

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

Luzia do Socorro Silva dos Santos

**A Tutela Jurídica do Equilíbrio Ambiental em face do Pacto
Federativo**

DOUTORADO EM DIREITO

**SÃO PAULO
2008**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

Luzia do Socorro Silva dos Santos

**A Tutela Jurídica do Equilíbrio Ambiental em face do Pacto
Federativo**

DOUTORADO EM DIREITO

**Tese apresentada à Banca Examinadora da
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo,
como exigência parcial para obtenção do título
de Doutor em Direito das Relações Sociais, sob
a orientação da Professora Doutora Consuelo
Yatsuda Moromizato Yoshida.**

**SÃO PAULO
2008**

Santos, Luzia do Socorro Silva dos

A Tutela Jurídica do Equilíbrio Ambiental em face do Pacto Federativo /
Luzia do Socorro Silva dos Santos. São Paulo, 2008

354p. il.

1Direito Ambiental - Brasil. 2.Proteção Ambiental. I. Título.

CDD – 344.3470981

Banca Examinadora

Autorizo, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação por processos de fotocopiadoras ou eletrônicos.

Assinatura _____ . São Paulo-SP, 2008.

“A essência do instrumentalismo pragmático é conceber o conhecimento e a prática como meios para tornar seguros, na experiência, os bens, que são as coisas excelentes de qualquer espécie”

Dewey (*The Question for Certainty*)

AGRADECIMENTOS

Sinceros agradecimentos a todos que contribuíram para a concretização deste trabalho, especialmente à orientadora Professora Doutora Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida, pelos sólidos conhecimentos jurídicos e metajurídicos transmitidos ao longo dos anos de jornada acadêmica, pessoa que honra as funções assumidas, exemplo de responsabilidade institucional e social, cuja convivência desejo sempre partilhar.

Ao Professor Doutor Luiz Alberto David Araujo, outro modelo ético e de saber jurídico, que referencia o pensamento dos pesquisadores do Direito voltados à construção de uma sociedade mais justa, livre e solidária.

À Professora Doutora Pastora do Socorro Teixeira Leal, cujos conhecimentos alicerçam a formação dos profissionais do Direito no Estado do Pará, pelo auxílio nas horas decisivas e pelo desfrute de fraternal amizade, importante na condução da vida.

Ao admirável Professor Elder Lisboa Ferreira da Costa, pela colaboração em vários momentos desta pesquisa, prova de que o interesse pelos estudos e pelo aprimoramento da prestação jurisdicional aproxima as pessoas, transformando colegas em amigos.

À Professora Doutora Nágila Sales Brito, pelo incentivo à pesquisa por todas as formas de vida.

Minhas homenagens à Sueli Alves Costa, Sileide Alves, Graça Pena, Regina e Rejane Dórea, sinais da existência dos anjos. Obrigada pela convivência nas alegrias e adversidades ao longo da caminhada.

À minha família, base da formação pessoal, fonte concreta da compreensão do sentido da dignidade humana.

RESUMO

Esta tese investiga a tutela jurídica do meio ambiente diante do pacto federativo brasileiro, analisando as normas constitucionais e infraconstitucionais que se relacionam com esses dois fenômenos para verificar a necessidade de atribuir interpretação aos preceitos constitucionais que promovam a centralização ou a descentralização política, de acordo com as exigências da atual sociedade caracterizada por riscos e perigos.

Apresenta como principais referenciais teóricos: a) que o bem jurídico protegido é o meio ambiente humano e ecologicamente equilibrado, de titularidade difusa; b) que o sistema constitucional de partilha de competências obriga todos os entes federados a atuar simultânea e concorrentemente em sua proteção, consoante os domínios de atuação administrativa e legislativa outorgados pela Constituição Federal vigente; c) que o bem ambiental tutelado contribui para a efetivação do desenvolvimento humano sustentável, aprioristicamente relacionado com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos no artigo 3º do texto constitucional, revelador da finalidade do Estado brasileiro.

O resultado da pesquisa mostra que a degradação ambiental também é encontrada nas desigualdades sociais e regionais existentes no país, cuja regeneração exige relações coordenadas, cooperativas e solidárias entre os entes federados, fundadas no princípio democrático. Por isso, a afirmação da atuação estatal como condutora da gestão dos riscos ambientais requer na atualidade o desenvolvimento de institutos jurídicos que promovam a descentralização do poder político em prol da autonomia das vontades parciais em face do controle exclusivo exercido pela vontade central sobre recursos ambientais relevantes, propondo-se, entre outras sugestões, que o meio ambiente regional e local sirva de vetor interpretativo para a determinação das competências estaduais e municipais, que a lei de diretrizes sobre o planejamento do desenvolvimento nacional garanta a participação vinculante dos entes federados, bem como que a responsabilização política seja aplicada como instrumento da tutela coletiva ambiental.

PALAVRAS-CHAVE: Meio Ambiente. Equilíbrio Ambiental. Bem Ambiental. Pacto Federativo. Federalismo. Federação. Centralização e Descentralização Política.

ABSTRACT

In this thesis we investigated the legal protection of the environment under the Brazilian federative agreement, as we analyzed the constitutional and infraconstitutional rules that are related to these two phenomena in order to check the necessity of attributing an interpretation of the constitutional precepts which promote the political centralization or decentralization, according to the current society requirements which are characterized by dangers and risks.

The main theoretical points were presented as follows: a) that the legal protected asset is the human and ecologically balanced environment, whose property is diffuse; b) that the constitutional system of sharing and competencies obligate all federate beings to act simultaneously in order to promote the protection of the environment, according to the administrative and legislative power conferred by the current federal Constitution; c) that the protected environmental asset contributes to promoting sustainable human development aprioristically related to the main objectives of the Federative Republic of Brazil, that are predicated in the third article of the constitutional text, which refers to the main goal of the Brazilian government.

The results showed that environment degradation is also found in the social and regional inequalities that exist in the country. The regeneration demands coordinated actions, which should also be cooperative and jointly supportive amongst the federate beings, according to the democratic principle. Therefore, the affirmation of the state action as the leading manager of the environmental risks currently demands the development of legal institutes which promote the decentralization of the political power on behalf of the autonomy of the partial wills in view of the exclusive control practised by the central will on environmental relevant resources. We proposed, amongst other suggestions, that the regional and local environment would serve as an interpretative vector for the determination of the state and municipal competences and that the law of directives on the planning of the national development would guarantee the binding participation of the federate beings, as well as the political responsibilities to be applied as an instrument for the collective environmental protection.

KEY WORDS – Environment. Balanced Environment. Protected Environmental Federative Agreement. Federalism. Federation. Political Centralization or Decentralization.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO 1 - CONSIDERAÇÕES SOBRE A SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA.....	18
1 TEORIAS SOCIOLÓGICAS DO AMBIENTE GLOBALIZADO	18
1.1 Abordagem de Jürgen Habermas: a esfera pública na democracia	18
1.2 Abordagem de Manuel Castells: a sociedade em rede	20
1.3 Abordagem de Ulrich Beck: a sociedade global de risco.....	23
1.4 Abordagem de Anthony Giddens: a reflexividade social.....	28
2 SOCIEDADE DE RISCO GLOBAL E OS IMPACTOS LOCAIS DO CONSUMO, DA POBREZA E DA DEGRADAÇÃO AMBIENTAL.....	30
CAPÍTULO 2 - O MEIO AMBIENTE E O DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO.....	35
1 DIVERSIDADES NATURAIS: BIOMAS BRASILEIROS	35
1.1 Bioma Amazônia.....	36
1.2 Bioma Cerrado.....	38
1.3 Bioma Mata Atlântica	39
1.4 Bioma Caatinga	41
1.5 Bioma Pampa	42
1.6 Bioma Pantanal.....	42
2 DIVERSIDADES CULTURAIS: POPULAÇÕES TRADICIONAIS	44
2.1 Região Norte.....	45
2.2 Região Nordeste e região Centro-Oeste	49
2.3 Região Sudeste	53
2.4 Região Sul	55
3 REAÇÃO NORMATIVA BRASILEIRA À QUESTÃO AMBIENTAL.....	56
3.1 Influências das convenções internacionais	56
3.2 Conformação do meio ambiente no Direito posto.....	63
3.2.1 <i>Adoção da perspectiva sistêmica, ampliada e transdisciplinar.....</i>	<i>63</i>
3.2.2 <i>Atributo de natureza jurídica de bem difuso</i>	<i>68</i>
3.2.3 <i>Atributo de essencialidade à sadia qualidade de vida</i>	<i>71</i>
3.2.4 <i>Atributo de inter-relação de dependência aos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil.....</i>	<i>73</i>
3.2.5 <i>Atributo de bem jurídico multifacetado: algumas dimensões.....</i>	<i>76</i>
3.2.6 <i>Atributo da finalidade intergeracional: distinção entre o dever jurídico de defender e o de preservar</i>	<i>82</i>
3.2.7 <i>Atributo de portador de instrumental de proteção: as ações ambientais constitucionais.....</i>	<i>86</i>
3.2.8 <i>Atributo de direito fundamental de solidariedade.....</i>	<i>88</i>
3.3 Direito Ambiental de égide constitucional.....	90
3.3.1 <i>Objeto de estudo.....</i>	<i>90</i>
3.3.2 <i>Princípios constitutivos.....</i>	<i>93</i>
3.3.2.1 Princípio do desenvolvimento sustentável: princípio do desenvolvimento humano sustentável	94
3.3.2.2 Princípio da participação.....	103

3.3.2.3	Princípio da prevenção.....	109
3.3.2.4	Princípio do poluidor-pagador e do usuário-pagador.....	116
3.3.2.5	Princípio da ubiqüidade.....	123
3.3.2.6	Adoção do princípio da subsidiariedade pelo Direito Ambiental.....	126

CAPÍTULO 3 - REFERENCIAL TEÓRICO DO ESTADO FEDERAL: DO PARADIGMA CLÁSSICO AO PARADIGMA ATUAL..... 133

1	ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS DO ESTADO: A FINALIDADE ESTATAL E O DESENVOLVIMENTO HUMANO SUSTENTÁVEL.....	133
2	ESTADO FEDERAL.....	140
2.1	Origem.....	140
2.2	Características na atualidade.....	142
3	SISTEMAS FEDERATIVOS.....	148
3.1	Federalismo norte-americano.....	148
3.2	Federalismo canadense.....	153
3.3	Federalismo argentino.....	155
3.4	Federalismo alemão.....	157

CAPÍTULO 4 - REFERENCIAL TEÓRICO DO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO: IMPORTANTE INSTRUMENTAL PRAGMÁTICO DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL..... 164

1	FEDERALISMO BRASILEIRO: FEDERALISMO POR DEVOLUÇÃO.....	164
2	FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 24.2.1891: IGUALDADE FORMAL E DESIGUALDADE REAL ENTRE OS ENTES FEDERADOS.....	166
3	FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 16.7.1934: TENDÊNCIA À CENTRALIZAÇÃO.....	172
4	FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 18.9.1946: MANUTENÇÃO DA CENTRALIZAÇÃO EM PROL DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL.....	176
5	FEDERALISMO E OS PRECEDENTES DA CONSTITUIÇÃO DE 5.10.1988.....	180
6	ELEMENTOS DO SISTEMA FEDERATIVO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	183
7	DISTRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA AMBIENTAL: CONTROLE DOS BENS AMBIENTAIS COMO CRITÉRIO DA (DES)CENTRALIZAÇÃO DO PODER.....	186
8	COMPETÊNCIA MATERIAL E LEGISLATIVA EXCLUSIVA OU PRIVATIVA: IMPACTO AMBIENTAL EM REDE E ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL.....	188
9	DESCENTRALIZAÇÃO À LUZ DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 22 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: MEIO AMBIENTE REGIONAL E LOCAL COMO CRITÉRIO DE DEFINIÇÃO DAS QUESTÕES ESPECÍFICAS.....	202
10	COMPETÊNCIA MATERIAL COMUM E LEGISLATIVA CONCORRENTE: MEIO AMBIENTE SOB A RESPONSABILIDADE DE TODOS.....	216
11	ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA DINÂMICA DO PROCESSO FEDERATIVO BRASILEIRO.....	223
12	APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL COMO VETORES PARA A RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS DE COMPETÊNCIA.....	231

