

Série Textos Água e Ambiente, 1

# Direito, Democracia e Meio Ambiente: Mediação de Interesses pela Ação Estatal



Rollinia Mucosa  
a.k.a Rollinia

Julio Cesar de Sá da Rocha



Julio Cesar de Sá da Rocha

Série **Textos Água e Ambiente, 1**

Direito, Democracia e Meio Ambiente:  
Mediação de interesses pela ação estatal

Salvador Bahia 2007



Julio Cesar de Sá da Rocha

Doutor em Direito Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Direito Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Federal da Bahia. Bacharel em Direito pela UFBA. Professor Visitante do Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), do Mestrado em Engenharia Ambiental e em Modelagem das Ciências da Terra pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Professor do Curso de Direito da UEFS. Pesquisador Visitante da Tulane University (EUA) e Universidade de Coimbra (Portugal). Professor da Escola Superior de Advocacia (ESAD) e da Escola de Magistrados da Bahia (EMAB). Diretor-Geral da Superintendência de Recursos Hídricos do Estado da Bahia (SRH). Membro do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, do Conselho Estadual de Recursos Hídricos e do Fórum Baiano de Mudanças Climáticas e Biodiversidade. Foi Superintendente do IBAMA/BA 2003/2007.

**Governador**

Jaques Wagner

**Secretária da Casa Civil**

Eva Maria Chiavon

**Assessor Geral de Comunicação Social**

Robinson Almeida

**Secretário de Meio Ambiente e Recursos Hídricos**

Juliano Matos

**Diretor-Geral da Superintendência de Recursos Hídricos**

Julio Cesar de Sá da Rocha

**Diretor-Adjunto**

Vitor Luis Curvelo Sarno

**Diretora de Engenharia**

Elizabeth Barbalho

**Diretor de Regulação**

Luiz Henrique Pinheiro

**Diretor de Ação Regional**

Leib Carteado Crescêncio dos Santos

**Diretor de Administração e Finanças**

Sóstenes Florentino da Silva

**Assessoria de Comunicação**

Letícia Belém e Cláudia Oliveira

**Projeto editorial e capa**

Márcia Meneses

---

D597. Direito, democracia e meio ambiente: mediação de interesses pela ação estatal/ Julio Cesar de Sá da Rocha. Salvador: Superintendência de Recursos Hídricos; 2007. 40p. (Série Textos Água e Ambiente, 1)

1. Direito Ambiental. 2. Gestão Ambiental. I. Rocha, Julio Cesar de Sá da. II. T.

CDU 349.6

---

À luta dos ambientalistas, dos povos da floresta, dos caatingueiros, dos ribeirinhos, dos quilombolas, dos povos indígenas, das mulheres marisqueiras às quebradeiras de coco babaçu.

Ao IBAMA, o maior órgão ambiental brasileiro.

Aos demais órgãos de meio ambiente e de gestão das águas.



## Apresentação

**Direito, democracia e meio ambiente** analisa a temática ambiental tomando como referência reflexões sobre o papel das normas, a atuação estatal e os processos decisórios na resolução de conflitos sócio-ambientais. Esta publicação, originariamente escrita como requisito para aprovação em concurso público de professor titular de direito ambiental pela Universidade Estadual de Feira de Santana, trata dos princípios do direito aplicados ao meio ambiente e das experiências participativas de atuação em instâncias distintas da democracia nos seus moldes clássicos, como a audiência pública.

De fato, a crise ambiental e a perda da qualidade de vida têm determinado ponderações sobre a função do poder público, quer como limitador de direitos, ou, por outro lado, como garantidor do acesso aos bens ambientais. No meio dos extremos, a mediação de interesses plurais pode ser configurada como opção preferencial da ação estatal. Não há dúvida de que o reconhecimento da diversidade da sociedade implica na formação de agentes públicos para a tarefa de diálogo com distintos segmentos, procurando encontrar soluções possíveis em face de posições conflituosas. Enfim, **Direito, democracia e meio ambiente** pretende provocar os atores ambientais na busca de consensos possíveis na construção de pautas verdadeiramente sustentáveis para o cotidiano.

Salvador, junho de 2007.

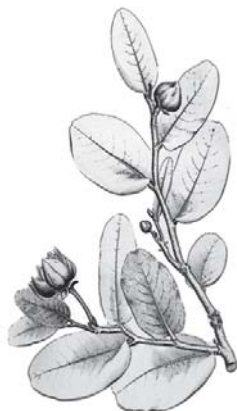
Julio Cesar de Sá da Rocha



Estamos vivendo um momento ímpar na história da humanidade. Os avanços do conhecimento e da tecnologia possibilitaram um crescimento explosivo e insustentável, atingindo hoje uma coexistência de mais de 6 bilhões de pessoas na Terra, apesar das gigantescas diferenças sociais e de demanda energética. O planeta é limitado e evidentemente os recursos naturais também o são. A humanidade terá que encontrar a solução para "verdades inconvenientes". Por um lado, não se pode negar a condição de igualdade entre os seres humanos e, portanto o direito de acesso aos benefícios do progresso, inclusive aos serviços de energia, energia elétrica e transporte. Por outro lado, o planeta já demonstra profundas marcas do esgotamento que comprometem a sobrevivência de milhões de pessoas. Desta forma, é imperativa e urgente a racionalização energética, tanto na geração quanto no seu uso. Cada um e todos os seres humanos, bem como suas organizações e empresas, têm o compromisso de pensar e fazer a sua parte. O Compromisso da Termobahia/Petrobras é disponibilizar eficientemente energia para o desenvolvimento da Bahia com racionalidade e responsabilidade social. Por isso, a Termobahia apóia a iniciativa da Superintendência de Recursos Hídricos em editar a Série **Textos Água e Ambiente**.

Jair Gomes  
Presidente da Termobahia

# Índice



**13\_1.** Introdução: ecologização do direito

**15\_2.** Cenários de impacto e proteção ambiental

**15\_2.1** Impactos ambientais, intervenção estatal e surgimento do direito ambiental

**20\_2.2** Dos modelos estatais e da democracia ambiental

**21\_2.3** Dos princípios do direito aplicados ao meio ambiente

2.3.1. Da noção dos princípios

2.3.2 Dos princípios jurídicos aplicados ao meio ambiente

2.3.3 Princípio da prevenção

2.3.4 Princípio da precaução

2.3.5 Princípio do desenvolvimento sustentável

2.3.6 Princípio do poluidor-pagador

2.3.7 Princípio da participação

**30\_3.** Princípio da participação: eficácia e dilemas

**30\_3.1** Formas de participação e proteção ambiental

**31\_3.2** Dilemas da participação e gestão administrativa:  
conselho de audiência pública

**33\_3.3** Gestão administrativa, participação e licenciamento ambiental

**35\_** Considerações finais

**36\_** Referência

**39\_** Anexo - Abreviaturas utilizadas





## 1. Introdução: ecologização do direito

Nos últimos trinta anos tem-se verificado um aumento gradual das preocupações ambientais no campo do direito. Observa-se um processo de esverdear da legislação, ecologização do direito, sendo editadas normas nos mais diferentes níveis que tratam da proteção ao meio ambiente como um todo, das águas, das florestas, das unidades de conservação, da educação ambiental, do gerenciamento costeiro, da engenharia genética, dos agrotóxicos, dos crimes ambientais e infrações administrativas, dos instrumentos processuais de defesa ambiental, da cidade etc.

Por sua vez, toma corpo a consagração de princípios jurídicos que orientam a formulação de políticas e as sumem uma natureza normogenética<sup>1</sup>. Por terem grau de abstração relativamente elevado, diferentemente das regras, a utilidade dos princípios reside em serem padrão que permite aferir a validade das leis, auxiliar da interpretação de outras normas e na sua capacidade de integração das lacunas<sup>2</sup>. Mais do que isso, os princípios são normas com papel fundamental no ordenamento jurídico devido à sua posição hierárquica no sistema das fontes ou à sua importância estruturante no sistema jurídico<sup>3</sup>.

De outra forma, por conta da consolidação das normas ambientais, da doutrina e das decisões judiciais, determinados princípios aplicados à política de meio ambiente encontram indiscutível consenso global, com reconhecimento na maior parte das nações, como o princípio da prevenção, o princípio da precaução, o princípio do desenvolvimento sustentável, o princípio do poluidor-pagador e o princípio da participação.

