consciência crítica que resultaria a sua inserção no mundo como transformadores dele, como sujeitos e não como vasilhas, recipientes a serem ‘enchidos’ pelo educador”.¹⁰⁷

A realidade, todavia, demonstra algo bem diferente do que efetivamente imaginavam os mais exaltados ambientalistas, na medida em que já passados mais de 8 (oito) anos da promulgação da supracitada norma, muitas são as críticas lançadas sobre ela, principalmente no que diz respeito a falta de efetividade, o que põe em dúvida o alcance pretendido por ela (norma), nesse processo de educação ambiental e conscientização ecológica.

¹⁰⁶ BARROSO, Luiz Roberto. O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas. 4 ed. Rio de Janeiro: Ed. Renovar. 2000, p. 85.

¹⁰⁷ FREIRE, Paulo. Pedagogia do oprimido. 29 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. *Apud* ALVES, Sérgio Luís Mendonça. Estado poluidor. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003. p.49.

Sem adentrar no mérito das críticas lançadas sobre a referida norma, acredito cegamente que, uma vez conferidas às condições materiais mínimas necessárias aos cidadãos, a educação e a conscientização ambientais apresentar-se-ão, naturalmente, como meio eficaz para que a sociedade alcance a sadia qualidade de vida, bem como assegure o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado as presentes e futuras gerações.

Finalizo este item reafirmando que o processo de educação ambiental deve formar não apenas pessoas conscientes da importância da preservação dos recursos ambientais, mas, sobretudo, cidadãos, capazes de exercer plenamente seus direitos políticos, exigindo do Estado, e da sociedade como um todo, ações efetivas em prol da preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado para todas as gerações, o que certamente ajudará a afastar a equivocada impressão de omissão do cidadão em relação aos interesses difusos ambientais.

Portanto, a aparente omissão do cidadão na gestão ambiental, e na vida política nacional como um todo, encontra sua razão de ser na injusta distribuição de renda; na ínfima quantidade de investimentos efetivamente aplicados em infra-estrutura, educação, ciência e tecnologias e na escassez de políticas públicas de inclusão social, fatores estes que, sem sombra de dúvida, melhor explicam essa aparente renúncia do exercício da cidadania, elemento vital para que a democracia se instale verdadeiramente em nosso país.

Seguindo o mesmo raciocínio, o grave quadro de desigualdades sociais em nosso país, faz com que pessoas de baixa renda concentrem suas atenções apenas naquilo que consideram indispensável a sua sobrevivência, como alimentação e moradia.

Nesta ordem de idéias, os problemas ambientais ficam relegados a um segundo ou terceiro planos, ou sequer ingressam na órbita de preocupação dessas pessoas, o que é ainda pior, e isso ocorre por diversos fatores, entre os quais: falta de informação, não-percepção do

dano, ausência de motivação cultural, inadequação ou fragilidade dos recursos organizacionais disponíveis, como muito diagnosticou Mário Fuks¹⁰⁸ em sua obra.

Enquanto as condições mínimas de que falamos não forem implementadas pelo Estado, para permitir o exercício dos demais direitos políticos, não limitado ao direito ao voto, inclusive os relacionados à cidadania ambiental, os bens e direitos sobre os quais incidam o interesse difuso ficam relevados a todo sorte, não permitindo com isso que se fale em omissão por parte do cidadão.

4.7 O PREÇO DO SILÊNCIO

O legislador constituinte atual assegurou no art. 225, *caput*, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a todos, presentes e futuras gerações, por esse motivo, impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de preservá-lo, na medida em que todos são potencialmente vítimas de possíveis danos ao meio ambiente.

Como referido, o cidadão dispõe de várias ferramentas legais para proteger o meio ambiente, todavia, a falta das condições sociais e econômicas mínimas para que possa exercer a cidadania ambiental, faz com que os interesses difusos ambientais padeçam pela falta de atores intercedendo em seu favor.

O Estado, por outro lado, comporta-se como o grande “vilão da história”, pois, além de não implementar políticas públicas capazes de possibilitar condições dignas para que o cidadão possa proteger eficazmente o meio ambiente, não fiscaliza adequadamente a atuação das pessoas e empresas que concorrem para a degradação do meio ambiente. A isso somado a maneira hipócrita como o Estado lida com as questões ambientais, não admitindo seus erros na gestão ambiental, como forma de tentar se livrar da quase certa responsabilidade

108 FUKS, Mario. Mapeamento dos litígios ambientais no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora UFRJ. 1997, p.88.

decorrente de seus atos e/ou omissões, como se o dano ambiental não fosse compartilhado por todos.

Como assevera Carlos Bocuhy¹⁰⁹, é preciso romper o pacto de silêncio entre poluidores e poder público, fazendo prevalecer o interesse público imanente na questão ambiente e não apenas o interesse de alguns, para que a justiça ambiental seja, enfim, implementada e o direito ao meio ambiente ecologicamente seja assegurado a todos em todas as gerações.

Apesar do inegável interesse difuso circunscrito na questão ambiental, em que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a distribuição dos prejuízos ambientais não segue a mesma ordem, na medida em que os problemas ambientais afetam mais severamente as classes menos favorecidas, é o que doutrinariamente chama-se de injustiça ambiental, assim compreendido: “o mecanismo pelo qual sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos raciais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários, às populações marginalizadas e vulneráveis”.¹¹⁰

É possível afirmar, categoricamente, que se as condições sociais e econômicas fossem mais favoráveis em nosso país, o número de atores interessados na preservação do meio ambiente seria outro bem diferente, o que proporcionaria a efetiva utilização pela sociedade dos instrumentos normativos existentes em nosso ordenamento jurídico. O desdobramento lógico-jurídico dessa questão seria, inevitavelmente, maior efetividade ao princípio da soberania popular previsto na Carta Magna, fazendo com que o exercício dos direitos políticos não se limitasse ao direito de votar.

¹⁰⁹ BOCUHY, Carlos. O Custo do Silêncio. Artigo publicado em *Justiça Ambiental e Cidadania*. Organizadores: Henri Acsehrad; Selene Herculano e José Augusto de Pádua. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Ford, 2004, p. 289.

¹¹⁰ ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene e PÁDUA, José Augusto. Organizadores. *Justiça Ambiental e Cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Ford, 2004, p. 14.

Poder-se-ia indagar, ainda, sobre possíveis abusos no exercício da cidadania ambiental, como, por exemplo, no uso da ação popular ambiental com o propósito eminentemente político partidário, tendo a questão ambiental apenas como “pretexto”. Relativamente a esse fato, o próprio sistema deve se encarregar de corrigir tais distorções, através do controle do poder pelo próprio poder, com base na teoria dos freios e contrapesos de Charles-Louis de Secondat¹¹¹. A propósito, um governante digno e probo não terá porque temer diante dessa possibilidade excesso por parte do cidadão, mesmo porque a própria lei 4.717/1965 se encarregou de estabelecer as sanções para tal caso.