CAPÍTULO 5 - TRATAMENTO DA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA AMBIENTAL BRASILEIRA PELA INTERPRETAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO.....		239
1	SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA AMBIENTAL: OPULÊNCIA NATURAL E MISÉRIA SOCIAL.....	239
2	IMPACTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DA CENTRALIZAÇÃO E DA DESCENTRALIZAÇÃO	248
3	PRESSUPOSTOS PARA O EQUILÍBRIO AMBIENTAL PELAS RELAÇÕES DE COORDENAÇÃO, COOPERAÇÃO E SOLIDARIEDADE ENTRE OS ENTES FEDERADOS: RECONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL COM AMPLIAÇÃO DA DEMOCRACIA E MUTAÇÃO INTERPRETATIVA DE INSTITUTOS JURÍDICOS.	258
3.1	Reconstrução institucional com ampliação da democracia.....	261
3.2	Mutação interpretativa de institutos jurídicos.....	270
3.2.1	<i>Plano político-jurídico: órgãos representativos das vontades parciais na elaboração e aplicação normativa de incidência geral</i>	<i>274</i>
3.2.2	<i>Plano estritamente jurídico.....</i>	<i>280</i>
3.2.2.1	Critério da predominância do interesse local em matéria ambiental determinado pela extensão dos efeitos da impactação em rede.....	281
3.2.2.2	Critério da predominância do interesse estadual para legislar sobre questões específicas determinado pelo impacto da legislação federal sobre o meio ambiente regional e local	283
3.2.2.3	Participação vinculante dos entes federados no planejamento do desenvolvimento humano sustentável.....	285
3.2.2.4	Licenciamento ambiental como ato consorcial dos órgãos ambientais no regime federativo: natureza jurídica de ato complexo de eficácia múltipla: paradigma teórico à luz do Direito Ambiental.....	291
3.2.2.5	Responsabilização política como colorário da gestão de risco ambiental na República Federativa proclamada como Estado Democrático de Direito.	299
4	CONTRIBUIÇÃO DO PENSAMENTO JURÍDICO PARA A VIDA SUSTENTÁVEL: CONSTRUÇÃO DE ALTERNATIVAS ÀS SOLUÇÕES DOMINANTES	309
NOTAS CONCLUSIVAS.....		319
REFERÊNCIAS		343
APÊNDICE.....		354

INTRODUÇÃO

Este trabalho é fruto do desenvolvimento dos estudos apresentados na dissertação de mestrado defendida na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, a respeito das diversidades culturais regionais existentes no país, que receberam tutela jurídica a partir da interpretação das normas constitucionais sobre a matéria ambiental.

Já naquela altura se observou a importância das cláusulas do pacto federativo para a proteção do meio ambiente, que constitui matéria da competência comum e concorrente de todos os entes federados, o que leva ao aprofundamento das questões ora aventadas.

A temática suscita o interesse investigativo, notadamente pela experiência de vida na região Amazônica, opulenta em recursos ambientais, que estão sendo depredados após a abertura das fronteiras para o projeto desenvolvimentista nacional, persistindo com a exclusão social.

Os estudos divulgados na tese de doutoramento da Professora Doutora Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida, orientadora deste trabalho, no tocante à inter-relação existente entre a degradação social e a degradação ambiental, igualmente incentivaram a presente linha de pesquisa.

Ademais, a orientadora citada, na qualidade de magistrada, diante de um caso concreto¹, enfrentou o difícil tema da competência constitucional comum sobre a proteção ambiental conferida a todas as pessoas físicas em face da legislação infraconstitucional sobre licenciamento ambiental processado em única esfera de competência, o que confirma a necessidade prática de analisar teoricamente o assunto que repercute sobre o direito a todas as formas de vida.

O conhecimento empírico demonstra profundas desigualdades no seio da sociedade brasileira, traduzidas pela falta de acesso às condições mínimas de existência digna, causa e fim dos direitos fundamentais da pessoa humana, sendo as desigualdades regionais um dos fatores desencadeadores de mais desigualdades sociais, processando-se numa relação interativa com o meio ambiente natural, o qual, embora desgastado pela exploração de seus recursos deste à época colonial, ainda mantém ricos ecossistemas distribuídos nos biomas brasileiros, que podem ser aproveitados para a formação de comunidades sustentáveis, o que coloca em questão o modelo de desenvolvimento praticado por distribuir desigualmente as partes de um meio ambiente de diferentes qualidades.

A ordem jurídica constitucional reconhece o fenômeno das desigualdades logo no artigo 3º, III, expressando no artigo 225 o postulado da existência digna num ambiente humano e ecologicamente equilibrado, parecendo tarefa da

¹ O caso concreto referido se trata da Apelação nº 20036100025724-4, processada perante o Tribunal Regional Federal da 3ª Região, tendo como apelantes o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o Estado de São Paulo e o DERSA Desenvolvimento Rodoviário S/A, e como apelado o Ministério Público Federal, cuja lide discutiu a competência administrativa sobre o licenciamento ambiental do empreendimento Rodoanel Mário Covas.

dogmática jurídica investigar o Direito positivado para, empregando visão crítica, observar meios juridicamente cabíveis no intuito de contribuir para a correção do desequilíbrio degradante do entorno comum.

Com essa justificativa, o trabalho ora apresentado centra-se na tutela do meio ambiente em face do pacto federativo brasileiro formulado na Constituição Federal de 1988, objetivando investigar as normas de regência referentes à matéria ambiental reservadas às entidades federadas visando a responder as hipóteses levantadas abaixo.

Considerando que o sistema constitucional de partilha de competências determina o grau de centralização e de descentralização política, questiona-se se no pacto federativo brasileiro o controle dos bens ambientais está concentradamente sob a égide de uma das pessoas políticas. Em caso afirmativo, investiga-se se há compatibilidade com a natureza indivisível do bem ambiental, de titularidade difusa, bem como com as normas constitucionais que dispõem sobre a competência comum e concorrente em matéria de proteção do meio ambiente, outorgando-a a todos os entes federativos.

Além disso, põe-se em relevo se a concentração do controle implica omissão das demais ordens jurídico-políticas, podendo resultar na imputação de responsabilidade por conduta ofensiva ao bem juridicamente tutelado.

Questiona-se, também, a relação entre a concentração do controle dos bens ambientais e as desigualdades sociais e regionais reconhecidas constitucionalmente, para, no exame dos impactos positivos e negativos da

centralização e da descentralização, verificar a necessidade de buscar mecanismos que promovam a descentralização política no gerenciamento dos recursos ambientais em prol do equilíbrio entre o ambiente humano e não-humano, considerando que a Constituição Federal abriga institutos que podem ser manejados em busca da sustentabilidade ambiental.

Apoiando-se em estudos doutrinários, essas questões principais são examinadas pela interpretação das normas constitucionais, consideradas integrantes de um sistema harmônico, que abriga princípios que orientam a legislação infraconstitucional, no contexto de uma sociedade pluralista envolvida em processos globalizantes, mas que conserva suas singularidades, articulando-se com a identidade nacional, fazendo com que o Direito positivado seja produto cultural da sociedade brasileira.

O trabalho se compõe de cinco capítulos. O primeiro apresenta o contexto da sociedade contemporânea globalizada envolvida por riscos e perigos, destacando-se dentre eles os riscos das formas de produção e consumo baseadas na exploração dos recursos ambientais. Lança-se mão das abordagens de Jürgen Habermas, Manuel Castells, Ulrich Beck e Anthony Giddens.

O segundo capítulo traz a visão do meio ambiente natural e cultural brasileiro, observado pela característica considerada mais marcante, as diversidades dos ecossistemas da natureza e as diversidades culturais, estas retratadas pelas populações tradicionais, dando luzes ao contexto social subjacente à reação normativa brasileira ao tema sobre meio ambiente e desenvolvimento, objeto das convenções internacionais promovidas pela

Organização das Nações Unidas, que influenciam o ordenamento jurídico de vários países.

No mesmo capítulo se identifica os atributos conferidos pela Constituição Federal ao meio ambiente humano e ecologicamente equilibrado, objeto da tutela jurídica, conformado normativamente de maneira avançada à vista da finalidade intergeracional, de alcance sem precedentes no Direito pátrio, do que decorre a estruturação do Direito Ambiental como nova disciplina jurídica, cujos princípios constitutivos são examinados.

O propósito de analisar a proteção jurídica do equilíbrio ambiental frente ao pacto federativo faz com que se veiculem no capítulo terceiro alguns referenciais teóricos do Estado Federal, visto como uma decisão política e, por isso, construído de acordo com os anseios de determinada sociedade, no entanto, destacam-se suas origens, as características comuns aos vários sistemas federativos existentes e a trajetória de alguns deles, estabelecendo a importância da finalidade estatal para o desenvolvimento humano sustentável.

Trazendo como referência o federalismo elaborado pelas Constituições de 1891, 1934 e 1946, o capítulo quarto se volta para o tratamento da matéria ambiental no regime federativo implantado pela Constituição Federal de 1988, enfrentando o complexo sistema de repartição de competências nos temas relacionados ao objeto da investigação no intuito de responder às hipóteses inicialmente levantadas, inclusive considerando os conflitos espelhados nos casos concretos e resolvidos pela atuação do Supremo Tribunal Federal.

O último capítulo identifica a situação de emergência ambiental em face das endêmicas desigualdades sociais e regionais, observando a reconstrução institucional alicerçada pela democracia e a mutação interpretativa de institutos jurídicos como pressupostos para o equilíbrio ambiental empreendido por relações coordenadas, cooperativas e solidárias entre os entes federados adequadas à realidade brasileira, com a preservação de suas múltiplas diversidades, a partir do exercício hermenêutico que promova maior participação de todos na tutela de um bem coletivo.

CAPÍTULO 1 - CONSIDERAÇÕES SOBRE A SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

1 TEORIAS SOCIOLÓGICAS DO AMBIENTE GLOBALIZADO

É fato que o mundo está atravessando mudanças que ocasionam profundas alterações na vida social, do que decorrem novas perspectivas de visão do entorno comum.

Pode-se dizer que a sociedade atual, herdeira da revolução industrial, de produção e consumo massificados, na qual se incrementou o domínio sobre os bens da natureza, vive às voltas com as conseqüências benéficas e malélicas dos avanços científicos e tecnológicos, processando instantaneamente informações pela rede mundial de computadores, mas ainda tendo de enfrentar sérios problemas de desigualdades, discriminações, intolerâncias e formas variadas de ofensa aos direitos humanos.

Neste trabalho, o contexto social global será apresentado sob o enfoque de quatro sociólogos contemporâneos como encaminhamento para a discussão da questão ambiental na realidade da sociedade brasileira.

1.1 Abordagem de Jürgen Habermas: a esfera pública na democracia

Habermas² assinala que os grandes temas das últimas décadas, como o rearmamento atômico, os riscos do emprego pacífico da energia nuclear, os riscos dos experimentos genéticos, as ameaças ecológicas sobre o equilíbrio da

² *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, p. 92/ 115, v. II

natureza, o empobrecimento progressivo e dramático do terceiro mundo, bem como os problemas da ordem econômica mundial, receberam primeiramente atenção da sociedade civil, não tendo o sistema estatal nem as grandes organizações tomado a iniciativa na discussão desses problemas.

O autor citado diz que a concepção de sociedade civil já não é aquela definida pela tradição liberal, enfocada na economia formada pelo direito privado e dirigida pelo trabalho, pelo capital e pelo mercado de bens.

Hoje, seu centro institucional é constituído por movimentos, organizações e associações, que captam os problemas sociais a partir das ressonâncias da esfera privada para sintetizá-los e transmiti-los aos setores da esfera pública política.