Oferecendo maior relevo aos processos participativos, importante registrar que a questão democrática se insere como um dos temas centrais na implementação de políticas públicas do meio ambiente. Evidentemente que a participação pode dar-se de maneira individual (e.g., direito de solicitar informação, representar, exercer o direito de petição) e de maneira coletiva (grupos de interesse, organizações ambientais, centros de pesquisa).

<sup>1</sup> Característica normogenética, ou seja, podem dar origem às leis

<sup>2</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. Introdução ao direito do ambiente, p. 43

<sup>3</sup> Idem, Direito constitucional e teoria da constituição, p.1034

Nesse sentido, o acesso à informação constitui instrumento indispensável para a comunidade intervir nas demandas ambientais, exigindo a configuração de uma gestão transparente, fomentando a participação informada em matérias de qualidade de vida. Por exemplo, se tem entendido que o fornecimento contínuo de dados (os meios podem ser impressos, cd, internet, rádio, televisão, centros de informação etc.) pode facilitar a fiscalização, o controle e a execução das ações que afetam as comunidades.

Além disso, apesar de não se poder negar que inexitem garantias de uniformidade de aplicação, nem esclarecimentos formais e expressos do sentido que se atribui aos princípios, procurar-se-á observar a eficácia do princípio democrático, compreendendo como os diversos grupos sociais existentes na comunidade intervêm não somente delegando poderes, mas também com um papel ativo nas tomadas de decisão relevantes para o ambiente<sup>4</sup>.

Evidentemente que a sociedade não pode querer assumir responsabilidades que são próprias do poder público, mas exercer uma função política de controle sobre o aparato estatal<sup>5</sup>. De outra forma, não se pode também deixar de se reconhecer que existe um déficit democrático na formulação das políticas ambientais em contraposição a um superávit técnico no processo decisório ambiental, salientado pela atuação técnica (dos peritos) na complexidade das demandas ambientais<sup>6</sup>. Nesses termos, a participação parece ser cada vez mais simbólica talvez ritual.

Necessário registrar que autores nacionais e estrangeiros têm se dedicado à temática, como Boaventura de Sousa Santos, Elenaldo Teixeira, Friedrich Muller, Roberto Alexy, apontando marcos teóricos que oferecem caminhos para a reflexão sobre a aplicação do princípio diante da realidade. À medida que as concepções foram delineadas percebe-se que a democracia assume um lugar central no campo político da atualidade, contudo não existe somente o modelo hegemônico da democracia representativa clássica<sup>7</sup>, apontando-se a perspectiva de construção de experiências de democracia participativa que recolocam na pauta as questões da pluralidade cultural e da inclusão social<sup>8</sup>, com reconhecimento de reivindicações de identidade e de acesso a direitos.

---

<sup>4</sup> Idem, op. cit., p. 55

<sup>5</sup> Sobre o tema: TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*

<sup>6</sup> Sobre o tema: FISCHER, Frank. *Citizens, experts, and the environment*

<sup>7</sup> GENRO, Tarso. Crise da democracia. O autor toma a noção de democracia de representação, ou democracia clássica como “os regimes nos quais os governos são produto da soberania popular, aferida em eleições periódicas com liberdade política”, pp.13

<sup>8</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa & AVRITZER, Leonardo. Introdução para ampliar o cânone democrático, passim.



## **2. Cenários de impacto e proteção ambiental**

### **2.1 Impactos ambientais, intervenção estatal e surgimento do direito ambiental**

A história humana tem sido marcada pela utilização dos recursos naturais e intervenção do ser humano no mundo natural. Contudo, durante milhares de anos a ação antrópica causou, essencialmente, efeitos em escala local, mantendo a capacidade auto-regeneração dos recursos naturais renováveis. Pode-se afirmar que os principais problemas ambientais (e.g. catástrofes naturais) com que as comunidades se defrontavam, revelavam um temor reverencial profundo pelas manifestações da natureza.

Nesse sentido, o ser humano somente gradualmente foi conseguindo aplacar e dominar o ambiente. Contudo, após a emergência da industrialização, da produção em massa, e das modificações tecnológicas, foram produzidos impactos ambientais com capacidade para interferir seriamente na vida planetária, verificando-se um crescimento vertiginoso da intensidade e exploração da natureza. Em verdade, a formação da sociedade de consumo intensificou a degradação ambiental, principalmente com a utilização em larga escala dos bens ambientais e produção de resíduos.

Inicialmente, prevaleceu a liberdade econômica, contendo seletivas restrições ao empreendedor, estimulando-se a apropriação da natureza. Contudo, foi no século dezenove, com a introdução do vapor e da utilização do carvão em larga escala que a industrialização começou a produzir impactos de forma assustadora. Após essa fase, os efeitos começaram a ser sentidos com tamanha intensidade que se fez necessária intervenção contra a degradação ambiental.

Alexandre Kiss observa, por exemplo, que o Decreto Napoleônico de 15 de Outubro de 1810, atendeu a esses pressupostos, sendo aplicável na França, Bélgica e Holanda, no que concerne a indústrias e locais de trabalho insalubres e perigosos, constituindo instrumento de combate ao perigo, dano e incômodos causados pelas instalações industriais, na medida em que se exige a autorização municipal para criar, operar ou mudar fábricas<sup>9</sup>. A necessidade de licenciamento e de autorização também

<sup>9</sup> Idem. Ibidem, p. 10.

foi exigida em Luxemburgo (1872) e Alemanha (1869). Outras medidas associadas à saúde e segurança foram adotadas na Inglaterra (1863) e Itália (1865 e 1888).

Diante desse cenário surge uma normatividade que trata setorialmente de determinados recursos ambientais. Sua formação processa-se em fases diferenciadas. O primeiro período consubstancia-se com os primeiros tratados bilaterais de proteção de determinados recursos naturais (1867)<sup>10</sup> até a criação das Nações Unidas (1945), evidenciando a compreensão inicial de relação entre o processo de industrialização e desenvolvimento, bem como, entre a necessidade de limitação da exploração dos recursos naturais e a adoção de instrumentos legais apropriados para a proteção da natureza.

O segundo período surge com a criação das Nações Unidas e vai até a realização da Conferência de Estocolmo (1972), onde instrumentos legais são adotados<sup>11</sup>, criando-se organismos internacionais com vinculação à matéria ambiental (FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, 1945; OMS – Organização Mundial de Saúde, 1946; AIEA – Agência Internacional de Energia Atômica, 1957; OMM – Organização Meteorológica Mundial, 1951; OMI – Organização Marítima Internacional, 1958; Comissão Internacional sobre a Pesca da Baleia, 1946).

O terceiro período inicia-se com a Conferência sobre Meio Ambiente Humano, em Estocolmo (1972), estendendo-se até a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro (1992). Durante esse período, as

---

<sup>10</sup> SANDS, Philippe. *Principles of international environmental law*, pp. 25-30. Nesse sentido, constituem os primeiros tratados bilaterais sobre a temática ambiental: Convenção entre França e Grã-Bretanha, proibindo a pesca de ostras em determinados períodos (11.11.1867); a Convenção destinada à conservação das espécies de animais na África que são úteis ao homem ou inofensivos (19.05.1900); a Convenção concernente à exploração e conservação de pescados na fronteira do Rio Danúbio (15.01.1902); Convenção para proteção de aves (19.03.1902).

<sup>11</sup> Existem importantes tratados internacionais em matéria ambiental que surgiram nesse estágio: Convenção sobre a Pesca no Atlântico Norte (1959), Tratado Antártico (1959), Convênio sobre a Proteção dos Trabalhadores contra Radiações Ionizantes (1960), Convenção sobre Responsabilidade de Terceiros no Uso da Energia Nuclear (1960), Convenção sobre Novas Qualidades de Plantas (1961), Acordo de Cooperação em Pesca Marítima (1962), Convenção de Viena sobre Responsabilidade Civil por Danos Nucleares (1963), Acordo sobre Poluição do Rio Reno (1963), Tratado Proibindo ensaios nucleares na atmosfera, espaço ultraterrestre (1963), Convenção sobre Conselho Internacional para Exploração do Mar (1964), Convenção sobre Conservação do A tum do Atlântico (1966), Convenção Fitossanitária Africana (1967), Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil por Danos Causados por Poluição por Óleo (1969), Convênio Relativo à intervenção em Alto Mar em caso de acidentes com Óleo (1969), Convenção Relativa às Áreas Úmidas de Importância Internacional – RAMSAR (1971), Convênio sobre Proteção contra Riscos de Contaminação por Benzeno (1971), Convênio sobre Responsabilidade Civil na Esfera de Transporte Marítimo de Materiais Nucleares (1971).