A equação lógica que deve ser feita é se o abuso no exercício dos direitos políticos pode causar danos ambientais, ou de outra ordem, maiores que os decorrentes do não exercício de tais direitos em favor do meio ambiente. A resposta parece ser óbvia, na medida em que os danos ambientais decorrentes da omissão de cada um dos potenciais atores interessados em protegê-lo podem acarretar danos irreparáveis, a ponto de afetar os direitos daqueles que ainda nem existem, como é o caso das gerações futuras.

É uma questão de custo benefício, onde os benefícios ambientais atingem um número indeterminado de pessoas, e não apenas àquelas afetadas com os possíveis danos ambientais, ao passo de que os custos podem ser compartilhados por todos, presentes e ausentes.

Elival da Silva Ramos defende que: “Os danos que os abusos no exercício do direito a ação popular podem acarretar, notadamente se adotada disciplina jurídica acautelatória adequada, são ínfimos, se comparados com os benefícios trazidos pelo instrumento, evitando o abuso do governante que atraiçoa o voto popular”.¹¹²

¹¹¹ SECONDAT, Charles-Louis de, apud Elival da Silva Ramos in A ação popular como instrumento de participação política. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991, p. 36.

¹¹² RAMOS, Elival da Silva. A ação popular como instrumento de participação política. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991, p. 234/235.

Nesse diapasão, na proteção do meio ambiente deve prevalecer o princípio *in dubio pro natura*¹¹³, como forma de conferir a merecida tutelar especial a questão ambiental merece e assegurar maior efetividade aos direitos e garantias constitucionais.

Apesar de reconhecer as dificuldades materiais enfrentadas por uma grande parcela da sociedade brasileira, que afeta, inevitavelmente, o comportamento cívico de cada indivíduo, precisamos inverter a “lógica” das coisas, mobilizando a sociedade civil em torno da questão ambiental, para exigir do Poder Público a implementação dos direitos sociais assegurados constitucionalmente, só assim o necessário compromisso de todos com a preservação do meio ambiente poderá ser igualmente exigido de todos, pois, em última análise, corresponde a um compromisso com a vida.

Quanto à influência dessas questões no comportamento dos indivíduos, sustenta Durkheim, citado por José Maurício Domingues que: “enquanto ‘consciências coletivas’ que vem de ‘fora’ dos indivíduos e os ‘constrange’ ou ‘coage’ a agir de determinado modo”.¹¹⁴

Também não é suficiente apenas a atuação do Estado, através da implementação de políticas públicas capazes de conferir as condições materiais necessárias à participação da sociedade na gestão ambiental, sem a efetiva participação desta, o que, aí sim, poderia caracterizar a omissão do cidadão. É preciso compreender o todo como a soma das partes, interagindo positivamente em favor da preservação do meio ambiente para todos, para que as coisas efetivamente aconteçam.

Seguindo ainda a corrente sociológica funcionalista, que tem em Durkheim seu principal expoente, conforme citado também por José Maurício Domingues “a sociedade deveria ser vista como um organismo, cujas partes cumprem funções úteis para a reprodução

¹¹³ FABRIS, Sergio Antonio, citado por Álvaro Luiz Valery Mirra in Impacto Ambiental: aspectos da legislação brasileira, 2 ed. rev. e aum. São Paulo: Editora Juarez Oliveira, 2002, p. 65.

¹¹⁴ DOMINGUES, José Maurício. Teorias Sociológicas no Século XX. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p. 17.

do todo”¹¹⁵, fazendo com que todos tenham interesse e participação na melhor gestão ambiental possível, na medida em que o êxito nessa gestão trará, inegavelmente, benefícios a todos, presentes e ausentes.

Urge a participação efetiva de toda a sociedade e do Poder Público na gestão ambiental, como garantia para que se assegure o meio ambiente ecologicamente equilibrado para todos, não permitindo que a inseqüência ou a ganância de poucos, no tratamento das questões ambientais, hoje, subtraiam o direito de todos a um amanhã em condições ambientalmente favoráveis, pois, do contrário, a vida pode ser o preço a ser suportado por todos em razão do silêncio ou da omissão de cada um...

¹¹⁵ op. cit. p. 37.

CONCLUSÕES

O princípio republicano de cidadania inserto no art. 1º, Parágrafo único, da Constituição Federal é reproduzido fielmente no art. 225, pelo mesmo legislador, ao atribuir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o dever de defendê-lo e preservá-lo a todos.

A titularidade difusa que recai sobre o interesse ao meio ambiente ecologicamente equilibrado reúne as condições formais para que cada indivíduo possa defender-se individual ou coletivamente e preservar o meio ambiente enquanto direito próprio. Não há como negar os avanços promovidos no ordenamento jurídico pátrio neste sentido, ao conferir legitimidade ampla na proteção ambiental.

Reconhece-se como positiva a influência das Conferências, Convenções, Tratados e demais formas de discussão no plano internacional sobre a formação e aprimoramento do ordenamento jurídico ambiental brasileiro, sobretudo a Conferência de Estocolmo, o Relatório de Bruntland e da Rio/92.

A “chama” da cidadania ambiental foi acesa na Conferência de Estocolmo, fazendo com que muitos Estados adotassem princípios ali proclamados, conferindo expressiva proteção ambiental em seus ordenamentos internos, inclusive ordenamento pátrio. Essa “chama” vem perdendo dia a dia sua força, em razão da falta de implementação, pelo Estado, de políticas públicas capazes de fornecer as condições materiais necessárias para que a citada cidadania seja efetivamente exercida. Políticas essas que saiam do plano simplesmente normativo, para conferir a cada cidadão, seja individualmente ou através dos mecanismos

coletivos, as condições mínimas necessárias para que possa exercer a cidadania ambiental de forma livre e consciente.

Embora o ordenamento jurídico imponha a todos, Poder Público e coletividade, o dever de preservar e proteger o meio ambiente, ainda não é possível exigir do cidadão uma postura cívica mais ativa, na medida em que as condições materiais oferecidas pelo Estado não estimulam essa postura. Observa-se a omissão e descaso das autoridades, por exemplo, ao observar a floresta amazônica transformando-se em gigantesco pasto ou mesmo em enormes plantações de soja.

Na verdade, a imposição de qualquer sanção pelo não cumprimento desse dever legal e moral, caracterizaria, a nosso ver, *Bis in idem*, na medida em que além do Estado não propiciar as condições sócio-econômicas necessárias, no sentido de despertar a consciência ambiental no seio da sociedade, ainda condena todos a suportar a perda gradativa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Isso resulta na diminuição da qualidade de vida, ou da própria vida, não havendo pena mais grave que esta.

A Eco/92 também teve significativa contribuição no processo de reconhecimento da íntima relação entre os problemas sociais e econômicos de um Estado com a garantia de preservação do meio ambiente. Nela evidenciou-se a necessidade de implementação dos direitos sociais como condição indispensável para que o Estado alcance o desenvolvimento sustentável.