Considerando que os procedimentos democráticos tradicionais, como os parlamentos e os partidos, são esferas insuficientes para a tomada de decisões a respeito das problemáticas coletivas, Habermas propõe que o controle dos processos que atualmente nos controlam seja feito mediante um referencial da democracia, que denomina *esfera pública*, descrevendo esta como *“uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, de posições e de opiniões; nelas os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos”*³.

Também salienta a importância dos meios de comunicação para a renovação democrática, que, embora possam ser dominados por interesses

³ Ibidem, p. 92.

meramente comerciais, são também instrumentos a possibilitar o desenvolvimento de centros democráticos de discussão.

Afinal, essa esfera pública exige a reformulação dos processos democráticos para abranger maior participação dos órgãos comunitários e outros grupos locais, como atores que podem influenciar na autotransformação do sistema político constituído como um Estado de Direito.

1.2 Abordagem de Manuel Castells: a sociedade em rede

Manuel Castells⁴ concentra sua abordagem no impacto dos meios de comunicação e das tecnologias da informação em face da sociedade atual, sustentando que se está diante de uma nova era, traduzida na sociedade de informação, que se define pela ascensão das redes e do surgimento de uma economia em rede, dependente das conexões das comunicações globais.

Esse novo modelo econômico mantém o regime capitalista, no entanto, de uma forma diferenciada de outras épocas, pois sua expansão não se baseia na classe operária ou na fabricação de bens materiais, mas sim nas telecomunicações como meios de transmissão de informações.

Essas novas tecnologias, diz Castells, alteram a estrutura social, hoje vinculada a um novel modelo de desenvolvimento, que chama de informacionalismo, conformado pela reestruturação da produção capitalista ocorrida no final do século XX.

⁴ *A era da informação: economia, sociedade e cultura*, p. 39 e seguintes, v.1

Teoricamente, afirma o sociólogo comentado, sua tese se fundamenta na visão de que as sociedades são organizadas em processos estruturados por relações históricas entre produção, experiência e poder.

Nessa perspectiva, produção é a ação da humanidade sobre a natureza, sua matéria, para se apropriar dela e transformá-la em produto, a fim de ser consumido e também para formar excedente, aplicado este como investimento conforme os objetivos sociais estabelecidos.

A experiência consiste na ação dos seres humanos sobre si mesmos, determinada pela interação deles, enquanto sujeitos biológicos e culturais, com seus ambientes naturais e sociais, desenvolvida pela constante busca em satisfazer suas mais variadas necessidades.

O poder se traduz na relação entre os seres humanos que, fundada na produção e na experiência, impõe a vontade de uns sobre outros pelo uso potencial ou real da violência física ou simbólica, figurando o Estado como base desse poder.

Então, o avanço da tecnologia da informação difundida em rede traz conseqüências de toda ordem para a vida social, gerando alterações nas relações entre o capital e o trabalho, tornando este cada vez mais individualizado segundo as aptidões e capacidades de cada um, estabelecendo ainda critério de inclusão e exclusão social, a partir da conexão ou não nessa rede mediada por computadores.

Notadamente remarca as conseqüências para a identidade e vida cotidiana modificadas pelo novo modelo de desenvolvimento, pois a identidade pessoal se converte em algo bastante aberto em razão das interações que a conexão em rede promove.

Nesse contexto, Castells reafirma que a experiência humana passa para uma nova fase, considerando as transformações das relações entre natureza e cultura.

Descreve que o primeiro modelo de relação entre essas duas realidades – natureza e cultura – foi há milênios caracterizado pela dominação da natureza sobre a cultura, em que o ser humano lutou para sobreviver diante dos rigores da natureza que não sabia controlar.

O segundo modelo, produto do iluminismo e da revolução industrial, caracteriza-se pela dominação da cultura sobre a natureza, advindo uma sociedade baseada no processo de trabalho por meio do qual os seres humanos se libertaram das forças naturais.

O modelo atual representa um novo estágio em que a cultura se refere à cultura, tendo superado a natureza a tal ponto que esta tem de ser preservada e renovada, como uma forma cultural, dizendo ser este o sentido do movimento ambientalista de reconstrução da natureza como uma forma cultural ideal.

Diante desse quadro de mudança histórica de organização e interação social genuinamente cultural, salienta a importância da informação e da transmissão de mensagens e imagens em rede para encaminhamento básico da

estrutura social, que exige controle mais efetivo do mercado global dominado pelos sistemas eletrônicos que efetuam transações financeiras.

Para tanto, apregoa Castells, é necessário envidar esforços coletivos ancorados em organizações internacionais e em alguns países que regulam o capitalismo internacional, concluindo que as tecnologias da informação podem dar mais poder às comunidades locais, além de renová-las.

Portanto, aparece clara a importância do poder estatal na condução da política de investimento em tecnologia para encaminhar um modelo de desenvolvimento, atento às tendências mundiais da era da informação, mas também voltado para efetivação do bem comum da ordem social interna da qual faz parte.

1.3 Abordagem de Ulrich Beck: a sociedade global de risco

Este sociólogo trabalha com a distinção do que chama primeira e segunda modernidade para introduzir a definição da sociedade de risco⁵.

Diz que a primeira modernidade se baseava nas sociedades de Estados-nações, em que as relações sociais e as comunidades se desenvolviam principalmente em sentido territorial, cujos temas coletivos sobre o progresso, pleno emprego e exploração da natureza, típicos do período, foram atingidos na atualidade por cinco processos inter-relacionados, quais sejam, a globalização, a individualização, a revolução dos gêneros, o subemprego e os riscos globais,

⁵ *La sociedad del riesgo global*, p. 2 e seguintes

como são os casos da crise ecológica e o colapso dos mercados financeiros, que se traduzem nos desafios da segunda modernidade.

Afirma que os cinco processos têm em comum o fato de serem conseqüências imprevistas do sucesso da primeira modernidade, de caracterização simples, linear e industrial, fundada no Estado nacional.

Por isso, prossegue sustentando que a tradicional sociedade industrial foi substituída por uma sociedade de riscos e incertezas, sendo a gestão dessas questões o traço principal da ordem global atual.

Ao definir *risco* como sendo o enfoque moderno da previsão e controle das conseqüências futuras da ação humana, ou seja, as diversas conseqüências não desejadas da modernização radicalizada, parece que Beck não está afirmando que a contemporaneidade seja mais arriscada do que antes. Sua observação é de que hoje os riscos estão em transformação, originando-se das incertezas criadas pelo próprio desenvolvimento social, bem como pela ciência e pela tecnologia.

Essa situação de risco não se restringe espacial, temporal ou socialmente. Os perigos atuais afetam todos os países e todas as classes sociais, têm efeitos globais e não somente pessoais. Daí que suas manifestações atravessam fronteiras nacionais, a exemplo das formas de contaminação.

Usando ilustrativamente o desenvolvimento da ciência e da tecnologia, diz Beck que hoje criam situações de risco diferentes de épocas passadas, pois, embora tragam muitos benefícios, geram também perigos difíceis de avaliar.

É o caso do desenvolvimento da modificação genética, cujos riscos não são conhecidos com exatidão. De um lado, os defensores das sementes transgênicas sustentam que os alimentos assim produzidos podem acabar com a subnutrição nos países mais empobrecidos ao proporcionar alimentação mais barata para todos. De outro lado, há aqueles que pregam que tais produtos podem trazer graves e imprevisíveis conseqüências para a saúde.

Aliás, as questões ambientais junto à ampliação da democracia e o futuro papel do Estado são os marcos da sociedade de risco na abordagem ora comentada.

Esses marcos são temas dos debates políticos recentes, em que são questionadas a decadência do poder e a legitimidade dos governos, sob o argumento de que a permanência de uma instituição se baseia no seu reconhecimento social como solução permanente a um problema permanente, cabendo aos agentes das ações institucionalizadas estarem sistematicamente familiarizados com o significado institucionalizado, envolvendo a questão do consentimento social, pelo que levanta a necessidade de renovar a cultura da democracia.

Considerando que na sociedade de risco o Estado-nação já não se mostra capaz de controlar os processos que desencadeiam os perigos, Beck coloca a necessidade de abertura do processo de decisão, não só no âmbito estatal, como também nas corporações privadas e nas ciências.

Com relação ao uso dos recursos naturais, o autor, ao corroborar que os efeitos colaterais de produtos e processos industriais estão colocando em perigo os pressupostos básicos da vida, podendo desencadear o colapso dos mercados, destruir a confiança política, o capital econômico e a crença da superioridade racional dos especialistas, faz um interessante questionamento sobre o conceito de ecologia.

Para ele, ecologia e natureza são conceitos vagos, comportando várias respostas à pergunta sobre o que deveria ser preservado.

Surge, então, a reflexão sobre de que modelo cultural de natureza se trata, pois pode ser a natureza dominada e explorada até o esgotamento pela indústria; pode ser também a natureza da vida rural dos anos cinqüenta; bem como pode se tratar da natureza das ciências sociais; pode, além disso, comportar a visão dita empreendedora de que as intervenções industriais sobre a natureza são passíveis de restauração plena; ainda, pode representar a visão de pessoas comovidas pela natureza, para as quais até as intervenções em pequena escala são causadoras de danos irreparáveis.

Portanto, a própria natureza não é natureza, é um conceito, uma norma, uma lembrança, uma utopia, um plano alternativo, sendo que atualmente está sendo redescoberta, num momento em que já não existe. Nesse sentido, afirma o sociólogo alemão que o propósito ecologista de utilizar a natureza como bandeira contra sua própria destruição se funda numa falácia naturalista, pois a natureza invocada já não existe.

O que existe, a gerar inquietude política, são formas diferentes de socialização e diferentes mediações simbólicas da natureza. São os conceitos culturais da natureza, as concepções opostas da natureza e suas tradições culturais, o que, atrás das discussões entre especialistas sobre fórmulas e perigos técnicos, exerce influência determinante sobre os conflitos ecológicos na Europa, bem como entre a Europa e os países do terceiro mundo e, ainda, dentro desses países.

Por isso, a natureza em si não pode ser a referência analítica para a crise ecológica e para a crítica do sistema industrial. A mais comum das respostas sobre quem poderia ser esse referencial reside na ciência da natureza.

Nesse diapasão, supõe-se que fórmulas técnicas sobre toxidade do ar, da água e dos alimentos, bem como a respeito de modelos climatológicos, são decisivas para controlar o dano.

No entanto, Beck diz que esse enfoque possui inconvenientes. O primeiro por conduzir a uma ecocracia. O segundo porque ignora as percepções culturais, de conflito e do diálogo intercultural, já que os mesmos perigos podem se apresentar maléficos para uns e benéficos para outros. O terceiro consiste em que os enfoques da ciência natural acerca das questões ecológicas implicam mais modelos culturais ocultos da natureza.

Embora todos tenham de pensar nos conceitos da ciência natural para perceber o mundo como ecologicamente ameaçado, nenhuma classe de

especialistas pode responder como todos querem viver, o que se está disposto ou não a aceitar.

Tal não decorre de nenhum diagnóstico técnico ou ecológico dos perigos, porque deve converter-se em objeto de diálogo global entre culturas. Isso é que aparece como objetivo em uma segunda perspectiva, vinculada à ciência da cultura, porquanto a escala e a urgência da crise ecológica variam segundo as percepções e avaliações intraculturais e interculturais.

Enfim, a proposição de Beck para esse mundo de risco global perpassa pela cooperação entre Estados, participando também da discussão grupos e movimentos, observados como novo âmbito de ativismo, que nomeia de subpolítico e que podem ter grande influência sobre os mecanismos tradicionais de decisão.

1.4 Abordagem de Anthony Giddens: a reflexividade social

O britânico Anthony Giddens⁶ concorda que estão ocorrendo mudanças que resultam em uma vida atual, denominada por ele de um *mundo que nos escapa*, por ser caracterizado por riscos e incertezas como retrata Beck.