Nações Unidas procuram estabelecer sistema de coordenação da temática ambiental de forma global e articulada. Como resultado, estrutura-se o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA e são aprovados documentos internacionais.

A Conferência de Estocolmo contou com a presença de delegados provenientes de 113 Estados e 19 agências intergovernamentais. Com o PNUMA se organiza em Nairóbi (Quênia) o centro do sistema da ONU para o meio ambiente. O órgão tem como responsabilidade estimular, coordenar e ainda, facilitar as atividades diretamente relacionadas com o meio ambiente das outras agências especializadas, como, por exemplo, na atuação da Organização Mundial de Saúde (OMS) em relação aos problemas da poluição na saúde humana. Nessa oportunidade, importantes discussões foram travadas, incluindo-se a negociação internacional sobre comércio de espécies em extinção e as convenções regionais sobre o mar. A partir de Estocolmo crescem rapidamente os instrumentos legais internacionais concernentes ao meio ambiente, sendo preponderante para a consolidação do direito internacional ambiental.

O último período está em processamento – a partir da Conferência do Rio 92, podendo ser caracterizado por uma fase de integração mundial, onde se reconhece que a temática ambiental não tem limitações de fronteiras geográficas, devendo requerer soluções regionais e globais e encaminhamentos, muito por conta da concepção de que a biosfera é composta de complexos e interdependentes elementos, não separados por limites político-territoriais. A Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, contou com representantes de 179 Estados, incluindo-se 118 Chefes de Estado que participaram da sessão final. Com a Conferência do Rio alargaram-se significativamente os temas tratados na conferência anterior: ampliaram-se os acordos de poluição transfronteiriça para acordos de poluição global, a preservação de determinadas espécies para a conservação de ecossistemas e biodiversidade.

Como resultado, delegados concentraram seus esforços na busca de consensos em torno de temas centrais. Constituem importantes marcos a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, 27 princípios guias para atuação governamental; a Agenda 21 (plano de ação para implementação das metas assumidas). Também foram adotados dois Tratados fundamentais: a Convenção da Biodiversidade e a Convenção do Clima. Finalmente, do ponto de vista estrutural, a Rio 92 aprovou a criação da Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (CDS), com a finalidade de tornar-se fórum permanente para

encontros e trabalhos nos temas desenvolvidos na Conferência.

Mais recentemente aconteceu a Cúpula Rio+10 (Johannesburgo), objetivando o acompanhamento das ações previstas na Agenda 21 e um balanço das questões ambientais globais, com resultados bastante tímidos: clima – Canadá, Rússia e China anunciam interesse na ratificação do protocolo de Quioto, garantindo a possibilidade de entrada em vigor do acordo; energia – nenhuma meta de energias renováveis foi aceita, somente anunciadas parcerias com países pobres da ordem de US\$769 milhões; subsídios agrícolas – não houve qualquer compromisso para eliminação de subsídios dos países ricos; pesca – meta de restaurar estoques pesqueiros a níveis sustentáveis até 2015, onde for possível, e estabelecer áreas de proteção marinha até 2012; combate à miséria – reafirmado compromisso de destinar 0,7% do PIB dos países ricos para ajuda ao desenvolvimento, atualmente o nível está em 0,22% desde 1992; água – meta de cortar pela metade o número de pessoas sem acesso à água potável e esgoto até 2015, anunciados projetos e parcerias de US\$1,5 bilhão para alcançar esses objetivos; biodiversidade – reduzir perdas de espécies até 2004, sem meta específica, e reconhecimento de países pobres precisarão de ajuda financeira e reconhecimento do princípio da repartição de benefícios obtidos com espécies de países pobres, tendo sido celebrado acordo entre quinze países com mega-diversidade para assegurar tais benefícios, inclusive pelo Brasil.

Por outro lado, há quem entenda que, apesar da existência de normas de proteção a determinados recursos naturais isoladamente, desde há muito tempo, como legislações milenares, como a recomendação imperial de conservação de florestas da dinastia Chow (1122 AC-255AC)<sup>12</sup>, o direito ambiental somente surge como consequência da ética e do paradigma ambientalista emergente no final dos anos 60 e início dos anos 70.

Com meridiana d'areza José Luis-Serrano<sup>13</sup> pontua que a norma propriamente ambiental somente surge com a consciência da crise ecológica, protegendo a relação sistema/entorno. Com efeito, justamente nesse período surge uma quantidade considerável de legislações de proteção ao meio ambiente, como a Lei de Conservação da Natureza (1964) e a Lei de Proteção do Meio Ambiente da Suécia (1976), a Lei para Controle da Contaminação Ambiental do Japão (1967), a Lei Federal para Prevenção e Controle da Contaminação Ambiental do México (1971), a Lei de Política Ambiental dos Estados Unidos, *The United States National Environmental Policy Act* (1970), a Lei de Controle da Poluição do Reino Unido, *The Control Pollution Act* (1974), a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente do Brasil (1981).

Da mesma forma, nesse contexto, publicam-se livros e artigos sobre o temário ecológico, como Primavera Silenciosa (*Silent Spring*) de Rachel Carson, que aborda a conexão entre o uso indiscriminado do DDT e outros agrotóxicos e seus efeitos para a natureza e sobre a saúde humana. Destaca-se também a Tragédia dos Comuns (*Tragedy of the commons*) de Garrett Hardin, que explica, de forma ilustrativa, a problemática da poluição do meio ambiente como resultado dos interesses imediatos, e.g., a busca do lucro.

Por um lado, organizar am-se órgãos de proteção ambiental, crescendo significativamente os acordos internacionais multilaterais e convenções. Com efeito, estabeleceu-se, após essa fase, um paradigma de proteção do meio ambiente de forma mais global, amparado por preocupações introduzidas pelos movimentos ambientais.

Por sua vez, ocorrem nas décadas de 1970/80, catástrofes ambientais de grande porte, como o vazamento de dioxina em usina de Seveso, Itália (1976); derramamento de óleo no Mar do Norte (1977); vazamento de óleo do *Amoco-Cadiz* na costa da Bretanha, França (1978); acidente nuclear de *Three Mile Island*, Pensilvânia (1978); o choque de petroleiros em Trinidad e Tobago, com derrame de óleo (1979); a contaminação química do *Love Canal*, Niagara Falls, New York (1980). Posteriormente, somaram-se outros desastres, como o incidente químico com isocianato de metil em Bhopal, Índia (1984); o acidente nuclear de Tchemobyl, Ucrânia; a contaminação do Reno com pesticida, no acidente de Sandoz, Suíça (1986); e a contaminação do *Exxon - Valdez*, no Alaska (1989).

Em suma, são robustos os argumentos de configuração da normatividade ambiental na contemporaneidade (período ecológico), revelando mudança de paradigma no reconhecimento de um direito motivado pela tutela do equilíbrio ambiental – não somente para a biota, mas para o próprio ser humano.

<sup>2</sup> MAGALHÃES, Juracy Perez. A evolução do direito ambiental no Brasil, pp. 1-11.

<sup>3</sup> SERRANO, José-Luis. *Concepto, formación y autonomía del derecho ambiental*, p. 39

## 2.2 Dos modelos estatais e da democracia ambiental

O surgimento de legislação ambiental acompanha preocupações estatais com a temática do meio ambiente, pois do ponto de vista funcional o estado inscreve entre seus fins a tarefa de proteção do equilíbrio ecológico e promoção da qualidade de vida. Nesse sentido, a questão ecológica vai implicar a assunção de novas tarefas do poder público.

Assim, existe um processo de incorporação crescente da temática ambiental no âmbito estatal. Nesse sentido, sustenta-se a constituição de um Estado do ambiente (*Umwelstaat*). Como resultado, J. J. Gomes Canotilho aponta suas diferentes categorias: Estado de direito do ambiente, Estado de justiça do ambiente e Estado democrático do ambiente<sup>14</sup>.