Restou evidente que não basta mudar as leis para mudar o comportamento das pessoas em relação ao meio ambiente. É necessário efetivo investimento, por parte do Poder Público, para que a transformação da realidade social viabilize a mudança do paradigma da omissão do cidadão na gestão ambiental.

A vertente social é capaz de explicar o porquê, apesar do caráter fundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos instrumentos colocados a

disposições da coletividade e do cidadão individualmente considerado, da inexpressiva participação desses segmentos sociais na tutela desse interesse difuso. Ao contrário disto, continuamos vendo o Ministério Público atuando como se fosse o único legitimado na defesa do meio ambiente, e, isso quando o membro do *parquet* é realmente atuante.

A inclusão da Defensoria Pública no rol dos legitimados à propositura da ação civil pública, provocada pela recente alteração legislativa, levada a efeito pela Lei 11.448/2007, deve conferir maior proteção ambiental, desde que esta instituição, também essencial à função jurisdicional do Estado, tenha implementado as mesmas garantias e prerrogativas conferidas ao Ministério Público. Tudo objetivando munir os membros daquela instituição de meios para efetivamente defender a tutela ambiental e de outros interesses difusos, com independência funcional e financeira, inclusive e principalmente, em face do próprio Estado, que deveria ser o principal defensor desses interesses.

Lamenta-se profundamente a posição manifestada pela Associação Nacional do Ministério Público – CONAMP, levada a efeito através da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3943, contra a inclusão da Defensoria Pública no rol dos legitimados à propositura da Ação Civil Pública. Tudo leva a crer que o interesse daquela associação está relacionado unicamente com possível disputar por poder, em relação à titularidade da defesa dos interesses meta individuais, que especificamente a tutela de tais interesses em si.

A idéia que se tem é que quanto maior o número de legitimados, maiores serão as possibilidades de proteção do meio ambiente e demais interesses difusos e coletivos.

Não obstante a soberania popular propugnada pelo legislador constituinte, a participação popular na gestão ambiental é quase nenhuma, seja na elaboração das leis, na execução de políticas públicas ou na defesa judicial, todas frustradas pela ausência das condições materiais mínimas, fazendo do cidadão, quando muito, mero coadjuvante na proteção de questões de tão elevado valor, quando deveria protagonizar a proteção ambiental

como forma de garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

O ordenamento jurídico pátrio confere ao cidadão e a sociedade várias ferramentas jurídicas capazes de assegurar a proteção ambiental, para tanto é necessário à atuação do elemento motivacional, para que o cidadão tenha em mente a exata importância do meio ambiente para a vida de todos e, a partir da aí, passe a exercer a cidadania ambiental.

É necessário destacar, todavia, que enquanto a preocupação do cidadão estiver voltada para a garantia das condições materiais mínimas de sobrevivência digna, não haverá espaço para outras preocupações. Isso, infelizmente, chega a ser um paradoxo, na medida em que a questão ambiental deve estar indissociavelmente ligada à garantia dessas condições, enquanto direito social que deve ser conferido a todos, indistintamente.

O enorme índice de corrupção que impera em nosso País também se apresenta como óbice para que políticas sociais e econômicas sérias sejam criadas e implementadas, refletindo diretamente em todas as políticas públicas, inclusive nas que dizem respeito às questões ambientais. A corrupção, infelizmente, é constatada em todos os níveis governamentais, fazendo com que haja flagrante desvio de finalidade da real função dos governantes.

A corrupção, além do mal em si mesmo e aos cofres públicos, altera toda a estrutura de poder do país. Isso reflete no enfraquecimento do princípio da soberania popular, já desprovida dos meios materiais para exercer parcela desse poder, uma vez que os representantes nada mais fazem do que seguir as ordens de sua liderança, enfraquecendo o segmento ou grupo que o elegeu. Ainda existe um fator ainda mais grave no que diz respeito à crença de que a corrupção é a única forma de se ter acesso a uma condição material digna.

O meio ambiente também sofre os efeitos da corrupção instalada no país e desestrutura o poder do Estado Democrático de Direito, invertendo a ordem de valores e desencorajando

qualquer pessoa a fazer uso das ferramentas normativas colocadas a sua disposição no ordenamento jurídico pátrio.

O necessário processo de mudança de comportamento em relação à proteção ambiental virá, efetivamente, através da superação do dilema já tratado neste trabalho, de que “o povo não participa porque as condições sócio-econômicas não são favoráveis a isso e, como não participa, essas condições desfavoráveis não mudam”. Isso demonstra a necessidade de mobilização da sociedade civil em prol da causa ambiental, de forma a superar toda e qualquer dificuldade formal ou material em prol desta causa nobre e fundamental para a vida.

A garantia da qualidade de vida, ou da própria vida, não nos permite cruzar os braços e aguardar que o Poder Público implemente as condições formais e materiais para que a tutela do interesse difuso ambiental prospere. Neste sentido, é preciso um esforço patriótico hercúleo de cada indivíduo para que a sociedade passe a exigir e fiscalizar as ações do Poder Público, no sentido de retirar do limbo da ineficácia os instrumentos normativos de proteção ambiental, para que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado seja efetivamente conferido às presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene e PÁDUA, José Augusto. *Justiça Ambiental e Cidadania*. Rio de Janeiro: Ressume Dumará: Fundação Ford, 2004.
- ANDERSON, Darla K.; REHER, Kevin. *Bug's life*. Walt Disney Productions (EUA), 1998.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 9. ed, rev. amp. atual. Ed. Lúmen Júris. Rio de Janeiro: 2006.
- ARISTÓTELES. *A política*. Trad. Roberto Leal Ferreira. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- BARRETO, Vicente de Paulo. *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BARROSO, Luiz Roberto. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas*. 4 ed. 2000.
- BENJAMIN, Antônio Herman. *Desafios do Direito Ambiental no Século XXI*. Malheiros Editores, 2005.
- BOBBIO, Noberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOCUHY, Carlos. *O Custo do Silêncio*. Artigo publicado em *Justiça Ambiental e Cidadania*. Organizadores: Henri Acselrad; Selene Herculano e José Augusto de Pádua. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Ford, 2004.
- BOFF, Leonardo. *Saber cuidar – ética do humano – compaixão pela Terra*. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1999, p.134.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Ambiental Internacional. In. DERANI, Cristiane; FONTOURA, José Augusto, organizadores. São Paulo: Leopoldianum, 2001.

CALIL. Léa Elisa Silingowschi – Prof. Dra. em Filosofia do Direito no Centro Universitário FIEO - UniFIEO e membro da AIDTSS - Associação Iberoamericana de Direito do Trabalho e Seguridade Social. Autora do Livro "História do Direito do Trabalho da Mulher".

COSTA NETO, Nicolao Dinode Castro e. Proteção Jurídica do Meio Ambiente (I-Florestas), Belo Horizonte, Del Rey, 2003.