Para Giddens, ao lado do conceito de risco há de ser situado o conceito de *confiança*, confiança nos indivíduos e nas instituições. Ocorre que as formas de confiança tradicionais, fundadas na comunidade local, também estão em mutação, pois viver numa sociedade globalizada significa sofrer influência de

⁶ *Sociología*, p. 138/139.

pessoas que nem se conhecem pessoalmente e podem estar do outro lado do hemisfério.

Logo, confiança hoje se volta para sistemas abstratos, como os órgãos que regulam a alimentação, a purificação da água e a eficácia da rede bancária.

Assim, confiança e risco estão imbricados, pois para o enfrentamento dos riscos com soluções adequados se necessita depositar confiança nos organismos sociais.

Defende que a vida na era da informação incentiva a reflexão ou reflexividade social diante da conduta de pensar e refletir constantemente sobre o desenrolar da vida, já que não se tem controle sobre o futuro.

Nesse quadro, embora as nações tenham diminuído seu poderio, a exemplo das políticas econômicas sobre as quais os países têm atualmente menos influência, entende Giddens que os Estados ainda conservam bastante poder.

Assim é que a cooperação internacional pode reafirmar a influência estatal sobre o mundo atual, acompanhando Beck a respeito da importância dos organismos e movimentos da subpolítica nesse intento.

Porém, diz Giddens, esses corpos que trabalham fora da política formal não vão substituir a política democrática tradicional. Esta segue sendo essencial, pois esses grupos apresentam demandas contrapostas e interesses diversos, a

exemplo da questão sobre o aborto. A entidade estatal, então, deve avaliar as reivindicações e preocupações diversas e tomar posição diante delas.

Alerta, enfim, que a democracia não pode limitar-se à esfera pública, conforme diz Habermas, pois na vida privada surgem outras formas de relações familiares, de igualdade entre os sexos, que tendem a avançar para toda a vida social, com base no respeito mútuo, na comunicação e na tolerância.

2 SOCIEDADE DE RISCO GLOBAL E OS IMPACTOS LOCAIS DO CONSUMO, DA POBREZA E DA DEGRADAÇÃO AMBIENTAL

Compartilha-se das abordagens acima expostas quanto à existência de riscos e perigos que envolvem a experiência humana na atualidade, extensivas às demais formas de vida.

Não há dúvida que tais incertezas são frutos da ação interventiva do ser humano sobre a natureza, conjugada com o avanço dos conhecimentos científicos e tecnológicos, incentivados pela forma de produção capitalista de geração dos mais diversificados bens distribuídos e consumidos por uma sociedade interconectada em rede.

Ocorre que, embora as ameaças engendradas por esse modelo de desenvolvimento econômico afetem toda a população mundial, a extensão e a responsabilidade dos efeitos são percebidas e concebidas de maneira diferente no universo social.

Pretende-se com tal assertiva esclarecer que o embate entre a preservação do meio ambiente e o crescimento econômico possui como

catalisador a temática do consumo de produtos, serviços e recursos, verificado não uniformemente entre os habitantes da terra.

É claro que os índices crescentes de consumo mundial se articulam com o desenvolvimento econômico, fazendo presumir que as pessoas estão vivendo em melhores condições de acesso a gêneros alimentícios, artigos pessoais, moradia, lazer etc. Ocorre que a tendência por maior consumo intensifica a utilização dos recursos ambientais, como também acentua as desigualdades sociais.

Segundo o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento de 1998, nos países industrializados o consumo *per capita* tem aumentado em torno de 2,3% anualmente, sendo que na Ásia Oriental o aumento tem sido maior, de 6,1% ao ano, enquanto que na África em média o consumo diminuiu 20% em trinta anos. Na realidade, a explosão do consumo não abrange a quinta parte mais pobre da população mundial.

O retrato da desigualdade pode ser visto pelos índices de consumo consideradas as populações das regiões de maior e menor desenvolvimento. A América do Norte e a Europa Ocidental possuem 12% da população mundial, sendo que o consumo familiar corresponde a 60% do total mundial. Na América Latina e no Caribe habitam 8,5% dessa população global e sua cota correspondente de consumo é de 6,7%. Já a África Subsaariana, que abriga 11% da população global, tem 1,2% do consumo privado mundial⁷.

⁷ Dados extraídos de Anthony Giddens, *sociologia*, p. 874/875.

Além das desigualdades levantadas, o consumo em expansão causa grave impacto ao meio ambiente. Ilustra-se com o aumento do consumo da água potável, que tem duplicado desde a década de sessenta, a combustão dos carburantes fósseis quase que quintuplicou nos últimos cinquenta anos, o consumo de madeira tem crescido em torno de 40% há cerca de vinte e cinco anos.

Vê-se, assim, que são muitos os impactos, pois que as reservas de água se reduzem, as florestas têm suas áreas devastadas, os espécimes animais escasseiam ou se extinguem, além do que o consumo galopante gera resíduos e emissões nocivas que também causam degradação ambiental.

Por isso, concorda-se com a conclusão de Giddens⁸ de que, embora as populações mais ricas sejam as principais consumidoras, as populações mais pobres são as mais atingidas pela degradação ambiental produzida pelo aumento de consumo por todos os ângulos de observação.

No âmbito das sociedades locais, os grupos abastados podem se afastar das áreas afetadas, deixando que os empobrecidos sofram os efeitos diretos do meio ambiente degradado.

Na esfera global, acontece o mesmo fenômeno, pois o desgaste do solo, o desmatamento, a escassez da água, as emissões de chumbo e a contaminação atmosférica se concentram nas regiões em desenvolvimento.

⁸ Ibidem.

Infere-se, então, que a pobreza também causa impacto ambiental em razão de que poucos recursos das pessoas empobrecidas são maximizados, como consequência do instinto de sobrevivência.

É nesse panorama de consumo crescente e pobreza instalada que as lesões e as ameaças ao meio ambiente global ecologicamente equilibrado colocam em risco a qualidade da vida no planeta.

Pode-se apontar a tipologia das lesões e ameaças: contaminação atmosférica, contaminação da água, eliminação dos resíduos, o esgotamento dos recursos ambientais naturais por força da intensificação do consumo, a degradação do solo causadora da desertificação, o desmatamento das florestas naturais, os riscos provocados pelo aquecimento global e a produção de alimentos geneticamente modificados.

Defende-se que todas essas questões são assuntos de interesse universal, de todas as pessoas, de todas as comunidades, de todas as sociedades, de todos os Estados. Ocorre que os impactos mais intensos são imediatamente sofridos pelas comunidades locais, que precisam ser consideradas partícipes do processo decisório de preservação, regeneração e controle da qualidade ambiental.

Por isso, as discussões e as possíveis soluções devem respeitar os fatores culturais de cada sociedade política, sendo a entidade estatal condutora desse processo, que exige cooperação internacional e a participação democrática dos grupos da subpolítica, como nomeia Beck, efetivando-se a ampliação da esfera pública, como pretende Habermas.

Esboçada uma visão geral da complexa problemática que a sociedade contemporânea global tem de enfrentar, entende-se oportuno demonstrar a seguir o contexto sócio-ambiental brasileiro diante dessa sociedade de risco. Para tanto, primeiro se apresentará a característica que neste trabalho se considera mais marcante, qual seja, suas múltiplas diversidades.

CAPÍTULO 2 - O MEIO AMBIENTE E O DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO

1 DIVERSIDADES NATURAIS: BIOMAS BRASILEIROS

O Brasil, país de dimensões continentais com 8,5 milhões de km², abriga a maior biodiversidade do mundo, contando também com rica diversidade cultural.

Segundo definições e dados oficiais do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)⁹, usados neste trabalho para retratar a biodiversidade, tem-se aqui uma mega biodiversidade, reunindo pelo menos 70% das espécies vegetais e animais conhecidas mundialmente, além de possuir a maior rede hidrográfica existente.

A biodiversidade pode ser caracterizada pela diversidade em ecossistemas, em espécies biológicas, em endemismos e em patrimônio genético.

Ecossistema consiste em um conjunto de regiões com características naturais semelhantes.

Bioma, por sua vez, refere-se a um conjunto de ecossistemas.

⁹ www.ibge.gov.br e www.ibama.gov.br

Com tais noções, registre-se que o MMA e o IBGE elaboraram em meio digital o Mapa de Biomas do Brasil, no qual consta a definição de bioma “como um conjunto de vida (vegetal e animal) constituído pelo agrupamento de tipos de vegetação contíguos e identificáveis em escala regional, com condições geoclimáticas similares e história compartilhada de mudanças, o que resulta em uma diversidade biológica própria”.

Segundo esse mapeamento o país possui seis biomas continentais, a saber: bioma Amazônia, bioma Cerrado, bioma Mata Atlântica, bioma Caatinga, Bioma Pampa e bioma Pantanal.

Embora sendo detentor desses significativos patrimônios naturais, o estudo de representatividade ecológica nos biomas brasileiros, elaborado pelo MMA/IBAMA em conjunto com a ONG WWF Brasil, concluiu que o Brasil é um dos países de menor porcentagem de áreas especialmente protegidas, considerando as unidades de conservação de proteção integral federais, com apenas 1,99%, que além do mais se encontram mal distribuídas entre seus biomas.

1.1 Bioma Amazônia

O bioma Amazônia se estende por 4.196.943 km², ocupando 49,29 km² do território nacional. Seus ecossistemas são sorvedouros de carbono, contribuindo para o equilíbrio climático global. Detém a maior reserva de diversidade biológica do mundo, com o maior banco genético hoje existente.

A floresta Amazônica é a maior floresta tropical do planeta, possuindo características de vários ecossistemas, pois além da floresta úmida de terra firme, existem as florestas fluviais alagadas, vários tipos de mata, campos abertos e cerrado, sendo que este sobrevive atualmente em refúgios dentro das matas de terra firme. Perfaz um sistema auto-sustentável, pois consegue manter-se com seus próprios nutrientes num ciclo permanente, embora a fertilidade natural do solo seja considerada baixa em contraste com a exuberância das florestas.

Nesse ambiente foram catalogados 1,5 milhão de espécies vegetais, vivem em torno de 3 mil espécies de peixes, 1.622 tipos de aves, 516 anfíbios, 467 répteis, 428 mamíferos e uma intensa variedade de insetos.

Em meio a toda essa grandiosidade, há uma reserva mineral ainda não mensurada totalmente, sendo notória sua importância hídrica, pois os rios amazônicos representam cerca de 20% da disponibilidade mundial de água doce.

No bioma Amazônia se situam os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará e Roraima, 98,8% do Estado de Rondônia, 54% do Estado do Mato Grosso, 34% do Estado do Maranhão e 9% do Estado de Tocantins.

Ocorre que essa área é alvo de grandes depredações, como é o caso do desflorestamento. No ano de 2007, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) identificou os Estados e Municípios com maior índice de desmatamento, sendo que 19 municípios estão no Mato Grosso, 12 se localizam no Pará, 4 em Rondônia e 1 no Amazonas.

Por isso, buscando o reconhecimento internacional da necessidade de proteção dos ecossistemas ameaçados, o Brasil ingressou com o processo, que está em curso, de integração da Amazônia Central no Sistema de Reservas da Biosfera do MAB-UNESCO¹⁰, como um dos meios visando à preservação desse importante bioma para o equilíbrio ambiental de todo o planeta.

1.2 Bioma Cerrado

O bioma Cerrado se estende por uma área de 2.036.448 m², correspondente a 23,92% do território nacional, possuindo ecossistema do tipo savana, considerada muito rica em biodiversidade.

Sua caracterização pode ser observada por árvores relativamente baixas, de até 20 metros, sendo típica a vegetação de troncos e ramos retorcidos, cascas espessas e folhas grossas.

No tocante à diversidade biológica, o Cerrado possui flora com mais de 10 mil espécies de plantas, dentre elas 4.400 endêmicas, 837 espécies de aves, 67 gêneros de mamíferos, 150 espécies de anfíbios, sendo 45 endêmicas, bem como 120 de répteis, sendo 45 endêmicos.