O direito deve conformar juridicamente o Estado ambiental, construindo-se com a tarefa de tutela do meio ambiente e com fundamento nos princípios e regras ambientais. Por sua vez, o Estado ambientalmente dirigido deve basear-se na justiça ou equidade ambiental, garantido o acesso igualitário (equânime) a ambientes ecologicamente equilibrados. Mais ainda argumenta-se a favor de um Estado Constitucional Ecológico<sup>15</sup>. De outra forma, há quem proponha a configuração de um Estado-Parceiro ou Interlocutor, realizando os novos fins através do governo por discussão, negociação e compromisso (*government by discussion*)<sup>16</sup>.

De outra forma, o Estado ambiental deve procurar assegurar a democracia do ambiente, um aparato estatal aberto ao processo de participação e cooperação dos cidadãos. Importante registrar que a democracia não pode ser entendida simplesmente como forma de governo em que se garante a representação em torno de um procedimento eleitoral<sup>17</sup>. Porém, o abandono do papel da mobilização social e da ação coletiva tem determinado a valorização excessiva dos mecanismos de representação.

Aliás, o modelo hegemônico clássico tem determinado a dupla patologia da democracia liberal: a patologia de participação – diante do abstencionismo, e a patologia da representação – diante do fato dos cidadãos se considerarem cada vez menos representados, com cada vez menor presença no espaço estatal.

---

<sup>14</sup> Canotilho, J. J. Gomes *Judicização da ecologia ou ecologização do direito*, pp. 73-75

<sup>15</sup> *Idem*, Estado constitucional ecológico e democracia sustentada, p. 9-16

<sup>16</sup> RANGEL, Paulo Castro *Concertação, programação e direito do ambiente*, p. 9

<sup>17</sup> Observa-se claramente esta concepção defendida por SCHUMPETER, J. A., que adota o argumento da manipulação dos indivíduos na sociedade de massa.



A democracia não assume uma forma somente, implicando o reconhecimento de uma “demodiversidade” pautada no multiculturalismo e nas experiências participativas. Com o efeito, o elemento substancial da democracia deve assumir a noção do direito à participação ativa no espaço público<sup>18</sup> tendo em vista uma gramática social e estatal de inclusão.

A participação democrática como uma atividade pública e de interação com o poder estatal caracteriza-se como processo complexo e contraditório em que papéis se redefinem pelo fortalecimento da sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações<sup>19</sup>. Claro que, não se pode limitar a democracia à mera representação, que é “terrivelmente insuficiente para falar de democracia”<sup>20</sup>, mas articular de forma mais profunda o procedimento participativo e processos de deliberação pública.

Enfim, a efetivação de um processo participativo pressupõe um Estado radicalmente democrático que faz opção de um movimento de integração social, que supõe elevações substanciais de condições de vida e da qualidade ambiental. Como resultado, existe a necessidade de construção de ampliação crescente da participação de atores sociais de diversos tipos em processos de tomada de decisão ecológicos.

## **2.3 Dos princípios do direito aplicados ao meio ambiente**

### **2.3.1. Da noção dos princípios**

As normas podem ser divididas em regras e princípios. Assim, tanto as regras quanto os princípios possuem caráter normativo por quanto ambas dizem o que deve ser<sup>21</sup>. Como resultado, existe relativo consenso que enquanto as regras são essencialmente práticas e obrigatórias, os princípios guiam ações e servem como base teórica para a formulação de políticas e gênese normativa.

Nesse sentido, os princípios podem ser entendidos como postulados que orientam a atuação estatal e do particular. Em verdade, constituem normas de grande generalidade, fundamentais, que orientam a aplicação das regras que compõem o sistema jurídico. Necessário registrar que a estrutura maleável e aberta não

<sup>18</sup> PAUPÉRIO, Arthur Machado. Teoria democrática do estado, p.22.

<sup>19</sup> TEIXEIRA, Elenaldo. O local e o global: limites e desafios da participação cidadã, p.30.

<sup>20</sup> CASANOVA, Pablo González. Exploração, colonialismo e luta pela democracia, p. 167.

<sup>21</sup> ALEXY, Robert. Teoria de los derechos fundamentales, passim.

significa imprecisão, mas a possibilidade de incidirem em diversos casos concretos, das mais diferentes matizes. Assim, podem atuar desde logo, pois em função de sua abrangência, orientam a solução de controvérsias.

Enquanto as regras determinam o que deve ser feito, o que não deve ser feito ou o que pode ser feito em situações previstas; os princípios propiciam critérios para tomada de posição. Por sua vez, Robert Alexy aponta que os princípios ordenam algo que deve ser realizado de maneira mais ampla possível compatível com as possibilidades jurídicas e de fato, carecendo de conteúdo de determinação precisa; diferentemente das regras, que exigem exatamente o que ordena, desencadeando consequências jurídicas definitivas<sup>22</sup>.

Há quem afirme que os princípios assumem o papel de promover e embasar a aprovação de novas normas, orientar a interpretação das existentes e resolver os casos não previstos, devendo ser interpretados além do exame da linguagem, em função dos valores que conformam<sup>23</sup>. Como resultado, os princípios inspiram as regras, ocasionando um processo de aderência e conformidade, de acordo com certo significado contido nos princípios.

Pinho Pedreira aponta diferenças básicas entre as normas: a) as regras estão sempre explicitamente inseridas no sistema jurídico, o que não acontece com os princípios, que estão implícitos, inferidos de uma norma ou de um plexo normativo; b) as regras são aplicadas integralmente, os princípios não se aplicam automaticamente e necessariamente quando ocorrem as condições previstas como suficientes para sua aplicação; c) por último, os princípios não regem sem exceção e podem entrar em oposição ou contradição entre si, quando vários princípios se chocam deve ser levado em conta o peso relativo de cada um deles; não é que as normas tenham peso distinto, mas podem ter diferente grau hierárquico, critério completamente distinto<sup>24</sup>.

Contudo, em que pesem as palavras esclarecedoras do autor, se tem observado que os princípios têm sido encontrados em diversos diplomas legais; da mesma forma, existe concordância de que a violação de um princípio pode ser considerada muito mais grave de que uma regra, pois os princípios são compreendidos com base numa concepção sistêmica de ordenamento, oferecendo-lhe solidez e coerência; por último, os princípios devem ser entendidos como interdependentes, coesos e harmônicos por-

---

<sup>22</sup> Idem. Teoria de los derechos fundamentales, p. 99.

<sup>23</sup> PLÁ RODRIGUEZ, Américo. Princípios de direito do trabalho, passim.

<sup>24</sup> PEDREIRA, Pinho. Principiologia do direito do trabalho, p. 13.

quanto perfilam a fisionomia sistemática da tutela contida no ordenamento jurídico.

Da mesma forma, com toda razão, resta diferença entre o modo de resolução de colisão de princípios e de conflito de regras. A solução de choque entre princípios pode ser resolvida mediante uma relação de precedência e diante da metáfora de peso de cada princípio. De outra forma, a controvérsia entre regras pode ser resolvida pelos critérios de hierarquia, especialidade e temporalidade.

Por fim, há que se registrar que a determinação do sentido dos princípios depende sempre de um contexto, correspondendo a determinado significado histórico. Como conseqüência, os princípios são produtos historicamente determinados.

### **2.3.2 Dos princípios jurídicos aplicados ao meio ambiente**

A noção dos princípios garante a autonomia da sistemática ambiental dentro do universo jurídico, constituindo idéias informadoras da política de meio ambiente. Com efeito, os princípios basilares do direito aplicados ao meio ambiente vêm sendo reconhecidos gradualmente; conforme o aumento da consciência ambiental; pela conseqüente exigência de cooperação; pela observância dos tribunais.

Por sua vez, observa-se a incorporação dos princípios em normas internacionais, como a Convenção do Clima (1992, art. 3º), Convenção da Biodiversidade (1992, art. 3º), Ato Único Europeu (1987) e Tratado de Maastricht (1992).

O reconhecimento dos princípios surge por conta, principalmente, das graves mudanças e impactos ambientais que se têm acumulado no orbe, notadamente no século vinte. Como resultado, progressivamente percebe-se uma “ecologização do direito”, um “esverdear da legislação”, enfim um processo de incorporação das demandas ambientais nos ordenamentos jurídicos hodiernos.