COSTA. José Augusto Fontoura. Direito Ambiental Internacional. Cristiane Derane, José Augusto Fontoura Costa, organizadores. São Paulo: 2001. Editora Leopoldianum, p.21

DERANI, Cristiani. Direito Ambiental Econômico. São Paulo: Editora Max Limond. 2001.

DINAMARCO. Cândido Rangel. A instrumentalidade do processo. Ed. RT, São Paulo: 1987.

DOMINGUES, José Maurício. Teorias Sociológicas no Século XX. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

FABRIS, Sergio Antonio, citado por Álvaro Luiz Valery Mirra in Impacto Ambiental: aspectos da legislação brasileira, 2 ed. rev. e aum. São Paulo: Editora Juarez Oliveira, 2002.

FENSTERSEIFER, Tiago. Hiléia: Revista de direito Ambiental da Amazônia. Ano 2, nº 2. Manaus: 2004.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Recepção (Direito Constitucional). In: ENCICLOPÉDIA SARAIVA DO DIREITO. São Paulo: Saraiva, v. 63, 1977.

_____. Rev. Jur., Brasília, v. 8, n. 82, p.01-08, dez./jan., 2007.

FONTOURA, José Augusto; DERANI, Cristiane. Direito Ambiental Internacional. São Paulo: Leopoldianum, 2001.

FREIRE, Paulo. Pedagogia do oprimido. 29ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. *Apud* ALVES, Sérgio Luís Mendonça. Estado poluidor. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

FREITAS, Carlos Machado de, Justiça Ambiental e Cidadania. Org. Henri Acselrad, Selene Herculano e José Augusto Pádua. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Ford, 2004.

FUKS, Mario. Mapeamento dos litígios ambientais no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora UFRJ. 1997.

GRINOVER, Ada Pellegrini, artigo cit., *in* Série Estudos Jurídicos 1.

HORTA, Raul Machado, Estudos de Direito Constitucional. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1995.

LEITE, José Rubens Morato. Dano Ambiental: do individual ao coletivo, extrapatrimonial. 2. ed. Ver. Atual e ampl. – São Paulo: Editora dos Tribunais, 2003.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Direito Ambiental na Sociedade de Risco. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense.

LEONEL, Ricardo de Barros. Anteprojeto de Código Brasileiro de processos coletivos in Processos Coletivos e Tutela Ambiental / organizadores: Carlos Alberto de Salles, Solange Teles da Silva e Ana Maria de Oliveira Nusdeo – Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: 14. ed. rev. atual. ampl. Malheiros Editores. 2006.

_____. Estudos de Direito Ambiental, São Paulo, Malheiros Editores, 1994.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação Popular: Proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente. Coordenação Teresa Arruda Alvim Wambier. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Tutela dos interesses difusos e coletivos. 5ª. ed. – São Paulo: Editora Damásio de Jesus, 2005.

MELO, Sandro Nahmias. Meio Ambiente Equilibrado e a Garantia do Conteúdo Essencial dos Direitos Fundamentais. *Hiléia – Revista do Direito Ambiental da Amazônia*. Ano 2, nº 2. Manaus: 2004.

_____. Meio Ambiente Equilibrado e a Garantia do Conteúdo Essencial dos Direitos Fundamentais. *Hiléia – Revista do Direito Ambiental da Amazônia*. Ano 2, nº 2. Manaus: Edições Governo do Estado / Secretaria Estadual de Cultura / Universidade do Estado do Amazonas.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*, 3ª ed. São Paulo, Ed. RT, 2003.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto Ambiental: aspectos da legislação brasileira*. 2 ed. rev. aum. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

_____. Princípios fundamentais do Direito Ambiental, *in* Júnior, José Alcebíades de Oliveira & Leite, José Rubens Morato (orgs). *Cidadania coletiva*, Florianópolis: Paralelo 27, 1996.

MUKAI, Toshio, *Direito Ambiental Sistematizado*. 4. ed., rev. atual. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

NOGUEIRA, Octaviano. *Constituições brasileiras – 1824*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

OLIVEIRA, Flávia de Paiva M. de; GUIMARÃES, Flávio Romero Guimarães. *Direito, meio ambiente e cidadania: uma abordagem interdisciplinar*. São Paulo: Madras, 2004.

RAMOS, Elival da Silva. *A ação Popular como instrumento de participação política*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. *Direito Ambiental Internacional*. In. DERANI, Cristiane; FONTOURA, José Augusto, organizadores. São Paulo: Leopoldianum, 2001.

ROTHENBURG, Walter Claudius. *Desafios do Direito Ambiental no Século XXI*. São Paulo: 2005. Ed. Malheiros Editores.

SALEME, Edson Ricardo. Normas e políticas públicas no Direito Ambiental Internacional. *Hiléia – Revista de Direito Ambiental da Amazônia*. Ano-2, Nº2 – Manaus: 2004.

SALEME, Edson, Ricardo. Normas e políticas públicas no Direito Ambiental Internacional. *Hiléia – Revista de Direito Ambiental da Amazônia*. Ano.2, n.º 2. Manaus: 2004.

SALLES, Carlos Alberto; Ações Coletivas: premissas para comparação com o sistema jurídico norte-americano *in* Processos Coletivos e Tutela Ambiental / organizadores: Carlos Alberto de Salles, Solange Teles da Silva e Ana Maria de Oliveira Nusdeo – Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. “O Norte, o Sul e a Utopia”. Pela mão de Alice, São Paulo: Cortez, 2003.

_____. A gramática do tempo: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006.

SECONDAT, Charles-Louis de, citado por Elival da Silva Ramos in A ação popular como instrumento de participação política. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 23 ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2004.

_____. Direito Ambiental Constitucional. 4 ed. São Paulo: Malheiros. 2003.

_____. Poder Constituinte e Poder Popular. Estudos sobre a Constituição. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. A Tutela Constitucional dos Interesses Difusos. Setembro/2004. Artigo publicado no site Complexo Jurídico Damásio de Jesus.

SOUZA JÚNIOR, César Saldanha. A Crise da Democracia no Brasil, Rio de Janeiro, Forense, 1978.

TRINDADE, Caçado. Seminário de Direitos Humanos das Mulheres: A Proteção Internacional. Evento Associado à V Conferência Nacional de Direitos Humanos. Dia 25 de maio de 2000. Câmara dos Deputados, Brasília, DF.

LEGISLAÇÃO/CONVENÇÕES:

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

Organização das Nações Unidas – ONU. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Agenda 21. Brasília, Subsecretaria de edições técnicas do Senado Federal, 1996.

BRASIL. Constituição. Brasília. Senado Federal, 1988. Coletânea de legislação de direito ambiental, Organização por Odete Medauar. Ed. RT. 4ª ed. São Paulo: 2005.

BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981 – Política Nacional do Meio Ambiente.

BRASIL. Lei 7.347, de 24 de julho de 1985 – Lei da Ação Civil Pública.