O bioma Cerrado ocupa principalmente a totalidade do Distrito Federal, 97% do Estado de Goiás, 91% do Estado de Tocantins, 65% do Estado do

¹⁰ O Sistema de Reservas da Biosfera do MAB-UNESCO (MAB, do inglês *man and biosphere*) da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura trabalha com três prioridades: a) conservação da natureza e de sua biodiversidade; b) desenvolvimento social sustentado das populações viventes na reserva, notadamente visando às comunidades tradicionais; c) aprofundamento da educação ambiental e do conhecimento científico.

Maranhão, 61% do Estado do Mato Grosso do Sul e 57% do Estado de Minas Gerais.

Esse bioma também se encontra ameaçado, restando conservado hoje 20% de sua área. Vários fatores são levantados como causa, desde a mudança da Capital Federal na década de 1960, bem como a expansão da fronteira agrícola, que exigiram novas infra-estruturas viárias e energéticas, mas as atividades agrárias provocaram alterações em 67% de áreas do cerrado em face dos desmatamentos, queimadas, uso de fertilizantes químicos e agrotóxicos.

Com vistas à preservação desse bioma, foram criadas algumas unidades de conservação federais, constituídas de 10 parques nacionais, 3 estações ecológicas e 6 áreas de proteção ambiental. Foi aprovada a reserva da biosfera do cerrado, passando a integrar o Sistema de Reservas da Biosfera do MAB-Unesco.

1.3 Bioma Mata Atlântica

O bioma Mata Atlântica abrange área aproximada de 1.110.182 km², corresponde a 13,04% do território brasileiro. Ocupa a totalidade dos Estados do Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina, 98% do Estado do Paraná, bem como se estendendo em porções em outros onze Estados.

Esse bioma abriga diversos ecossistemas, com estruturas e composições florísticas variadas em razão das diferenças de solo, relevo e características climáticas. Também comporta rica biodiversidade. Possui 20 mil espécies de plantas vasculares, das quais 8 mil são endêmicas. Há 1.361 espécies da fauna

brasileira, com 261 espécies de mamíferos, 620 de aves, 200 répteis e 280 anfíbios. Aqui também há muitas espécies ainda desconhecidas no meio científico.

A floresta Atlântica é o segundo conjunto de matas da América do Sul, perdendo apenas para a floresta Amazônica. Está localizada na Serra do Mar, constituída por uma cadeia de montanhas costeiras, apresentando uma série de interrupções, em que as matas pluviais também se interrompem. Os recursos hídricos desse bioma abastecem 70% da população brasileira.

Foi a primeira área explorada pelos colonizadores, tendo início com a extração do pau-brasil, prosseguindo-se com o desmatamento nos ciclos da cana-de-açúcar, ouro, produção de carvão vegetal, extrativismo da madeira, cultivo de cafezais, implantação de pastagens, produção industrial, assentamentos, construção de rodovias e barragens, além de intenso processo de urbanização.

Hoje restam cerca de 7,3% de sua cobertura florestal original, encontrando-se remanescentes florestais em áreas de difícil acesso, que estão sendo preservados para garantir a contenção de encostas, propiciando a contemplação de exuberantes paisagens e desenvolvimento do ecoturismo, além de servir de abrigo para populações tradicionais, inclusive nações indígenas.

Sabido que o bioma Mata Atlântica é objeto de estudos e iniciativas visando a sua conservação, tanto dos setores públicos quanto privados, com normatividade voltada para sua preservação, fazendo parte do Sistema de Reservas da Biosfera do MAB-UNESCO.

1.4 Bioma Caatinga

O bioma Caatinga tem 844.453 km², representando 9,92% do território brasileiro, sendo o principal ecossistema da região nordeste.

A vegetação predominante é seca e espinhosa por conta da ocorrência de secas estacionais e periódicas, deixando a vegetação sem folhas, que voltam a brotar na época das chuvas. O clima é semi-árido, apresentando esse bioma variedade de paisagens, relativa riqueza biológica e endemismo.

Na fauna da Caatinga são encontrados lagartos, serpentes, quelônios, anfíbios e aves.

A região também vem sendo explorada economicamente desde os tempos do Brasil colonial, com a extração de madeira, monocultura da cana-de-açúcar e atividade pecuária em grandes latifúndios.

Aproximadamente 80% dos ecossistemas originais já foram alterados pela ação humana pelas atividades de desmatamentos, queimadas e a substituição de espécies vegetais nativas por cultivos e pastagens, prejudicando a manutenção de populações da fauna silvestre, a qualidade da água e o equilíbrio do clima e do solo.

O bioma Caatinga se estende pela totalidade do Estado do Ceará, 95% do Rio Grande do Norte, 92% da Paraíba, 83% de Pernambuco, 63% do Piauí, 54% da Bahia, 49% de Sergipe, 48% de Alagoas, além de pequenas porções em Minas Gerais e Maranhão, cerca de 1%.

1.5 Bioma Pampa

Esse bioma é conhecido também por Campos Sulinos. Abrange 176.496 km², referente a 2,07% do território nacional. Restringe-se ao Estado do Rio Grande de Sul, ocupando 63% de sua área geopolítica.

A denominação *pampa* se dá em razão dos tipos de campos existentes no Rio Grande do Sul, sendo que em outras partes da região se encontram as matas de araucárias e também campos parecidos à savana.

Nesse bioma o relevo possui topos mais planos, vegetação rala e com poucas espécies, que se tornam densas e variadas nas encostas, com predominância de gramíneas e leguminosas.

Devido à expansão agrícola, com o uso inadequado do solo e com as queimadas, há atualmente erosão e empobrecimento das terras integrantes desse ecossistema.

1.6 Bioma Pantanal

O bioma Pantanal ocupa 150.355 km², correspondente a 1,76% do território pátrio, abrangendo 25% do Estado do Mato Grosso do Sul e 7% do Estado do Mato Grosso. Representa o elo entre o Cerrado no Brasil Central, o Chaco na Bolívia e a região Amazônica no norte do país.

Por ser uma área de transição, o bioma possui vários ecossistemas, aproximando-se dos Cerrados e, em parte, com a floresta Amazônica, além de

ecossistemas aquáticos e semi-aquáticos, interdependentes em menor ou maior grau.

A planície inundável é considerada uma das mais importantes áreas úmidas da América do Sul, constituindo ambiente com alta produtividade biológica, grande densidade e diversidade de fauna.

Por isso, em 1991, a Comissão Interministerial para Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento definiu o Pantanal como a maior planície de inundação contínua do planeta.

Embora não possua fauna endêmica rica, como ocorre na Amazônia, o Pantanal se sobressai pela quantidade da fauna e não pela raridade. São inúmeros os cardumes de peixes, abrigando várias espécies de caranguejo, aves, primatas e jacarés. Segundo informações da WWF, há no Pantanal 650 espécies de aves, 80 mamíferos, 260 peixes e 50 répteis.

A atividade econômica mais antiga da região é a pecuária na planície inundável, que foi sedimentada após a conquista e dizimação das populações indígenas até então existentes.

Ocorre que o bioma Pantanal vem sofrendo fortes impactos pelas atividades de garimpo de ouro e diamante, caça, pesca, turismo, agropecuária predatória, construção de rodovias e hidrelétricas. Sobretudo, a abertura de fronteiras provocou crescimento populacional nos planaltos circundantes ao Pantanal, o que causou impacto à planície pantaneira que, apesar de não ter tido aumento demográfico significativo, recebe os sedimentos e resíduos das terras

altas, como os gerados pela expansão agropecuária no Cerrado, bem como pelo esgoto doméstico e industrial.

2 DIVERSIDADES CULTURAIS: POPULAÇÕES TRADICIONAIS

Estudos antropológicos, históricos e sociológicos revelam que o Brasil é uma nação miscigenada, formada por diversos grupos oriundos de etnias variadas que contribuíram ao longo do tempo na constituição de um povo único, com cultura própria.

Assim é que a pluralidade é imanente à sociedade brasileira, não sendo à toa, pois, que no preâmbulo da Constituição Federal do Brasil o pluralismo se encontra afirmado como predicativo social que abriga os valores supremos do Estado Democrático de Direito.

Ocorre que essa miscigenação biológica e cultural aqui existente não se deu de modo idêntico em todo o território pátrio, por conta da convergência de fatores ambientais diferenciados dispersos nos espaços geográficos brasileiros.

Tais fatores consistem em aspectos ecológicos, econômicos e de ocupação humana, que ocorreram diversificadamente nas regiões brasileiras, a partir das relações de convivência e de adaptação do ser humano aos ecossistemas naturais existentes.

A consequência desse fenômeno foi a construção de cultura, no sentido antropológico do termo, típica, própria de cada região do país, que expressam modos diferentes de ser brasileiro.

Essa tese é esposada por Darcy Ribeiro¹¹, que classifica as variantes culturais regionais em Brasil caboclo, Brasil crioulo, Brasil sertanejo, Brasil caipira e Brasil sulinos.

Há de ser consignado que os fenômenos da expansão desenvolvimentista e populacional, os meios de comunicação, associados hoje à globalização com a interconexão em rede, retratados na sociedade de risco contemporânea, causaram alterações na forma de vida tradicional das regiões.

No entanto, compreende-se que as variantes regionais sobrevivem, representativas das culturais típicas manifestadas pelas populações tradicionais, adaptadas com preservação da originalidade pela glocalização¹².

Levando em consideração a divisão do país por regiões, elaborada pelo IBGE, a seguir se identificarão as variantes culturais fazendo uso desse critério.

2.1 Região Norte

Na região Norte se situa o bioma Amazônia. Para efeitos legais, a região está atualmente conformada com os Estados do Pará, Amapá, Amazonas, Roraima, Rondônia, Acre, Mato Grosso e com áreas situadas ao norte do paralelo 13 S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44° W do Estado do Maranhão.

¹¹ *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*, passim. A abordagem antropológica das variantes culturais trabalhadas por Darcy Ribeiro serve de referencial teórico para o tratamento jurídico das diversidades culturais entre as regiões geopolíticas do Brasil, desenvolvido pela autora em sua dissertação de mestrado, publicada com o título *Tutela das diversidades culturais regionais à luz do sistema jurídico-ambiental*.

¹² Glocalização é um neologismo que reúne as palavras globalização e localização. Refere-se ao fenômeno das consequências locais do fator da globalização.

Nessa área, observa-se a configuração cultural cabocla¹³, encontrada principalmente no meio rural, com predominância das raízes indígenas associadas por contribuições da cultura negra e européia, sendo sua característica marcante a relação adaptativa do ser humano com a natureza, de respeito ao meio de onde extrai sua subsistência. A manifestação mais expressiva da cultura amazônica se traduz na forma de vida ribeirinha.

A variante cultural cabocla deita suas origens na área conformada pela Bacia do Rio Amazonas e pelas florestas peculiares, onde viviam, na época da chegada dos portugueses várias tribos indígenas. Há registros de densidade populacional na área de várzea de cerca de 14,6 pessoas por quilômetro.

Com o estabelecimento do contato com o branco português, a forma de vida tribal foi se reduzindo, notadamente pela mortandade, seja em razão do contágio de moléstias, seja pelas guerras, seja pelo aprisionamento, seja pelo desgaste no trabalho.

Alguns indígenas se afastaram do contato, fugindo para lugares mais afastados na imensidão da floresta. Os que ficaram e sobreviveram, foram aculturados, miscigenando-se biológica e culturalmente com os colonizadores, resultando numa população regional de mestiços, herdeira do modo de vida indígena adaptado às florestas e aos rios existentes.

¹³ Ver mais detalhadamente sobre a área cultural cabocla na obra citada da autora, p. 156 e seguintes.

Essa população nova passou a conhecer as espécies da fauna e da flora, terrestre e aquática, mantendo-se pela caça, pesca e coleta de frutos, bem como pelo cultivo em roçados de mandioca, milho e outras culturas tropicais, transportando-se pelos rios amazônicos em canoas e balsas. Viviam, assim, adaptados ao meio ambiente, a exemplo dos ancestrais tribais.