São destacados no presente trabalho os seguintes princípios do direito ambiental que se consagram no nível do direito doméstico e do direito internacional: o princípio da prevenção, o princípio da precaução, o princípio do desenvolvimento sustentável, o princípio do poluidor-pagador e o princípio da participação.

Como foi observado anteriormente, necessário salientar que a adoção de determinado princípio possui uma dimensão histórico-cultural, isto quer dizer que existe um processo de surgimento e substituição de princípios atendendo a determinados contextos e atendendo a valores que prevalecem em determinado espaço-tempo.

Nesse sentido, por algum tempo prevaleceu o princípio da conservação, significando a manutenção substancial dos níveis dos recursos ambientais. Como resultado, requer-se o gerenciamento dos recursos renováveis e controle intenso dos recursos não-renováveis (limitados). A conservação centra-se na manutenção do *status quo* e demanda a manutenção das condições necessárias para os recursos existentes. Com esse espírito, surgiram os primeiros parques conservacionistas (Yellowstone e Kruger) no final do século dezenove e início do século vinte, estabelecendo a manutenção de determinados ecossistemas e cenários considerados de importância para uma dada comunidade.

Todavia, tal como outros princípios que foram superados, a conservação foi substituída por um cenário ecológico-ambientalista, que reivindica uma postura diferenciada da sociedade, do poder público e do empreendedor. Como consequência, surgem princípios com diferente carga valorativa, como o da prevenção, ressaltando a dimensão do dramático ponto de crise planetária.

### **2.3.3 Princípio da prevenção**

Nestes termos, a prevenção consubstancia-se na obrigação de prevenir a produção da poluição e evitar a ocorrência do dano ambiental, antes de terem acontecido. Em outras palavras, prevenir significa reduzir, limitar ou controlar atividades que possam ser potencialmente degradantes ao meio ambiente. Decerto que a prevenção consiste na mais importante estratégia a ser utilizada, porque, em muitos casos, por exemplo, depois da extinção de uma espécie ou ecossistema, nada pode ser feito.

Por seu turno, em casos onde a reconstituição *in natura* do dano ambiental constitui prática cientificamente possível, mais das vezes, o esforço atinge cifras tão onerosas que, efetivamente, a intervenção regeneradora fica inviabilizada, ocasionando o mesmo impacto da alternativa anterior, e.g., despoluição de uma baía costeira.

Enfim, sob uma análise econômica, torna-se mais dispendioso remediar do que prevenir. Como resultado, os custos das medidas para evitar o dano, constituem quantia muito inferior ao processo de regeneração, despoluição, reflorestamento, dentre outras opções conhecidas posteriores à ocorrência do evento danoso.

Nesse sentido, baseando-se em uma dimensão custo-benefício, a prevenção é financeiramente compensadora para o empreendedor, constituindo, efetivamente uma regra de bom senso.

Por sua vez, o poder público tem a obrigação de prevenir o impacto na sua própria jurisdição, inclusive por meios administrativos e legais. A prevenção requer uma atuação es total anterior

ao dano e caracteriza-se pelo suporte de sistemas jurídicos que estabelecem processos de autorização e licenciamentos de atividades, o acesso de informações ambientais, a exigência de instrumentos prévios de estudo de avaliação de riscos e impactos ambientais, a utilização de penalidades administrativas e atuação da sociedade civil.

Como resultado, o princípio da prevenção é endossado por uma diversidade de ordenamentos jurídicos domésticos e alguns documentos internacionais, como a Declaração de Estocolmo (1972), princípios da UNEP/PNUMA (1978), Carta Mundial da Natureza (1982) e a Convenção sobre Radiação Ionizante – que estabelece medidas de limitação do crescimento de doenças ocupacionais, inclusive contaminação radioativa de trabalhadores (1960).

### 2.3.4 Princípio da precaução

Por outro lado, o princípio da precaução foi reconhecido, constituindo um dos mais recentes princípios ambientais. O princípio da precaução deriva do princípio alemão *vorsorgeprinzip*, estabelecendo a política da prudência diante do risco ambiental de determinadas atividades e da incerteza científica (*uncertainty*) sobre seus impactos. Assim, em caso de dúvida sobre o caráter e a dimensão do dano ambiental deve-se decidir em benefício da proteção ambiental – *in dubio pro ambiente*.

Embora não exista a certeza científica sobre os possíveis impactos de determinada obra ou atividade, deve-se, por precaução, obstar a sua efetivação pelos possíveis riscos. Enfim, existindo dúvida, *in dubio pro securitate*. Em outras palavras, diante do risco decide-se a favor do meio ambiente.

O princípio da precaução assume força com a Declaração do Rio de Janeiro, princípio 15 (1992), embora sua primeira adoção internacional expressa tenha sido adotada na 2ª. Conferência Internacional sobre a Proteção do Mar do Norte (1987), ao ser pontuado que “emissões de poluição potencialmente poluentes deveriam ser reduzidas, mesmo quando não haja prova científica evidente do nexo causal entre as emissões e os efeitos”.

Importante registrar que tecnologias de risco, como o plantio de grãos geneticamente modificados, têm gerado controvérsias em que se discute a aplicação do princípio da precaução. Nesse sentido, defensores da prudência têm apontado a necessidade de avaliação com maior profundidade dos efeitos para a saúde humana e meio ambiente dessas culturas<sup>25</sup>.

Em suma, a aplicação do princípio determina que “a ação para eliminar impactos ambientais seja tomada antes de um nexo causal ter sido estabelecido com uma evidência científica absoluta”<sup>26</sup>.

### 2.3.5 Princípio do desenvolvimento sustentável

Por sua vez, o princípio do desenvolvimento sustentável parece constituir um crescente consenso porquanto constitui um conceito para superação da problemática ecológica, caracterizando-se pela noção de que o progresso do presente não pode ameaçar o futuro.

Por conseguinte, o princípio como elementos: as necessidades essenciais das comunidades, as limitações impostas ao setor produtivo e a equidade inter-geracional e intra-geracional.

De acordo com a Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento (*Brundtland Report*, 1987) constitui “o desenvolvimento que alcança as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das futuras gerações atingirem suas próprias necessidades”<sup>27</sup>.

Nesse sentido, o conceito integra qualidade ecológica com crescimento, salientando que a humanidade deve garantir a possibilidade de vida no planeta para as futuras gerações. Isso significa que existe a necessidade do uso eqüitativo dos recursos naturais e a integração harmônica entre meio ambiente e desenvolvimento econômico.

Com efeito, há que se ter idéia de que o desenvolvimento sustentável não é um estado permanente de harmonia, mas um processo em que são avaliadas as presentes e futuras necessidades da humanidade e a proteção ambiental.

Por conseguinte, emerge uma ética ambiental que considera que o progresso deve adequar-se às condições da natureza. O meio ambiente preexiste ao homem e pode existir sem a humanidade, contudo, a lógica inversa não é verdadeira, depende-se fundamentalmente da natureza e dos meios de vida.

Todavia, críticos têm entendido que o consenso em torno do desenvolvimento sustentável somente é possível porque, em verdade, constitui um conceito vago que permite muitas interpretações, baseando-se mais em opiniões do que em bases científicas<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Assim, entende-se que substâncias tóxicas que estão naturalmente presentes nas plantas possam ter seus efeitos potencializados num alimento reengenheirado; outro risco é o das alergias, na medida em que existe possibilidade de transferência de componentes; mais um risco, a possibilidade desses alimentos causarem resistência bacteriana, porque muitas vezes são utilizados genes marcador es na construção de organismo geneticamente modificado que conferem resistência a antibióticos. In: *Transgênicos: iniciativas em defesa dos consumidores e o direito da precaução no Brasil*. Anais do Seminário Internacional sobre biodiversidade e transgênicos, passim.

<sup>26</sup> ARAGÃO, Maria A lexadra de Sousa. O princípio do poluidor pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente, p. 68.

<sup>27</sup> World Commission on Environment and Development. *Our Common Future*, p. 43.