BRASIL. Lei nº 8.078/90, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade – Política Urbana.

AMAZONAS. Constituição (1989). Constituição do Estado do Amazonas. – Manaus: ProGraf – Gráfica do Amazonas, 2005. 233p.

AMAZONAS. Lei 1.532, de 6 de julho de 1982. Disciplina a Política Estadual da Preservação e Controle da Poluição, Melhoria e Recuperação do Meio Ambiente e da Proteção aos Recursos Naturais. In: Legislação Ambiental Brasileira – VEMAQA 6. ed. Manaus/Am: Editora e Gráfica Ziló, 2005.

AMAZONAS. Lei 2.416, de 22 de agosto de 1996, Arts. 4º e 20. . In: Legislação Ambiental Brasileira – VEMAQA 6. ed. Manaus/Am: Editora e Gráfica Ziló, 2005.

MANAUS. Lei Orgânica do Município, 2005. 6ª. Edição.

ENDEREÇOS ELETRÔNICOS:

GUARESCHI, Neuza et al. Política Pública. 2004, p. 180.

(<http://pt.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica_p%C3%ABlica>) Acesso em 08 de maio de 2007.

IBPS. Produção Comunicação IBPS. Texto e desenvolvimento Luiza Corrêa F. Nascimento.

Datado: 09/06/2003. Site: WWW.ibps.com.br/index.asp?idnoticia=1996.

Portal do Meio Ambiente. Rede Brasileira de Informação Ambiental. Niterói, RJ, Juruíuba, 2007.

www.ibot.sp.gov.br/legislacao/Wrio.doc

ANEXOS

ANEXO I

Constituição da República do Brasil de 1988

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

(Promulgada em 05.10.1988)

Capítulo VI DO MEIO AMBIENTE

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

ANEXO II

Constituição do Estado do Amazonas de 1989

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO AMAZONAS

(Promulgado em 05/10/1989)

TÍTULO V

DA ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL

...

CAPÍTULO XI

DO MEIO AMBIENTE

ART. 229. Todos têm direito ao meio ambiente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo.

§ 1º. O desenvolvimento econômico e social, na forma da Lei, deverá ser compatível com a proteção do meio ambiente, para preservá-lo de alterações que, direta ou indiretamente, sejam prejudiciais à saúde, à segurança e ao bem-estar da comunidade, ou ocasionem danos à fauna, à flora, aos caudais ou ao ecossistema em geral.

§ 2º. Esse direito estende-se ao ambiente de trabalho, ficando o Poder Público obrigado a garantir essa condição contra qualquer ação nociva à saúde física e mental.

ART. 230. Para assegurar o equilíbrio ecológico e os direitos propugnados no art. 229, desta Constituição, incumbe ao Estado e aos Municípios, entre outras medidas:

I - promover a educação ambiental e difundir as informações necessárias à conscientização pública para as causas relacionadas ao meio ambiente;

II - prevenir e eliminar as conseqüências prejudiciais do desmatamento, da erosão, da poluição sonora, do ar, do solo, das águas e de qualquer ameaça ou dano ao patrimônio ambiental;

III - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ambiental das espécies e dos ecossistemas;

IV - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético contido em seu território e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e à manipulação de material genético;

V - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de Lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

VI - exigir, na forma da Lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental e das medidas de proteção a serem adotadas, a que se dará publicidade;

VII - controlar a produção, o emprego de técnicas e métodos, a estocagem, a comercialização, o transporte e o uso de materiais ou substâncias que comportem riscos efetivos ou potenciais para a vida, para a qualidade de vida e do meio ambiente, no âmbito do seu território, principalmente os materiais e substâncias que sejam promotores de alterações genéticas e fontes de radioatividade, sejam eles novos, em uso ou já inutilizados;

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

IX - controlar a extração, produção, transporte, comercialização e consumo dos produtos e subprodutos da flora e da fauna;

X - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direito de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais, bem como a recuperação do meio ambiente degradado, de acordo com a solução técnica exigida pelo órgão competente;

XI - controlar as atividades industriais que ocasionem poluição de qualquer ordem especialmente aquelas que se localizem às margens de cursos d'água;

XII - controlar, nos termos do art. 21, XIX, da Constituição da República, o uso dos recursos hídricos através do gerenciamento de bacias hidrográficas.

Parágrafo único. O Estado e os Municípios, através de órgãos próprios, instituirão plano de proteção ao meio ambiente, prescrevendo as medidas necessárias à utilização racional da natureza, à redução, ao mínimo possível, da poluição resultante das atividades humanas e à prevenção de ações lesivas ao patrimônio ambiental.

ART. 231. São áreas de preservação ambiental permanente as:

I - de proteção das nascentes de rios;

II - que abriguem exemplares raros da fauna e da flora, bem como aquelas que sirvam como local de pouso ou reprodução de espécies migratórias;

III - paisagens notáveis;

IV - faixas de proteção das águas superficiais;

V - encostas sujeitas a erosão e deslizamento;

VI - cabeceiras dos rios, objeto de desova de espécies aquáticas;

VII - margens depositárias da desova de quelônios;

VIII - outras que vierem a ser declaradas como de relevante interesse público.

§ 1º. São consideradas zonas de preservação ambiental as extensões de terras ou água destinadas à instalação de parques, reservas biológicas, distritos florestais, estações ecológicas e experimentais.

§ 2º. Ficam mantidas as unidades de conservação e preservação atualmente existentes.

§ 3º. Fica facultado ao Estado e Municípios criar, por critério próprio, novas áreas de reservas, inclusive reservas pesqueiras nos lagos e rios para povoamento de peixes, limitando-se, nesses casos, a pesca artesanal e de subsistência.

ART. 232. A Floresta Amazônica constitui patrimônio a ser zelado pelo Poder Público.

§ 1º. O Estado fará o inventário e o mapeamento da cobertura florestal e adotará medidas especiais para a sua proteção.

§ 2º. São consideradas áreas sob proteção especial as de incidência de seringueiras e castanheiras nativas, de propriedade pública ou privada, ficando proibida a derrubada ou danificação dessas árvores em todo o Estado, exceto em áreas autorizadas pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia ou por organismo competente.

§ 3º. Resguardadas as instâncias de competência de âmbito federal, o Poder Executivo estabelecerá medidas de promoção ao reflorestamento com a finalidade de reduzir o impacto da exploração dos adensamentos vegetais nativos e garantir o suprimento da demanda dessa matéria-prima.

§ 4º. O Estado se incumbirá da atualização das listas de animais e vegetais em risco de extinção ou submetidos a intensas pressões de demanda, procedendo-se à instalação imediata de viveiros para estudos e proteção dessas espécies.

§ 5º. A ação governamental em prol do reflorestamento dará prioridade à recomposição da camada vegetal situada às margens dos lagos, cursos d'água,

bacias de rios, utilizados para uso múltiplo, abastecimento de água ou geração de energia elétrica, áreas verdes, zonas urbanas, ficando os proprietários das glebas de ocorrência, sejam públicas ou privadas, responsáveis pelo plantio e manutenção das espécies utilizadas nesse propósito.