Ocorre que, a partir da segunda metade do século XIX, a economia extrativista começou a se desenvolver em larga escala na região.

Primeiro se deu um surto econômico pela exploração das seringueiras nativas, de onde se extrai o látex, para a produção da borracha, destinada à exportação ao mercado europeu e estadunidense para abastecimento da indústria automobilística.

No período do extrativismo da borracha, que perdurou até a data histórica da Segunda Guerra Mundial, considerando a existência de fases de maior e menor incremento em face do plantio da seringueira no Oriente iniciada pelos ingleses após a Primeira Grande Guerra, houve um afluxo populacional na região Amazônica de pessoas oriundas do Nordeste, que atenderam ao chamado governamental para labutar na área de extração do produto florestal aludido e se incorporaram ao regime de trabalho conhecido como *barracão*¹⁴.

¹⁴ O sistema do *barracão* pode ser traduzido na relação entre o capital e o trabalho, pelo qual o seringalista obtinha recursos para extração da borracha junto às instituições financeiras e os trabalhadores seringueiros, que trasladados para as longínquas áreas de extração, tinham de pagar aos patrões por todos os suprimentos do rudimentar trabalho, além da alimentação, roupas, remédios, arma e munição para defesa pessoal, do que decorria um constante endividamento.

Após a abertura das fronteiras, a partir da década de 1960, iniciada com a construção da rodovia Belém-Brasília e a implantação de planos governamentais visando à valorização econômica da região, uma rede de infra-estrutura foi construída e outros contingentes populacionais ingressaram na área. Nessa época foi criada a Zona Franca de Manaus e implementadas políticas baseadas em projetos agropecuários, hidrelétricos e minerários.

Registre-se que para esse modelo desenvolvimentista a cobertura vegetal, que abriga o inestimável patrimônio da biodiversidade, muitas vezes era encarada como empecilho à expansão produtiva.

Aliás, a finalidade econômica principal desses planos de desenvolvimento era o aumento da produção brasileira destinada ao mercado externo, do que decorreu o crescimento do produto interno bruto regional e nacional. No entanto, não houve a socialização desse crescimento econômico internamente para abranger todas as camadas da população viventes na região.

O que se quer dizer com isso é que as populações tradicionais locais e os contingentes de trabalhadores de outras regiões não foram integrados como beneficiários diretos dessas políticas, embora manejam os recursos ambientais naturais existentes.

Assim é que o modelo de produção econômica, mantido até os dias atuais, que se utiliza da derrubada da vegetação para expansão agropecuária, bem como o extrativismo voltado ao mercado externo, manteve a exclusão social agregada à degradação do meio ambiente natural, incrementado negativamente com a prática

depredatória em curso, prejudiciais ao equilíbrio humano e ecológico, desencadeando consideráveis perdas da biodiversidade, cujo potencial ainda é pouco conhecido.

Esse contexto desintegrador é solo fértil para os conflitos hoje existentes. A região é conhecida internacionalmente pelas conexas conflituosidades agrárias e fundiárias, pelos desmatamentos ilegais, pela existência de trabalho análogo ao de escravo e outras mazelas sociais, que ameaçam a segurança jurídica e a própria legitimidade do Estado na formulação de políticas públicas adequadas a ensejar o desenvolvimento humano sustentado.

2.2 Região Nordeste e Região Centro-Oeste

A região Nordeste se compõe dos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia. Ocupa 18,2% do território nacional, correspondente a 1.556.001 km², nos quais habitam aproximadamente 50 milhões de pessoas. Nessa área se situa o polígono das secas, onde segundo estimativas vivem 27 milhões de habitantes.

A região Centro-Oeste é formada pelos Estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e pelo Distrito Federal. Ocupa 18,9% do território brasileiro, correspondente a 1.604.852 km². Nela vivem cerca de 12 milhões de pessoas.

Nessas duas regiões se encontram duas variantes culturais, plasmadas da relação do ser humano com o meio ambiente configurado originariamente pela Mata Atlântica, pela Caatinga e pelo Cerrado.

Uma das variantes culturais é a crioula, nascida do processo da economia açucareira e de suas atividades complementares, desenvolvido no litoral do Nordeste, do Rio Grande do Norte até a Bahia.

A atividade econômica centrada no cultivo de cana-de-açúcar foi o primeiro grande empreendimento da colonização portuguesa, tendo surgido os primeiros engenhos por volta de 1520, que se multiplicaram em poucas décadas.

Para tal atividade agroindustrial exportadora os meios de produção exigidos eram de fácil acesso dos portugueses, que possuíam o domínio das terras tropicais férteis e frescas da faixa litorânea de sua colônia na América, bem como possuíam tecnologia para construção das prensas, feitas de madeira e ferro, para a obtenção do caldo de cana, produto destinado ao mercado externo. A mão-de-obra era escrava, recrutada notadamente pelo aprisionamento de negros do continente africano, transportados em navios que cruzavam o oceano Atlântico.

Como atividades complementares da produção açucareira, surgiram a fabricação de aguardente e a fabricação de rapadura, consumidos no mercado interno. Desenvolveram-se também lavouras de tabaco, do que decorreu a fabricação de fumo, voltados à exportação em menor escala. Com o mesmo fim, outros produtos, como o cacau, foram sendo cultivados.

Há de se apontar a pesca no litoral, praticada pelos jangadeiros nordestinos, a extração de sal e a exploração do petróleo no Recôncavo Baiano como as atividades que também marcaram o processo econômico da região.

Por isso, Darcy Ribeiro conclui que todas estas formas de produção de riquezas influenciaram no modo de vida da população daquela área, matriz da primeira maneira de ser brasileiro, marcada pela estratificação social em face do regime escravista, força de trabalho que ergueu os símbolos da cultura européia retratada pelo patrimônio arquitetônico das cidades de Recife, Olinda e Salvador.

Manifestações típicas da variante cultural crioula se apresentam nos cultos religiosos afro-brasileiros e na culinária influenciada pela cultura africana.

A outra variante cultural é denominada de sertaneja, geograficamente delimitada por uma área ecológica, que começa no agreste nordestino, passa pelo semi-árido das caatingas, penetrando nos campos de cerrado do Brasil Central.

Aqui se surgiu uma economia pastoril. Primeiramente, a pecuária foi desenvolvida em terras de sesmarias, concedidas aos senhores de engenho da região litorânea, cuja criação se destinava a abastecer de carne, couro e bois como suprimentos da economia açucareira.

Mai tarde, foram-se organizando grandes latifúndios, passando a ser uma atividade especializada de criadores de gado.

Na região sertaneja, apesar de não ter sido utilizada a mão-de-obra escrava, o regime de trabalho era hierarquizado entre o proprietário do rebanho, detentor das terras, de um lado, e do outro lado, o vaqueiro, imigrante de origem pobre, tanto branca quanto mestiça, proveniente da área litorânea.

Após o esgotamento do solo, que ficou inapropriado para a criação do gado bovino, surgiu a criação de bodes, que se expandiu por todo o Nordeste.

Tem-se, ainda, como atividades econômicas da região a cultura de algodão nativo, o extrativismo de palmeiras de carnaúba e o plantio de gêneros alimentícios.

Ocorre que, especialmente na área do polígono da seca, essa economia não se mostrou suficiente para atender ao crescimento populacional havido, formando-se um excedente de mão-de-obra, que emigrou para outras regiões do país.

Dessa área, alguns grupos foram para a Amazônia trabalhar nos seringais. Outros se trasladaram para frente agrícola do Sul do Brasil. E outros contingentes partiram para os centros urbanos, servindo de mão-de-obra não qualificada da construção civil e da industrialização que ia se processando no Sudeste brasileiro.

O modo de ser brasileiro peculiar da variante cultural em comento é o sertanejo, marcado pela desigualdade social advinda desde o início da atividade de pastoreio, sua especialidade.

Observa-se um ser com forte religiosidade, com famílias vivendo distanciadas umas das outras, mas conseguindo experienciar vida comunitária nas festividades religiosas e nos folguedos populares, compartilhando os mesmos hábitos e valores, que conformaram uma visão de mundo diferenciada de outras regiões do país.

2.3 Região Sudeste

Os Estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo integram a região Sudeste, que possui 927.286 km², correspondente a 10,6% do território nacional, no qual habitam cerca de 77 milhões de pessoas.

A variante cultural típica da região é uma das derivações da cultura brasileira rústica, caracterizada pelo modo de vida caipira, com delimitação geográfica desenvolvida a partir das áreas costeiras dos Estados de São Paulo, Espírito Santo e Rio de Janeiro, passando por Minas Gerais e Mato Grosso do Sul, para alcançar, inclusive, áreas vizinhas do Paraná.

A população tradicional caipira se originou do processo sócio-econômico do ciclo da mineração, iniciado com a descoberta do ouro no final do século XVII em Minas Gerais e no início do século XVIII em Mato Grosso e Goiás, para onde acorreram inúmeras pessoas, com destaque para os paulistas e portugueses.

Após o declínio desse ciclo econômico, seus trabalhadores ficaram sem ocupação e difundiram um novo modo de vida, fixando-se a partir das antigas áreas de mineração e de seus núcleos auxiliares, espalhando-se também em porções de terras ainda inexploradas de pouco valor comercial, adquiridas pelos mais afortunados por concessão de sesmarias e ocupadas pela posse pelos mais empobrecidos e imprevidentes.

Nessas terras essa população nova implantou uma economia de subsistência, baseada numa agricultura itinerante de derrubada da cobertura florestal e de queimadas para plantação do roçado, que acaba por incorporar um

estilo de vida modesto, mas independente, alternada por períodos de trabalho continuado para garantia da sobrevivência e por períodos de lazer, estilo esse mais valorizado do que a inserção em sistemas de trabalho rigidamente disciplinado.

Em meados do século XIX a economia voltou a crescer com o cultivo do café, que engendrou o desapossamento do caipira das áreas que até então ocupava.

Considerando o estilo de vida distanciado do trabalho hierarquizado, o ser caipira não conseguiu se adaptar à condição de trabalhador assalariado proporcionado pelo sistema econômico florescente, preferindo se transferir para terras mais longínquas, labutando sob o regime de parceria.

Com a expansão da agropecuária as parcerias também foram se extinguindo, engendrando a exclusão social dessa população, para quem não foram destinadas políticas públicas visando a sua inclusão no desenvolvimento econômico alcançado na região.

Darcy Ribeiro assinala ainda que no contexto cultural caipira houve as contribuições da cultura negra, introduzida pelos escravos africanos, na primeira fase e, após, dos imigrantes europeus que ingressaram na região para trabalharem na atividade agroexportadora cafeeira, bem como de outros elementos das demais variantes culturais brasileiras trazidos por contingentes de pessoas que se incorporaram a principal atividade econômica do Brasil de então.

Os herdeiros desse modo de vida caipira podem ser encontrados nos trabalhadores rurais eventuais, nos trabalhadores urbanos sem qualificação e nos integrantes dos movimentos sociais dos sem-terra, atores da realidade brasileira atual.

2.4 Região Sul

A região Sul é formada pelos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, possuindo 575.316 km², correspondente a 6,8% do território nacional, onde vivem mais de 26 milhões de habitantes.

Darcy Ribeiro compreende que aqui não há homogeneidade cultural ao ponto de configurar uma população tradicional uniforme representativa do ser brasileiro tipicamente sulino, como ocorre nas outras regiões.

Na verdade compreende espaços culturais distintos, configurando uma heterogeneidade apresentada por três componentes principais, que são diferenciadas entre si e com as demais variantes culturais existentes no país.

O primeiro grupo se identifica com os lavradores *matutos*, notadamente de origem açoriana, fixados na faixa litorânea do Paraná para o Sul.

O segundo grupo é representado pelos descendentes dos antigos *gaúchos*, localizados nos campos da fronteira rio-platense e das zonas pastoris de Santa Catarina e do Paraná, especializado no pastoreio.