### 2.3.6 Princípio do poluidor-pagador

O princípio do poluidor-pagador impõe sejam os custos da poluição assumidos pelos responsáveis pela degradação, pelo causador do dano ambiental. Esse princípio tende a efetivar a precaução, prevenção e redistribuição dos custos da ação potencialmente lesiva. Os danos devem ser suportados pelos poluidores e não pelos contribuintes. O poluidor deve tomar todas as medidas indispensáveis a evitar a ocorrência do evento danoso.

Não se trata, portanto, de um direito de poluir, ao contrário, constitui princípio que tem por base a adoção de comportamento ecologicamente correto do empreendedor, na medida em que procura prevenir a poluição. O princípio foi agasalhado na Declaração do Rio, princípio 16, todavia o primeiro documento interacional a expressamente conter o princípio foi a Recomendação da OECD (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico) sobre aspectos econômicos da política ambiental “o poluidor deve suportar as expensas das medidas decididas pelas autoridades públicas para proteger o meio ambiente” (1972).

O princípio do poluidor-pagador (*polluter pays principle*) desempenha função de alerta ao empreendedor-poluidor, explicitando que, em nenhuma hipótese, a atividade econômica que impacta o ambiente ou gera poluição poderá, indiscriminadamente, continuar o curso da degradação. Da mesma forma, deve assumir os custos das medidas de prevenção e controle da operação em conformidade com a disciplina legal.

A ação empresarial deve procurar ser consciente de que a escolha e a opção menos impactante deve ser a escolhida, e.g. na construção de uma obra nas proximidades de uma área florestal, deve-se procurar afetar, no menor nível possível, o dado ecossistema, reduzindo, de forma aceitável, os danos à biota.

Há quem afirme que o princípio do poluidor-pagador tem por finalidade a precaução, prevenção e redistribuição dos custos da poluição. Assim, não deve ser limitado à responsabilidade para a reparação dos danos causados às vítimas<sup>28</sup>.

Contudo, existem mecanismos de compensação econômica em virtude dos efeitos danosos e mortíferos provocados pela degradação ambiental. A implicação do princípio pode ser observada

<sup>28</sup> SPAARGAREN, G. & MOL, Arthur P. J. Sociologia, meio ambiente e modernidade: modernização ecológica uma teoria de mudança social, p. 31. Os autores propõem a teoria da modernização ecológica, que pode ser interpretada como a reestruturação do processo de produção e consumo pelo uso de novas e sofisticadas tecnologias limpas.

<sup>29</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. Introdução ao direito do ambiente, p. 51.

na determinação de obrigações econômicas em relação aos danos ambientais, o uso de instrumentos econômicos e a aplicação de regras associadas à competição e subsídios.

Assim, havendo impacto e/ou poluição ambiental deve o poluidor compensar, recuperar e/ou indenizar os impactos ocasionados ao meio ambiente. Importante pontuar que a restituição *in integrum* de ecossistemas pode ser considerada improvável (pense-se na extinção de uma espécie). Além disso, custos com descontaminação (reconstituição) são considerados vultosos.

Por sua vez, o sistema de responsabilidade por risco “trata-se de um campo, extremamente novo e dinâmico do Direito Internacional, em que o dever de reparar um dano independe da licitude ou ilicitude do ato que lhe deu causa”<sup>30</sup>. Cumpre salientar que existem legislações no nível doméstico e internacional que têm adotado a teoria objetiva, caracterizada pela ocorrência do nexo de causalidade entre o dano e a conduta do poluidor, pouco importando a existência de culpa. Como resultado, existe obrigação de reparação, independentemente da natureza da natureza do ato ou omissão do agente.

De outra forma, derivado do princípio surge a noção de usuário-pagador, aplicado, por exemplo, na gestão das águas, considera que aquele que utiliza os recursos naturais deve estar sujeito à aplicação do instrumento econômico da cobrança. A cobrança somente poderá ser exigida com a consolidação do sistema de gerenciamento de recursos hídricos, instituição de comitê de bacia, efetivação do plano de recurso hídrico da bacia hidrográfica, cadastramento de usuários e decisão colegiada e participada pelos membros do comitê.

### **2.3.7 Princípio da participação**

Por fim, o princípio da participação consubstancia-se na necessidade de intervenção dos diversos setores da comunidade na tomada de decisão sobre as questões ambientais. Como resultado, permite-se que os cidadãos possam ter voz na formulação e execução da política do meio ambiente. Decerto que o princípio da participação relaciona-se com o direito de todos ao meio ambiente equilibrado e, como resultado, na igual possibilidade de serem atingidos pelos impactos ambientais.

Nesse sentido, o direito de participação decorre do direito ao meio ambiente, mas somente efetiva-se com a possibilidade de acesso à informação ambiental. Não se admite a noção de uma atuação participativa dos cidadãos sem a existência do direito à informação; a obtenção de informação é pré-requisito para intervenção nas decisões ambientais. O princípio da participação co-



munitária foi contemplado na Declaração do Rio (princípio 10) em diversos capítulos da Agenda 21.

A tutela ambiental não se limita aos entes estatais, a sociedade possui responsabilidade na proteção e defesa ambiental, tendo em mente às presentes e futuras gerações. Com efeito, o poder público deve encorajar a atuação dos cidadãos, na medida em que a temática ambiental a todos afeta.

Como resultado, se pode observar o princípio da participação na possibilidade dos cidadãos interporem instrumentos judiciais, comentarem e intervirem administrativamente em projetos com potencial impacto ambiental; denunciarem atividades; serem ouvidos em atividades de interesse da respectiva comunidade etc, detonando o exercício de uma cidadania ativa<sup>31</sup>.

Em suma, no próximo capítulo observar-se-á, de forma mais detida, a participação cidadã na proteção do meio ambiente, buscando perceber a eficácia e os dilemas da intervenção coletiva em demandas ecológicas.

---

<sup>30</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. Direito internacional do meio ambiente, p.134.

<sup>31</sup> Sobre o tema: AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. Direito do meio ambiente e participação popular.



## **3. Princípio da participação: eficácia e dilemas**

### **3.1 Formas de participação e proteção ambiental**

A participação da sociedade, em suas distintas dimensões, pode ser compreendida como instrumento que contribui para a melhoria da qualidade de vida, favorecendo a cooperação e o estabelecimento de metas comunitárias. Rodrigo Araya Dujisin salienta que com relação aos tipos de participação a literatura especializada identifica a participação reivindicatória, de controle e de gestão<sup>32</sup>. A primeira está associada aos movimentos de reivindicação; a segunda, ao acompanhamento das associações, usuários, consumidores, que exigem um maior controle e destinação dos gastos públicos; por último, a participação na administração, que representa as iniciativas organizadas na gestão complementar, substituta ou alternativa.

De outra forma, após caracterizar inicialmente a participação popular como a ação desenvolvida pelos movimentos, em grande parte, reivindicativos, visando ao atendimento de carências, Teixeira propõe a noção de uma participação cidadã que interfere, interage e influencia na construção de um senso de ordem pública regida pelo critério da equidade e justiça<sup>33</sup>.

Assim, de forma enfática a Agenda 21 indica que os governos no nível apropriado, em colaboração com as organizações nacionais e com o apoio das organizações regionais e internacionais, devem estabelecer procedimentos, programas, projetos e serviços inovadores, que facilitem e estimulem a participação ativa, nos processos de tomada de decisões e de implementação, de todas as pessoas afetadas, especialmente de grupos que até hoje têm sido freqüentemente excluídos, como as mulheres, os jovens, as populações indígenas e suas comunidades e outras comunidades locais<sup>34</sup>. Por sua vez, destaca-se que o compromisso e a participação genuína de todos os grupos sociais terão uma importância decisiva na implementação eficaz dos objetivos, das políticas e dos mecanismos ajustados pelos Governos em todas as áreas de programas da Agenda 21.

<sup>32</sup> DUJISIN, Rodrigo Araya. *Ecología de la información*, p. 13.

<sup>33</sup> TEIXEIRA, Elenaldo. *Op. cit.*, p. 32.

<sup>34</sup> Agenda 21, capítulo 10.

Nesse sentido, um dos pré-requisitos fundamentais para alcançar o desenvolvimento sustentável é a ampla participação da opinião pública na tomada de decisões. Ademais, no contexto mais específico do meio ambiente e do desenvolvimento, surge a necessidade de novas formas de participação.