ART. 233. O Poder Público estabelecerá sistemas de controle da poluição, de prevenção e redução de riscos e acidentes ecológicos, va lendo-se, para tal, de mecanismos para avaliação dos efeitos da ação de agentes predadores ou poluidores sobre a qualidade física, química e biológica dos recursos ambientais, sobre a saúde dos trabalhadores expostos a fontes poluidoras e da população afetada.

§ 1º. Aplica-se o disposto no “caput” deste artigo, no que se relaciona ao emprego de métodos e critérios de avaliação da qualidade das águas e alimentos, aos sistemas públicos e particulares que visem à coleta, transporte, tratamento e disposição final de resíduos líquidos e sólidos de qualquer origem e natureza, com ênfase nos processos que envolvam sua reciclagem.

§ 2º. É vedada a utilização do território estadual como depositário de rejeitos radioativos, lixo atômico, resíduos industriais tóxicos e corrosivos, salvo situação gerada dentro de seus próprios limites, casos a serem, obrigatoriamente submetidos ao Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia.

§ 3º. Fica proibida a introdução, dentro dos limites do Estado, de substâncias carcinogênicas, mutagênicas e teratogênicas.

§ 4º. A entrada de produtos explosivos e radioativos dependerá de autorização expressa do órgão executor da Política Estadual de Meio Ambiente.

§ 5º. O Estado exercerá o controle da utilização de produtos tóxicos e insumos químicos, de forma a assegurar a saúde pública, a qualidade de vida e a proteção do meio ambiente.

§ 6º. O controle de que trata o § 5º, deste artigo, será exercido tanto a nível de produção como de consumo, pelos órgãos da estrutura do Poder Público do Estado e dos Municípios, diretamente envolvidos com cada caso.

§ 7º. O Poder Executivo, através do Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, expedirá normas que regulamentem o assunto, objeto deste artigo.

§ 8º. A Zona Franca de Manaus, entendida a área territorial por ela delimitada, é declarada “Zona Desnuclearizada”.

ART. 234. A implantação e operação de atividades, efetiva ou potencialmente poluidoras, dependerão da adoção, pelas unidades operadoras, de técnicas de prevenção e controle de tais processos, independente da capacidade de absorção dos corpos receptores.

§ 1.º Dependerão de prévio licenciamento relativo ao Sistema Estadual de Licenciamento de Atividades com Potencial de Impacto, na forma da Lei:

a) a instalação, construção ou ampliação de quaisquer atividades industriais, principalmente as que envolvam o aproveitamento e utilização de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidoras;

b) a transformação de áreas rurais ou de cobertura natural em áreas urbanas;

c) a abertura de áreas de expansão urbana.

§ 2.º. O enquadramento de atividades com potencial de impacto em áreas zoneadas, o patrocínio, a participação ou o interesse público não eximem o empreendimento da obrigatoriedade de licenciamento, na forma da Lei, nem o libera do dever de respeitar as normas e padrões pertinentes.

§ 3.º. Na hipótese da instalação de atividades efetivas ou potencialmente causadoras de alterações significativas ao meio ambiente, poderá integrar o processo de licenciamento ou apreciação do estudo de impacto, a consulta, por plebiscito, à comunidade afetada, mediante convocação por um dos Poderes do Estado, nos termos do art. 14, da Constituição da República.

ART. 235. O estudo de impacto ambiental será parte integrante e obrigatória do processo de licenciamento, além de outras exigências de ordem normativa ou legal, nos casos de:

I - implantação de áreas ou pólos industriais ou agroindustriais;

II - alteração de uso de área objeto de zoneamento;

III - transformação de área rural em área urbana;

IV - área de expansão urbana;

V - implantação de projetos ou atividades potencialmente causadores de modificações significativas no meio ambiente;

VI - outras, por determinação de normas do SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente ou do Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia.

§ 1.º. A implantação, no território estadual, de usinas de energia nuclear, instalação de processamento e armazenamento de material radioativo e implantação de unidades de grande porte, geradoras de energia hidroelétrica, respeitadas as reservas

estabelecidas em Lei e áreas indígenas, de acordo com o disposto no art. 231, da Constituição da República, além da observância das normas e exigências legais e constitucionais, estarão sujeitas ao que estabelece o art. 234, desta Constituição, ao parecer conclusivo do Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia e, na hipótese de indicação favorável, aprovação por dois terços dos membros da Assembléia Legislativa, após consulta plebiscitária aos habitantes da área onde se pretende implantar o projeto.

§ 2º. Os estudos de previsão de impacto, para os casos de que trata o “caput” deste artigo, incluirão, obrigatoriamente, as áreas em torno e de influência do empreendimento.

ART. 236. O Poder Público poderá estabelecer, na forma da Lei restrições administrativas de uso em áreas privadas, visando à proteção ambiental.

§ 1º. As restrições de uso a que se refere o “caput” deste artigo serão averbadas no registro

imobiliário, no prazo máximo de sessenta dias, a contar de seu estabelecimento.

§ 2º. Aquele que utilizar recursos ambientais fica obrigado, na forma da Lei, a contribuir para os programas de monitoramento, prevenção e recuperação a serem estabelecidos pelos órgãos competentes.

§ 3º. Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com a solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da Lei.

ART. 237. As condutas e atividades atentatórias ao meio ambiente e de lesa-natureza, de que trata o art. 3º, §§ 3º e 13, desta Constituição, sujeitarão os infratores as sanções administrativas e penais, independente da obrigação de restaurar os danos causados.

§ 1º. O Poder Executivo estabelecerá o valor da multa e da contribuição ou ressarcimento de danos com base no grau de intensidade do prejuízo causado e de sua lesividade.

§ 2º. Na hipótese de aplicação de multa, esta poderá ser diária e progressiva nos casos de negligência na correção, continuidade ou reincidência de infração.

§ 3º. Ainda no caso de reincidência ou continuidade de infração, seu agente poderá sujeitar-se à redução da atividade, interdição, perda de incentivos e outras que a Lei estabelecer.

§ 4º. Não usufruirão de privilégios, incentivos, estímulos, isenções ou concessões de qualquer natureza o empreendimento ou pessoa jurídica responsável, inadimplente com a União, Estado ou Município, com referência à obrigatoriedade de licenciamento ambiental, incorrendo em crime de responsabilidade o agente público que os conceder ou permitir.

§ 5º. Não serão autorizadas ou renovadas concessões ou permissões para execução de serviços públicos a empresas infratoras, reincidentes ou omissas no que se relaciona à questão ambiental.

§ 6º. Nos casos extremos de lesividade, ficam os infratores, além das sanções administrativas, sujeitos às cominações civis e penais.