No terceiro grupo convergem os elementos culturais do *gringo-brasileiros*, descendentes de imigrantes europeus, que configuram uma ilha na parte central

da região e que conseguiram implantar uma economia regional próspera com base em pequenas propriedades, formando um patrimônio cultural com feição européia distinta do restante do país.

Essa heterogeneidade não implica separação absoluta dos três grupos, pois a proximidade espacial provoca interações recíprocas, fazendo com que haja influência entre os aludidos grupos.

Ocorre que por força das matrizes culturais distintas, tem visões de mundo diferenciadas a respeito da sociedade de risco, massificada e industrializada, pelo que, embora recebam os impactos do fenômeno da globalização, ainda mantêm seus respectivos patrimônios culturais por força da glocalização.

Exposta sinteticamente a conjuntura mundial e nacional da realidade sócio-ambiental, passa-se à trajetória básica da evolução valorativa da proteção do meio ambiente, no plano normativo internacional, pressuposto para a investigação da reação normativa brasileira a respeito do tema, de onde se extrai os alicerces de uma disciplina jurídica autônoma, o Direito Ambiental Brasileiro.

3 REAÇÃO NORMATIVA BRASILEIRA À QUESTÃO AMBIENTAL

3.1 Influências das convenções internacionais

Pode-se afirmar que hoje existe o reconhecimento internacional que toda pessoa humana tem o direito fundamental ao meio ambiente saudável.

Essa construção foi fruto do processo de discussões entre vários órgãos e entidades, sobretudo nos encontros, reuniões e conferências patrocinadas pela

Organização das Nações Unidas (ONU), levadas a efeito a partir da segunda metade do século XX, em face da constatação de que os recursos naturais são esgotáveis e que sua exploração de forma irracional provoca desequilíbrio ecológico, afetando a qualidade da vida humana.

Por isso, é voz corrente que a Conferência de Estocolmo de 1972, da ONU¹⁵, representa um marco referencial para a conscientização da necessidade de proteger o meio ambiente humano, como corolário do direito à vida, notadamente sob o enfoque da existência física saudável e da dignidade dessa existência, que se traduz em sadia qualidade de vida.

Essa conferência foi precedida de vários tratados internacionais multilaterais firmados entre as décadas de 1960 e 1970, cujos objetos tratam da matéria ambiental, como é o caso da Convenção Internacional para a proteção de Novas Variedades Vegetais, de 1961; da Convenção de Viena sobre Responsabilidade Civil por Danos Nucleares, de 1963; da Convenção do Espaço Cósmico, de 1967; do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, de 1968¹⁶.

Considerando que modelo de desenvolvimento e proteção ambiental são temas que se acham imbricados, ressoa lógico que as discussões preliminares à Conferência de Estocolmo tenham evidenciado divergências de opiniões entre os

¹⁵ Princípio 1 da Declaração de Estocolmo: *“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 e gozar de bem estar, e tem a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente das gerações presentes e futuras”*.

¹⁶ Danielle Annoni, Direitos humanos e meio ambiente: contribuições para a humanização do direito internacional contemporâneo. In: *Os rumos do direito internacional dos direitos humanos: ensaios em homenagem ao professor Antônio Augusto Cançado Trindade*, p. 497, t. IV.

países centrais mais industrializados e os países periféricos em desenvolvimento. Os primeiros situavam as causas da degradação ambiental no desenvolvimento econômico. Enquanto os segundos entendiam que o crescimento econômico era um mecanismo de viabilização para o equilíbrio sócio-ambiental.

Como resultado da Conferência de Estocolmo de 1972 houve a institucionalização do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a implantação de organizações especializadas.

Em 1986, faz-se conhecida a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, da ONU, sendo que, pela exegese dos artigos 1 e 2, vê-se que predica o direito ao desenvolvimento como um direito humano de toda pessoa e de todos os povos, afirmando que a pessoa é seu sujeito central, estando todas habilitadas a participar, contribuir e usufruir do desenvolvimento econômico, social e político.

Cançado Trindade¹⁷ faz importante distinção entre direito do desenvolvimento e direito ao desenvolvimento.

O primeiro se refere ao sistema normativo internacional de regulação das relações entre Estados juridicamente iguais, mas economicamente desiguais, visando à transformação dessas relações com fulcro na cooperação internacional e na equidade, de modo a reparar os desequilíbrios econômicos entre os Estados e a proporcionar a todos eles oportunidades para alcançar o desenvolvimento. Esse direito do desenvolvimento se compõe dos princípios da autodeterminação

¹⁷ *Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*, p. 175-176.

econômica, da soberania permanente sobre a riqueza e os recursos naturais, do tratamento não-recíproco e preferencial para países em desenvolvimento nas relações econômicas internacionais e nos benefícios da ciência e tecnologia.

O segundo, direito ao desenvolvimento, configura-se direito humano subjetivo, abrangendo exigências da pessoa humana e dos povos, que devem ser observadas.

Corroborar-se, dessa forma, a inter-relação entre o direito ao meio ambiente sadio e o direito ao desenvolvimento, ambos componentes do sistema de direitos fundamentais da pessoa humana, trazendo à tona a noção de sustentabilidade.

Fritjof Capra¹⁸ afirma que o conceito de sustentabilidade foi cunhado no início da década de 1980 por Lester Brown, fundador do Instituto Worldwatch, a partir da definição de sociedade sustentável como sendo aquela que é capaz de satisfazer suas necessidades sem comprometer as chances de sobrevivência das gerações futuras.

Na mesma década, em decorrência dos trabalhos do PNUMA, foi apresentado em 1987, pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, o relatório Brundtlan¹⁹ a respeito dos principais problemas ambientais e expondo propostas de solução, inclusive no tocante à harmonização entre o crescimento econômico e a preservação com aproveitamento racional dos recursos naturais, pelo que desenhou o conceito de desenvolvimento sustentável,

¹⁸ *As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável*, p. 237

¹⁹ O relatório se tornou conhecido por esse nome em razão de a Comissão ter sido presidida pela primeira ministra da Noruega à época, Gro Harlem Brundtland.

como sendo o desenvolvimento que consegue satisfazer as necessidades das presentes gerações, sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem as suas necessidades.

Ainda no ano de 1972, a Conferência Geral da ONU para a Educação, a Ciência e a Tecnologia aprovou em 16 de novembro a Convenção relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural²⁰, outro documento internacional importante para o reconhecimento do ambiente natural e cultural como um patrimônio de interesse de todos, difusamente considerados, que pela relevância dos bens envolvidos deve ser identificado, protegido, conservado, valorizado e transmitido para gerações vindouras, garantindo-se proteção contra sua degradação.

Em 1992 foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, amplamente conhecida como ECO/92, que confirmou a adoção do desenvolvimento sustentável para o controle dos riscos da degradação ambiental de efeitos globais.

²⁰ O Brasil promulgou essa Convenção pelo Decreto 80.978, de 12.12.1977. Diz o artigo 4º deste documento: Cada um dos Estados-Partes na presente Convenção reconhece que a obrigação de identificar, proteger, conservar, valorizar e transmitir às futuras gerações o patrimônio cultural e natural mencionado nos Artigos 1 e 2, situado em seu território, lhe incumbe primordialmente. Procurará tudo fazer para esse fim, utilizando ao máximo seus recursos disponíveis, e, quando for o caso, mediante a assistência e cooperação internacional de que possa se beneficiar, notadamente nos planos financeiro, artístico, científico e técnico.

Importa ressaltar que a ECO/92 remarcou o meio ambiente sadio e sustentável como direito fundamental da pessoa humana, situando-a como titular do direito à sadia qualidade de vida no ambiente de produção sustentada²¹.

Resultados desse evento de cúpula mais expressivos aqui anotados são a Agenda 21 Global²², a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas²³ e a Convenção sobre Diversidade Biológica²⁴.

²¹ Princípio 1 da Declaração do Rio de Janeiro: *Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.*

²² A Agenda 21 Global é um documento firmado por 179 Estados que participaram da ECO/92. Foi aprovada também pelo Fórum das Organizações Não-Governamentais. Desdobra-se em agendas nacionais, regionais e locais, procurando estabelecer um plano de ação global para o século XXI, destinado a todos, entidades estatais e sociedade civil, para direcionar as intervenções humanas sobre o meio ambiente, de acordo com as singularidades nacionais e regionais, na consecução da sustentabilidade ambiental, com desenvolvimento econômico e justiça social.

²³ A Convenção sobre as Mudanças Climáticas contém normas visando à diminuição do lançamento na atmosfera dos gases que causam a intensificação do aquecimento global. Em 11.12.1997 foi realizada a Terceira Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, da qual decorreu o Protocolo de Kyoto, firmado por 84 países, que se comprometeram a reduzir em 5% as emissões de gases até o ano de 2010. O Brasil aprovou o Protocolo de Kyoto pelo Decreto Legislativo nº 144, de 20.6.2002, foi ratificado em 23.8.2002 e promulgado mediante o Decreto nº 5.445, de 12.5.2005. Registre-se que o fenômeno conhecido como aquecimento global se relaciona com a noção de efeito estufa, consistente na acumulação dentro da atmosfera de gases que retêm o calor. O processo se dá em razão da atmosfera filtrar a energia solar que esquenta a superfície terrestre. Naturalmente, a terra absorve grande parte da radiação solar. Ocorre que parte dela se reflete para o exterior, sendo que certos gases impedem a saída desta energia, retendo o calor dentro da atmosfera, formando uma espécie de barreira. Se há aumento da concentração desses gases, intensifica-se o efeito estufa, ocasionando temperaturas mais elevadas. Em decorrência da industrialização, a concentração dos gases tem crescido consideravelmente. O dióxido de carbono é o responsável pelo maior índice de aumento, cerca de 30% desde 1880. O gás metano também aumentou. O óxido nitroso tem crescido em torno de 15%. A maioria dos cientistas concorda que o incremento do dióxido de carbono na atmosfera é fruto da queima de combustíveis fósseis e de outras atividades humanas, como a produção industrial, a agricultura em grande escala, o desmatamento, a atividade minerária e a emissão pelos veículos. Dados sobre o aquecimento global extraídos de Anthony Giddens, obra citada, p. 885.

²⁴ A Convenção sobre a Biodiversidade objetiva a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios da exploração racional dos recursos genéticos. O Brasil ratificou a convenção através do Decreto Legislativo nº 2, de 3.2.1994 e a promulgou pelo Decreto nº 2.519, de 16.3.1998. Um dos principais debates sobre a questão gira em torno da exploração dos recursos genéticos existentes nos países periféricos pelos países centrais, detentores de melhor tecnologia, pois implica o pagamento de *royalties* aos países de onde as espécies originais são extraídas. Ver sobre a temática Ruth Ximenes de Sabóia, *Meio ambiente natural: necessidade de efetiva proteção*, p. 67/69.

Decorridos dez anos da Conferência do Rio de Janeiro, realizou-se a Terceira Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável na cidade de Johannesburgo, África do Sul, na qual foram discutidas as causas impeditivas ao desenvolvimento sustentável concentradas nas péssimas condições de vida geradas pela miséria, pobreza, pelas atividades ilícitas de organizações criminosas e por todas as formas de discriminação²⁵.

Danielle Annoni²⁶ salienta que a Conferência de Johannesburgo serviu de palco para os debates acerca dos obstáculos e resistências para efetivação da Agenda 21 em todos os desdobramentos, constatando que os países centrais desenvolvidos econômica e industrialmente são os primeiros a se esquivar dos planos de ação, metas internacionais e de tratados internacionais que busquem a proteção ambiental sob a argumentação de prejuízo para as respectivas economias.

Enfim, considerando a demanda por informações sobre as ameaças e riscos referentes à qualidade ambiental, bem como sobre a implantação dos objetivos da Agenda 21, o PNUMA vem produzindo informes desde 1997 com a finalidade de atender esses reclamos, denominados de Perspectivas do Meio Ambiente Global, também conhecidos como GEO.