Como resultado, isso inclui a necessidade de indivíduos, grupos e organizações de participar em procedimentos de avaliação do impacto ambiental e de conhecer e participar das decisões, particularmente daquelas que possam vir a afetar as comunidades nas quais vivem e trabalham. Indivíduos, grupos e organizações devem ter acesso à informação detida pelas autoridades nacionais pertinente ao meio ambiente e desenvolvimento, inclusive dados sobre produtos e atividades que têm ou possam ter um impacto significativo sobre o meio ambiente, assim como informações sobre medidas de proteção ambiental<sup>35</sup>.

### **3.2 Dilemas da participação e gestão administrativa: conselhos e audiência pública**

No último decênio ocorreu aumento significativo dos mecanismos de participação da sociedade na área ambiental. Com efeito, multiplicaram-se os conselhos participativos nacionais, regionais e locais relacionados ao meio ambiente, saúde, educação, orçamento<sup>36</sup>. Avalia-se que os espaços democráticos de participação são fundamentais, na medida em que a legitimidade das políticas públicas não pode ficar restrita ao modelo representativo clássico, mas guiada pelo envolvimento das coletividades.

Na área ambiental cabe o registro do papel do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) etc. Todavia, restam críticas quanto ao caráter de determinados conselhos locais e estaduais. Em diversas experiências as deliberações somente têm caráter consultivo, sem impacto significativo direto na formulação de políticas públicas, vez que não existe orçamento ou compromisso das autoridades na efetivação das decisões do colegiado. Contudo, assevera Carlos Eduardo Sell, que, surgidos no final da década de 80 para permitir que atores da sociedade civil participassem da discussão e definição das políticas estatais, os conselhos “são um dos principais mecanismos de alargamento da esfera públi-

<sup>35</sup> Agenda 21, capítulo 23.

<sup>36</sup> CAMARGO, Aspásia ET ALI. Meio ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós-Rio 92, p. 34.

ca não-estatal e um dos principais veículos de uma prática participativa de democracia”<sup>37</sup>.

De outra maneira, importante iniciativa, a constituição de comissões tripartites estaduais, instituídas pela portaria MMA, n. 473 de 09 de dezembro de 2003, com a finalidade de promover a articulação dos órgãos federais, estaduais e municipais para a promoção da gestão compartilhada e descentralizada do meio ambiente entre os entes federados. Cabe registrar que a comissão tripartite nacional foi criada pela portaria MMA, de 25 de maio de 2001, composta por representantes do Ministério do Meio Ambiente, da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA) e da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (ANAMMA). Na trilha de incentivo à participação, convém destacar a realização da I Conferência Nacional do Meio Ambiente, em 2003 e a II Conferência em 2005, significando a inserção desse instrumento de consulta, proposição e avaliação na política ambiental brasileira. Assim como, sua incorporação nas políticas estaduais de meio ambiente, inclusive na legislação em vigor<sup>38</sup>.

De outra forma, a experiência no IBAMA apontou a possibilidade de utilização de instrumentos institucionais para realização da democracia<sup>39</sup>. Um dos fatos mais marcantes ocorreu em 06 de outubro de 2005, com a realização de audiência pública, em Porto Seguro, Bahia, para discussão dos efeitos da monocultura do eucalipto no sul e extremo sul do Estado. A proposta de audiência foi sugerida pela Superintendência Estadual e aprovada pela Câmara Técnica do IBAMA, composta por universidades, setor industrial, setor da agricultura, trabalhadores, sociedade civil organizada etc. Pela primeira vez, após trinta anos de expansão da silvicultura na região, com existência de cerca de 400 mil hectares de eucalipto plantado, ocorreu audiência convocada por um órgão ambiental (diverso do órgão estadual licenciador<sup>40</sup>) para discutir a situação dos efeitos da monocultura.

Diversos segmentos afirmaram suas posições (índios, quilombolas, sem-terra, sindicatos, agricultores empresários, universidades etc) e salientaram que conflitos sócio-ambientais perduram apesar do significado econômico das empresas de papel e celulose. Como resultado da audiência, foi encaminhado docu-

---

<sup>37</sup> SELL, Carlos Eduardo. Introdução à sociologia política, pp. 95.

<sup>38</sup> Por sugestão do IBAMA e entidades ambientalistas, foi ins erido dispositivo sobre conferência estadual de meio ambiente na Lei Estadual 10.431, de dezembro de 2006 (Bahia).

<sup>39</sup> Participação do autor no IBAMA, ocupando a Superintendência da Bahia no período de abril de 2003 a janeiro de 2007.

<sup>40</sup> A competência para licenciamento para plantio de eucalipto é do órgão estadual de meio ambiente, o Centro de Recursos Ambientais (CRA).

mento com denúncias ao Ministério Público Federal e Estadual, criada “câmara técnica setorial da Mata Atlântica” por delegação da Presidência do IBAMA, aprimorado monitoramento da Mata Atlântica pelo IBAMA.

A utilização do modelo de audiência pode significar ampliação dos canais de atuação e ouvida da sociedade. Interessante que o poder público tem utilizado em oportunidades reduzidas o instrumento para decisão administrativa, limitando-se aos processos de licenciamento ambiental, apesar de expressa previsão legal contida na Lei Federal 9.784, de 29 de janeiro de 1999<sup>41</sup>.

A gestão ambiental precisa incorporar a participação como requisito de validade, principalmente na instância local, possibilitando a ampliação das ações e a multiplicação de efeitos a serem protegidos, inclusive no próprio licenciamento ambiental. Enfim, por um lado precisa-se superar a integração passiva, entendida como a submissão a vínculos e obrigações administrativas para com o poder público sem o exercício de direitos, numa perspectiva litúrgica ou simplesmente simbólica; por outro lado, a sociedade não pode assumir responsabilidades meramente estatais, mas exercer função política sobre o poder público<sup>42</sup>. Porém, como a “democracia chama democracia”, necessário avaliar permanentemente a representatividade na ocupação dos espaços públicos e a efetividade no encaminhamento das decisões.

### **3.3 Gestão administrativa, participação e licenciamento ambiental**

A gestão pública possui responsabilidade de monitorar e fiscalizar atividades potencialmente poluidoras e de se submeter ao regimento do licenciamento ambiental nas suas próprias atividades. Com efeito, não basta procurar implantar uma ação integrada entre órgãos federais, estaduais e municipais componentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

Claro que regras claras de competência entre as instâncias ambientais podem favorecer a superação da zona cinzenta de atuação de poder público, principalmente no licenciamento ambiental (e.g., como tem discutido o governo federal na regulamentação do art. 23 da Constituição). Contudo, necessário perceber que o

<sup>41</sup> Lei 9.784/99, art. 32. “Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo”.

<sup>42</sup> TEIXEIRA, Elenaldo. Op. cit, passim.

licenciamento não pode ser entendido como mera peça cartorial.

Aliás, convém esclarecer que o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas poluidoras (Resolução 237/97, CONAMA).

O próprio poder público deve atender ao regramento do licenciamento ambiental, o que significa realizar estudo prévio de impacto ambiental apontando os possíveis impactos da obra, medidas de mitigação, dentre outros requisitos.

O desafio para as administrações públicas é de tratar o meio ambiente de forma transversal envolvendo os demais setores, construindo consensos prévios que ofereçam sustentabilidade para as atividades econômicas. Todavia, deve ser dito que o setor empresarial precisa também contratar melhor suas consultorias ambientais, não existe mais espaço para estudos superficiais e que não seguem criteriosamente os termos de referência traçados pelo órgão licenciador. Da mesma forma, não dá para licença ambiental ser expedida sem rigor algum, ofendendo a legislação.

Nesse sentido aumenta o grau de tensão com o Ministério Público e a judicialização das demandas ambientais. Mais uma vez, podem existir excessos de todos os lados, mas se precisa diminuir o conflito e criar uma “concertação” mínima entre os atores. A experiência do governo federal possibilitou o fortalecimento da estrutura do IBAMA com a entrada de cerca de dois mil novos analistas ambientais, inclusive parte no licenciamento; a definição de regras e estrutura da compensação ambiental; e o melhor acompanhamento dos condicionantes ambientais no procedimento do licenciamento.