ART. 238. Serão destinados à formação de um fundo a ser gerido pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia:

I - as contribuições ou ressarcimento de que trata o artigo anterior;

II - os recursos oriundos de multas e outras sanções administrativas e de condenações judiciais por atos lesivos à comunidade e ao meio ambiente;

III - vinte por cento da compensação financeira a que se refere o art. 20, § 1º, da Constituição da República;

IV - recursos do orçamento do Estado, conforme o disposto no art. 217, § 1º, desta Constituição;

V - o resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não alocados, calculados com base em indexador oficial a partir do dia do seu ingresso no Banco Oficial do Estado;

VI - outras fontes internas ou externas.

§ 1º. Os recursos do fundo a que se refere o “caput” deste artigo serão destinados a financiamento de pesquisas, formação e capacitação de pessoal, instrumentação do Sistema de Ciência e Tecnologia em prol do sistema de informação e estatística na pesquisa florestal, na restauração ambiental, no desenvolvimento das ciências do ambiente, no aperfeiçoamento tecnológico preventivo à poluição, sendo vedada a utilização em despesas de manutenção.

§ 2º. Dos recursos globais, captados pelo fundo, nunca menos de vinte por cento desse valor serão aplicados em entidades públicas de fomento ao ensino superior.

§ 3º. Dos recursos globais, captados pelo fundo, no mínimo, vinte por cento desse valor serão destinados ao financiamento de pesquisas básicas e tecnológicas.

§ 4º. O Conselho de que trata o “caput” deste artigo está obrigado a dar publicidade aos relatórios relativos aos projetos de pesquisa e outras aplicações, objeto de utilização dos recursos do fundo de que trata este artigo.

ART. 239. O Estado e os Municípios garantirão o amplo acesso dos interessados às informações sobre fontes, agentes e causas de poluição e de degradação ambiental, sobre resultados de monitorias e auditorias, inclusive, informando sistematicamente à população sobre os níveis e comprometimentos da qualidade do meio ambiente, as situações de riscos e a presença de substâncias danosas à saúde e à vida.

ART. 240. É dever do cidadão informar aos agentes públicos, responsáveis pela execução da Política Estadual do Meio Ambiente, as infrações ou irregularidades atentatórias à normalidade e ao equilíbrio ecológico de que tiver conhecimento.

Parágrafo único. Na hipótese de situações de infrações persistentes, intencionais ou por omissão, às normas e padrões ambientais os agentes públicos terão o prazo máximo de quinze dias para comunicar o fato ao Ministério Público, sob pena de responsabilidade administrativa.

ART. 241. As terras devolutas, onde haja área de relevante interesse ecológico ou de proteção ambiental, não poderão ser transferidas a particulares, a qualquer título.

Parágrafo único. São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelo Estado ou Municípios por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

ANEXO III

Lei Orgânica do Município de Manaus de 2004

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE MANAUS

(Promulgada em Promulgada em 27/12/2004)

CAPITULO II

DA POLÍTICA DO MEIO AMBIENTE

SEÇÃO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 283 - O meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado é direito de todo o cidadão, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, incumbindo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo, inclusive quanto ao comprometimento do ambiente de trabalho.

Parágrafo Único - Para assegurar a efetividade desse direito, o Município, observado o disposto nos artigos 229, 230 e 231 da Constituição do Estado, atuará de forma cooperativa com os órgãos públicos e privados e ainda com Municípios, Estados e Países que integrem a Região Amazônica.

Art. 284 - O Município integra, na condição de órgão local, o Sistema Nacional de Meio Ambiente, competindo-lhe, respeitadas as instâncias federal e estadual, proceder à fiscalização e controle das atividades suscetíveis de degradar o meio ambiente ou comprometer a sua qualidade, estejam elas na esfera pública ou privada.

Art. 285 - O Município manterá órgão específico, no nível da administração direta, para o trato das questões relativas ao meio ambiente.

Parágrafo Único - *(Parágrafo Único revogado pela Emenda à Loman nº 03, de 29.03.2000 - D.O.M. 05.04.2000)*

Art. 286 - O Município atuará na questão ambiental, entre outras áreas, com prioridade, no que segue:

I - prevenção e eliminação das conseqüências advindas da poluição sonora, visual, hídrica, da erosão, poluição provocada por veículos e qualquer ameaça ou dano ao patrimônio público e privado instalado no Município;

II - controle e fiscalização das condições de uso de balneários, parques, áreas de recreação e logradouros de uso público;

III - licenciamento de edificações, reformas e loteamentos;

IV - fiscalização e controle preventivo de serviços com potencial de impacto ou passíveis de gerar comprometimentos ao meio ambiente, tais como oficinas, postos de serviços para veículos e de fornecimento de combustíveis;

V - coleta, destinação e tratamento de resíduos sólidos, líquidos e gasosos;

VI - estocagem, comercialização e transporte, dentro do perímetro urbano, de materiais ou substâncias que comportem riscos efetivos ou potenciais para a vida, para a qualidade da vida e do ambiente, nas condições previstas no art. 230, da Constituição do Estado;

VII - proteger a fauna e a flora, coibindo as práticas que coloquem em risco sua função ecológica ou concorram para a extinção das espécies ou submetam os animais à crueldade.

Parágrafo Único - O Município, nas questões que lhe são afetas, deverá emitir normas, estabelecer procedimentos e fazer valer o cumprimento de suas funções precípuas.

Art. 287 - A execução de obras com potencial de impacto, direta ou indiretamente realizadas pelo Município, ou a seu interesse público, não o exime da obrigatoriedade de licenciamento no que tange à questão ambiental, nem o libera do dever de respeitar normas e padrões pertinentes.

Art. 288 - O Município, através de órgão específico, instituirá plano de proteção ao ambiente e de prevenção às situações de comprometimento, estabelecendo normas ou medidas com vistas à recuperação ou redução de situações lesivas já existentes ou de estados constatados de poluição.

Parágrafo Único - O Município, na forma do disposto no art. 214, desta Lei, assegurará a participação das entidades representativas da comunidade, no planejamento e na fiscalização do uso dos recursos ambientais, garantido amplo acesso dos interessados às informações sobre as fontes, agentes e causas de poluição e degradação ambiental, resultado de auditorias e monitorias, informando sistematicamente à população sobre os níveis de comprometimento da qualidade do meio ambiente, as situações de riscos e a presença de substâncias danosas à saúde e à vida.

Art. 289 - A educação ambiental será proporcionada pelo Município na condição de matéria extracurricular e ministrada nas escolas e centros

comunitários integrantes de sua estrutura e do setor privado, se na condição de subvencionado ou conveniado com esse.

Parágrafo Único. O Município se utilizará de programas especiais e campanhas de ampla repercussão e alcance popular com vistas a promover a educação ambiental no âmbito comunitário.

Art. 290 - O Município, em seu território, de modo a resguardar a Floresta Amazônica da destruição, atuará cooperativamente, com o Estado e com a União, adotando medidas que visem a coibir o desmatamento indiscriminado, reduzir o impacto da exploração dos adensamentos vegetais nativos, proceder à arborização e restauração das áreas verdes no ambiente urbano e garantir a racionalidade na utilização dos recursos naturais.

Parágrafo Único - É vedado o abate, corte ou poda de árvores ou arbustos frutíferos ou ornamentais sem autorização do órgão de defesa ambiental do Município. *(Texto modificado pela Emenda à Loman nº 03, de 29.03.2000 – D.O.E.05.04.2000).*

Art. 291 - O Município, independente da ação do Estado e da União procederá ao acompanhamento das licenças, autorizações de lavra e concessões de pesquisa e exploração, com o propósito de zelar pela efetividade do dispositivo constante do artigo 20, § 1º, da Constituição da República, no que se relaciona ao interesse municipal, bem como pela recuperação do meio ambiente degradado pela exploração mineral.

Parágrafo Único - O Município embargará diretamente, no exercício de seu poder de polícia ou através de pleito judicial para que a União exerça esse poder, a concessão de direitos, autorização ou licenças, para a pesquisa, lavra ou exploração de recursos minerais que possam afetar o equilíbrio ambiental, perfil paisagístico ou a segurança da população e dos monumentos naturais de seu território.

Art. 292 - É dever do cidadão informar aos agentes públicos, responsáveis pela execução da Política de Meio Ambiente, as infrações ou irregularidades atentatórias à normalidade e ao equilíbrio ecológico de que tiver conhecimento.

Parágrafo Único - Na hipótese de situações de infrações persistentes ou internacionais, os agentes públicos terão o prazo máximo de 15 dias para comunicar o fato ao Ministério Público, sob pena de responsabilidade administrativa.

Art. 293 - Os empreendimentos cuja atividade resulte na liberação de resíduos poluentes ou potencialmente poluentes, obrigam-se a instalar equipamentos que eliminem, transformem ou reduzam essa condição.

§ 1º - O órgão competente do Poder Público Municipal estabelecerá, em lei, as normas, critérios e níveis para o tratamento exigido em cada caso.

§ 2º - Mesmo após tratamento, os agentes liberados ou emitidos não poderão ser lançados diretamente na atmosfera, no solo, no subsolo ou em cursos d'água.

Art. 294 - As empresas contratadas, permissionárias ou concessionárias de serviço público, deverão atender rigorosamente aos dispositivos de proteção ambiental e dispor dos mecanismos de controle que lhes forem requeridos pelo órgão competente.

Parágrafo Único - O Poder Público Municipal fica impedido de contratar com empresas potencialmente poluentes, se essas não dispuserem de mecanismos adequados de controle da poluição, devidamente atestados pela Câmara do Meio Ambiente, de que trata o artigo 285 desta Lei.

Art. 295 - As terras devolutas, de domínio do Município, onde haja área de relevante interesse ecológico ou de proteção ambiental, não poderão ser transferidas a particulares, a qualquer título.

Art. 296 - Está facultado ao Município criar, por critério próprio, reservas ecológicas ou declarar áreas de relevante interesse ecológico.

Parágrafo Único - Além do disposto no artigo 231, da Constituição do Estado, são consideradas áreas de interesse ecológico a Ponta Negra, o Tarumã, a Ponte da Bolívia, a Praia do Tupé e a Praia do Amarelinho, na orla do bairro de Educandos, e os igarapés localizados no município de Manaus.

Art. 297 - As reservas ecológicas, assim definidas na legislação específica, somente se prestarão às atividades de cunho científico ou àquelas próprias do turismo contemplativo, inadmitida qualquer obra ou edificação destinada à exploração econômica, exceto as indispensáveis aos serviços públicos para a sua guarda, segurança e manutenção.

Art. 298 - As transgressões ou condutas atentatórias ao meio ambiente e à vida ou de lesa-natureza, nas áreas de atuação privativa do Município, serão punidas com multas que poderão variar de 10 a 100.000 UFMs (Unidade Fiscal do Município) ou Unidade correspondente, além de sujeitar os infratores a sanções

administrativas ou penais, independente de obrigação de restaurar ou ressarcir os danos causados, na forma da legislação específica.

§ 1º - Para definição do valor da multa e demais procedimentos com relação aos atos infracionais ou lesivos, será observado o disposto no artigo 233 e seus parágrafos, da Constituição do Estado.

§ 2º - O Conselho Municipal de Desenvolvimento e Meio Ambiente é o órgão competente para julgamento dos recursos relacionados a atos e sanções administrativas aplicadas pelo órgão de defesa ambiental do Município.

§ 3º - Serão definidas em lei as atividades ou situações passíveis de serem apenadas com a correspondente gradualidade da multa.

Art. 299 - Constitui obrigação do Município capacitar e atualizar seus servidores para que exerçam com competência suas funções com relação ao trato da questão ambiental.

Art. 300 - Fica o Município autorizado a contratar, se necessário, consultorias ou assessorias, de caráter absolutamente temporário, para a execução ou atendimento de situações específicas, caso não disponha de pessoal habilitado para tal, de acordo com o disposto nos artigos 99, VI, e 106, desta Lei.

Art. 301 - A expedição de alvará de funcionamento de empreendimentos passíveis de causar degradação ambiental e prejuízo à qualidade de vida da população dependerá do parecer prévio do órgão de Meio Ambiente do Município e do licenciamento do Sistema Estadual de Licenciamento de Atividade com Potencial de Impacto.

ANEXO IV

Projeto de Lei sobre o Horário de Funcionamento das Audiências Públicas

PROJETO DE LEI que determina os dias e os horários de funcionamento das audiências públicas, nas hipóteses previstas na legislação.

Considerando a necessidade de ampliar a efetiva participação da população nas audiências públicas;

Considerando que a grande maioria dos órgãos públicos tem horário de funcionamento compreendido de segunda à sexta-feira;

Considerando que a grande massa da população tem seu horário de trabalho e/ou escolar compreendido de segunda a sábado, sendo que neste último dia, normalmente até as 12:00 (doze) horas;

Propomos:

Artigo 1º. Toda e qualquer audiência pública prevista na legislação, ou que venha a ser instituída, deverá ocorrer aos sábados, a partir das 14:00 (quatorze) horas e/ou aos domingos, a partir das 08:00 (oito) horas.

Art. 2º. A não observância dos dias e horários estabelecidos no artigo anterior tornará o ato que depender da realização da audiência pública nulo de pleno direito.

Artigo 3º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

ANEXO V

Notícia do Supremo Tribunal Federal sobre a realização de sua Primeira
Audiência Pública

ANEXO VI

Requerimento endereçado a Vara Especializada do Meio Ambiente e
Questões Agrárias do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas -
VEMAQA

ANEXO VII

Certidão da Vara Especializada do Meio Ambiente e Questões Agrárias do
Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas - VEMAQA

ANEXO VII - A

Relatório Analítico de Distribuição do Poder Judiciário do Estado do Amazonas