Claro que é preciso fazer mais, principalmente aprofundar a concepção sistêmica das licenças em determinados setores, fortalecer a capacidade dos municípios em licenciar e ampliar a participação social nos procedimentos de licenciamento. Em suma, o licenciamento ambiental nada mais é do que a verificação preventiva da utilização dos recursos ambientais, inserindo na gestão pública, nas iniciativas corporativas e na participação social a necessidade de mediação de conflitos de interesse em benefício da coletividade.

## Considerações finais

As questões ambientais continuam na ordem do dia, contudo existe um processo crescente e necessário de incorporação de participação das comunidades na formulação e efetivação de políticas ambientais. Neste sentido, a democracia ocupa espaço central no momento contemporâneo.

Claro que existe o reconhecimento de que não há nenhuma forma singular de democracia, mas diversas experiências apesar do caráter hegemônico do modelo representativo clássico.

A atuação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processos de tomada de decisão incorpora-se gradualmente no sistema normativo através da participação em instâncias administrativas, revelando a ampliação do espaço de representação através de conselhos, comitês de bacia, audiências públicas, no procedimento do licenciamento ambiental etc.

Todavia, resta a reflexão de que a democracia é um processo em formação, mais do que isso, democracia pede aprofundamento da democracia. De outra forma, cumprir avaliar permanentemente a representatividade na ocupação dos espaços públicos e a efetividade no encaminhamento das decisões.



## Referência

ACSELRAD, Henri.

Políticas públicas e construção democrática. In: **O desafio da sustentabilidade**. (Gilney Viana, Marina Silva & Nilo Diniz Org.). São Paulo: Perseu Abramo, p. 75-96, 2001.

ALEXY, Robert.

**Teoria de los derechos fundamentales**. (Trad. Ernesto Garzón Valdés). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa.

**O Princípio do Poluidor Pagador: Pedra angular da política comunitária do ambiente**. Coimbra: Coimbra, 1997.

BOBBIO, Norberto.

**O conceito de sociedade civil**. (Trad. Carlos Nelson Coutinho). Rio de Janeiro: Graal, 1994.

BUARQUE, Sérgio

C. & SOUSA, Ester Maria Aguiar.

Pobreza y médio ambiente: el caso de Brasil.

In: **Pobreza y médio ambiente em América Latina**.

Buenos Aires: Konrad: Adenauer, 1995.

CAMARGO, Aspásia et alli.

**Meio ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós Rio 92**.

São Paulo: Estação Liberdade, 2003.

CAMPILONGO, Celso Fernandes.

**Representação política**

São Paulo: Ática, 1998.

CANOTILHO, José Joaquim (Coord.).

**Introdução ao direito do ambiente**. Lisboa: Universidade Aberta, 1998.

\_\_\_\_\_. **Direito constitucional e teoria da constituição**.

2.ed. Coimbra: Coimbra, 1998.

\_\_\_\_\_. Juridicização da ecologia ou ecologização do direito. **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente**. Coimbra, n. 4, p.69-79, dez. 1995.

\_\_\_\_\_. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. **Revista do CEDOUA**. Coimbra, n. 2, p. 9-16, 2001.

CASANOVA, Pablo González.

**Exploração, colonialismo e luta pela democracia na América Latina**.

(Trad. Ana Carla Lacerda). Petrópolis: Vozes: Clacso: LLP, 2002.

CHAUÍ, Marilena.

**Cultura e democracia**. 9. Ed. São Paulo: Cortez, 2001.

DUJISIN, Rodrigo Araya.

**Ecología de la información: escenarios y actores para la participación ciudadana en asuntos ambientales**.

Caracas: Nueva sociedad: FLACSO, 2001.



FABER, Daniel.

**The struggle for ecological democracy: environmental justice movements in the United States.**

New York: London: The Guilford Press, 1988.

FISCHER, Frank.

**Citizens, experts, and the environment: the politics of local knowledge.**

Durham: London: Duke University, 2000.

FURRIELA, Rachel Biderman.

**Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente.**

São Paulo: Anablume, 2002.

GENRO, Tarso.

**Crise da democracia: direito, democracia direta e neoliberalismo na ordem global.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente dos Recursos Naturais Renováveis  
**Cadernos de formação.** Brasília: MMA, 2006.

LAZZARINI, Marilena.

**Transgênicos: iniciativas em defesa dos consumidores e o direito da precaução no Brasil.** Anais do Seminário Internacional sobre biodiversidade e transgênicos. Brasília: Senado Federal, 1999, p. 195-201.

MAGALHÃES, Juracy Perez. **A evolução do direito ambiental no Brasil.** São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

MISI, Márcia Costa

PRADO, Alessandra Mascarenhas.

Município: espaço privilegiado para o exercício da cidadania. **Democracia e cidadania: estudos internos.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, p. 1-9, 1997.

MÜLLER, Friedrich.

**Quem é o povo? A questão fundamental da democracia.**

(Trad. Peter Naumann).

São Paulo: Max Limonad, 1998.

PAUPÉRIO, Arthur Machado.

**Teoria democrática do estado.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

PLÁ RODRIGUEZ, Américo.

**Princípios de direito do trabalho.** (Trad. Wagner D. Giglio).

3 ed. São Paulo: LTr, 2000.

PINHO PEDREIRA, Luiz de. **Principiologia do direito do trabalho.** São Paulo: LTr, 1999.

RANGEL, Paulo Castro.

**Concertação, programação e direito do ambiente.**

Coimbra: Coimbra, 1994.

ROCHA, Julio Cesar de Sá da.

**Função ambiental da cidade.**

São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

ROCHA, Julio Cesar de Sá da

**Direito, povo e democracia.**

A Tarde, Salvador, 4 out. 2002, Judiciárias, p.6.

ROTHENBURG, Walter Claudius.

**Princípios constitucionais.**

Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1999.

SANDS, Philippe.

**Principles of international environmental law.**

Manchester: New York: Manchester University, 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa.

**A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência.**

São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade** 3.

ed. São Paulo: Cortez, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa & AVRITZER, Leonardo.

Para ampliar o cânone democrático. In: **democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** (Boaventura de Sousa Santos Org.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2002.

SELL, Carlos Eduardo.

**Introdução à sociologia política: política e sociedade na modernidade tardia.** Petrópolis: RJ: Vozes, 2006.

SERRANO, José-Luis. Concepto, formación y autonomía del derecho ambiental. In: **O novo em direito ambiental.** (Marcelo Dias Varella & Roxana Cardoso B Borges, Orgs.). Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 33-49.

SILVA, Vasco Pereira da.

**Ver de cor de direito: lições de direito do ambiente.**

Coimbra: Almedina, 2002.

SOARES, Guido. **Direito internacional do meio ambiente.** São Paulo: Atlas, 2001.

SPAARGAREN, Gert & MOL, Arthur P.J.

**Sociologia, meio ambiente e modernidade: modernização ecológica uma teoria de mudança social** (Trad. Salvador Dal Pozzo Trevisan).

Ilhéus: Editus, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo.

**O local e o global: limites e desafios da participação cidadã.**

São Paulo: Cortez, 2002.

WORLD COMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Our common future.** Oxford: New York: Oxford, 1987.

## **Anexo**

# **Abreviaturas utilizadas**

### **ABEMA**

Associação Brasileira de Entidades  
Estaduais de Meio Ambiente

### **AIEA**

Agência Internacional de Energia Atômica

### **ANAMMA**

Associação Nacional de  
Municípios e Meio Ambiente

### **CNRH**

Conselho Nacional de Recursos Hídricos

### **CONAMA**

Conselho Nacional do Meio Ambiente

### **FAO**

Organização das Nações Unidas  
para a Alimentação e Agricultura

### **IBAMA**

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente  
e dos Recursos Naturais Renováveis

### **MMA**

Ministério do Meio Ambiente

### **OMI**

Organização Marítima Internacional

### **OMM**

Organização Meteorológica Mundial

### **OMS**

Organização Mundial de Saúde

### **PNUMA**

Programa das Nações Unidas  
para o Meio Ambiente

### **SISNAMA**

Sistema Nacional do Meio Ambiente

tipografia digital Bailey Sans, corpo do texto principal 10,  
entrelinha 12, no título 18, entrelinha 19,2.

impresso em papel reciclado 120g<sup>m</sup>².

fotolito, impressão e acabamento Venture Gráfica.



APOIO:

**TERMOBAHIA**