²⁵ O artigo 19 da Declaração de Johannesburgo diz: Reafirmamos nossas intenções para pôr em particular ênfase e dar atenção prioritária à luta contra as condições mundiais que apresentam severas ameaças ao desenvolvimento sustentável de nossa gente. Entre estas condições estão: a fome crônica; a desnutrição; a ocupação estrangeira; os conflitos armados; os problemas das drogas ilícitas; o crime organizado; a corrupção; os desastres naturais; o tráfico ilícito de armas; o tráfico de pessoas; o terrorismo; a intolerância e a incitação ao ódio racial, étnico, religioso e outros tipos; a xenofobia; e as enfermidades endêmicas, transmissíveis e crônicas, em particular a AIDS, a malária e a tuberculose.

²⁶ Ibidem, p. 501.

A proposta de trabalho apresentada pelo GEO se mostra interessante por viabilizar a ampliação da esfera de discussão, denotando-se participação mais democrática, pois nos processos de avaliação e veiculação das informações obtidas, intervêm autoridades públicas, cientistas, especialistas, agências da ONU, diversos institutos regionais multidisciplinares, oriundos de várias partes do mundo, a fim de possibilitar o conhecimento das visões nacionais e regionais sobre a temática.

Esses debates devem proliferar visando ao aperfeiçoamento da gestão ambiental, que no plano normativo devem receber tratamento adequado às condições sócio-ambientais particulares visando à sustentabilidade integrada global pelo viés de preservação do entorno comum.

3.2 Conformação do meio ambiente no Direito posto

Importa a esta altura descrever o fenômeno do meio ambiente no plano normativo pátrio para estabelecer seu tratamento jurídico.

3.2.1 Adoção da perspectiva sistêmica, ampliada e transdisciplinar

Observa-se que inicialmente a legislação infraconstitucional brasileira tutelava os recursos naturais fracionadamente, especialmente considerando a necessidade de regulamentação pelo seu valor econômico ou pela sua importância para a saúde humana. São exemplos dessa tipologia normativa o Código de Mineração disciplinado pelo Decreto-lei nº 227, de 28.2.1967 e as disposições do Código Penal, Decreto-lei nº 2.848, de 7.12.1940, sobre os crimes contra a saúde pública.

Sob a influência dos debates internacionais a respeito da qualidade ambiental, mas ainda de forma atomizada, o legislador ordinário edita a Lei nº 6.803, de 2.7.1980, procurando controlar os efeitos danosos à saúde causados pelas atividades industriais mediante a instituição de zoneamento industrial nas áreas consideradas críticas de poluição.

No ano de 1981, desta feita com uma perspectiva sistêmica, ocorre a edição da Lei nº 6.938, de 31.8.1981, dispondo sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, criando a regulamentação sobre institutos e instrumentos basilares para a gestão ambiental no intuito de compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação e recuperação da qualidade ambiental, deixando clara a responsabilidade do Estado na condução dessa política, a ser desenvolvida por entidades e órgãos de todas as esferas de poder do sistema federativo, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

A referida Lei nº 6.938, de 31.8.1981, traz para o domínio jurídico a definição de conceitos de outras ciências ambientais, imprescindíveis para a correta interpretação e aplicação da normatividade pertinente, revelando o contexto transdisciplinar da fenomenologia jurídico-ambiental.

Assim é que nos incisos do artigo 3º define meio ambiente, degradação e poluição ambientais, estabelecendo também o sujeito poluidor e algumas espécies de recursos ambientais²⁷.

²⁷ Dizem os incisos do artigo 3º da Lei nº 6.938/1981:

I- meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

Vê-se, então, que meio ambiente está definido como “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.”

Compreende-se que nessa concepção legal todos os recursos ambientais, bióticos e abióticos, estão incluídos como elementos da sustentabilidade da vida humana e não-humana, pois possibilitam a formação da unidade sistêmica dinâmica para manutenção das condições, leis, influências e interações físicas, químicas e biológicas necessárias à viabilidade da existência.

Por isso, os recursos ambientais listados no inciso V do aludido artigo 3º são apresentados de forma genérica, apresentando expressamente alguns recursos naturais, como a atmosfera, as águas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, a fauna e a flora, mencionando também os demais elementos da biosfera.

A expressão elementos da biosfera elencada no referido inciso V deve ser interpretada em conjugação com a definição legal de meio ambiente acima transcrita, permitindo ao intérprete extrair outros recursos naturais que são

-
- II- degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;
 - III- poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:
 - a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
 - b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
 - c) afetem desfavoravelmente a biota;
 - d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
 - e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;
 - IV- poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;
 - V- recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

juridicamente protegidos, a exemplo da luz solar, da energia e do silêncio ambiental, como faz Helita Barreira Custódio²⁸.

Todos esses recursos naturais se acham integrados nos biomas brasileiros mostrados anteriormente, fazendo parte do meio ambiente natural do país.

Para além disso, nunca é demais consignar que a interpretação sistemática dos dispositivos legais, sedimenta a afirmação de que a pessoa humana integra a biosfera e, portanto, todo o mundo construído por ela faz parte do conceito jurídico de meio ambiente, ou seja, os bens pertencentes ao patrimônio cultural concebido, experienciado, construído, observado, resultante da razão e do espírito humano, são também recursos ambientais.

No mesmo sentido, diz Édis Milaré que a “Lei 6.938/81, ao abrigar na definição de recursos ambientais os elementos da biosfera, ampliou acertadamente o conceito de meio ambiente, não o atando exclusivamente aos meros recursos naturais, levando em conta, ao revés, inclusive o ecossistema humano”²⁹.

²⁸ *Direito ambiental e questões jurídicas relevantes*, p. 118-128. A autora aponta a luz solar como elemento natural da biosfera, que na linguagem jurídica é empregada no sentido de lume, de claridade natural que permite ver o sol, estando cientificamente comprovada a sua relevância tanto como fonte de energia inesgotável como pela importância fisiológica essencial a todos os seres vivos. A energia também é identificada como componente da biosfera, já que a vida só pode se desenvolver numa corrente contínua de energia, no sentido da capacidade de produzir ou de realizar um trabalho, podendo ter diversas fontes, tais como energia solar, energia cinética, energia radiante, energia térmica ou calorífica, energia nuclear, energia sonora, energia geotérmica, energia eólica, energia hidráulica, energia hidrelétrica, energia das marés, energia da biomassa, energia dos resíduos orgânicos etc. Já o silêncio ambiental, também situado pela autora como outro relevante elemento da biosfera (esfera da vida), diz respeito ao sossego ou à tranquilidade, essencial à sadia qualidade de vida, tanto da pessoa humana quanto dos animais em geral.

²⁹ *Direito do ambiente: doutrina – prática – jurisprudência – glossário*, p. 68.

Diante disso, infere-se que os recursos ambientais consistem em uma categoria jurídica mais ampla em comparação à categoria jurídica dos recursos naturais, não tendo a mesma significação, pois, se todo recurso ou bem natural integra à categoria de recurso ambiental, nem todo recurso ambiental é natural, existindo os recursos sociais, econômicos e culturais, plasmados pelo ser humano, que vão além da natureza, anotando-se que a concepção desta também é um produto cultural, como aponta Ulrich Beck, cuja abordagem foi reportada no capítulo 1 deste trabalho.

A disciplina legal estatuída pela Lei nº 6.938, de 31.8.1981, conhecida como a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, foi recepcionada pela Constituição Federal, promulgada em 5.10.1988, que nas palavras de Celso Antonio Pacheco Fiorillo³⁰ representa a gênese do Direito Ambiental Brasileiro.

Realmente, ao inaugurar uma nova ordem jurídica de redemocratização do país, a Constituição Federal de 1988 organiza uma ordem pública ambiental constitucionalizada, na expressão de Antônio Herman Benjamin³¹, estabelecendo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e apresentando todos os atributos para sua conformação a respeito da relação e da natureza jurídicas, da finalidade, da inter-relação com outros preceitos constitucionais, características, dimensões, parâmetros e instrumentos de proteção, como se exporá abaixo.

³⁰ Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro. In: *Direito ambiental e cidadania*, p. 37.

³¹ Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira . In: *Direito constitucional ambiental brasileiro*, p. 84.

3.2.2 Atributo de natureza jurídica de bem difuso

A disposição constitucional basilar que se toma como início da organização do sistema jurídico ambiental é o artigo 225, cujo teor se transcreve:

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.

Em primeiro lugar, observa-se que a titularidade desse direito e desse bem jurídico é a coletividade, pois por ser um bem de uso comum do povo, todas as pessoas pertencentes ao povo possuem igualmente direito de viver num ambiente com equilíbrio ecológico e humano.

Como um dos elementos integrantes da entidade estatal, a identificação de povo deve ser buscada na Lei Fundamental, que prescreve a estrutura e a organização do Estado, estabelecendo as relações deste com as pessoas naturais e jurídicas.

Assim é que o caput do artigo 5º, que abre o Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos – do Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais – não deixa margem à dúvida, expressando que povo se traduz na pessoa humana brasileira e na estrangeira residente no país, individual e coletivamente considerada, destinatárias do sistema jurídico posto.

Essa posição se assenta na opção de que o legislador constitucional dignifica juridicamente o meio ambiente acolhendo a tendência axiológica do

antropocentrismo alargado³², na qual a pessoa humana, titular imediata do direito positivado, na qualidade de entidade biótica capaz de valorar todas as coisas, torna-se responsável pela preservação do entorno comum hígido, necessário à concepção e à manutenção sadia de todas as formas de vida.

Nesse contexto, uma questão que se põe é que o fato da titularidade do bem ambiental recair no povo brasileiro, elemento subjetivo da sociedade política, não implica deixar de amparar, por exemplo, pessoa estrangeira não residente no país no caso de ser atingida por dano ambiental perpetrado quando da estada no Brasil.

O estrangeiro não residente, embora não possua a situação jurídica de cidadão brasileiro, pode invocar a tutela constitucional com fundamento na dignidade da pessoa humana, princípio fundamental da República Federativa do Brasil, inscrito no artigo 1º, III, em conjugação com o princípio da prevalência dos direitos humanos, um dos preceitos que regem o Brasil nas relações internacionais, previsto no artigo 4º, II, do texto magno.

³² O antropocentrismo alargado é uma das tendências axiológicas para justificação valorativa das normas jurídicas de proteção ambiental. A partir da exposição feita por José de Sousa Cunhal Sendim, *Responsabilidade civil por danos ecológicos: da reparação do dano através da restauração natural*, p. 85-104, podem assim ser sistematizadas as principais tendências: a) Antropocentrismo economicocêntrico: no qual o meio ambiente não tem um valor intrínseco, um fim em si mesmo, pois é um meio para que o ser humano, centro de todas as coisas, satisfaça suas mais variadas necessidades, sobressaindo a utilidade econômica dos recursos ambientais; b) Biocentrismo: aqui todos os seres vivos tem dignidade autônoma individualmente considerada, independente da utilidade que possa ter para a pessoa humana, pois todas as espécies pertencem à comunidade biótica; c) Ecocentrismo: em que é a totalidade sistêmica da comunidade biótica necessária ao equilíbrio ambiental que possui valor em si mesma, exigindo reação normativa para sua manutenção conjunta; d) Antropocentrismo alargado: pelo qual na pessoa humana repousa o substrato axiológico da tutela ambiental, sendo que esta, uma das espécies da biosfera, tem a responsabilidade ética de preservar o meio ambiente para defesa de todas as formas de vida, tanto para as presentes quanto para as futuras gerações, sendo esse o valor que fundamenta e que a norma jurídica quer realizar, considerando-se essa posição como um avanço do antropocentrismo utilitarista econômico.

O que o princípio da soberania impede é que indivíduos, órgãos, instituições e entidades, governamentais ou não-governamentais, alheias ao poder de império do Estado Constitucional brasileiro e às suas referências culturais em sentido amplo, possam decidir sobre a concepção e modelo de políticas visando ao tratamento normativo do meio ambiente no território nacional, pois, embora a preservação do meio ambiente global seja de interesse de toda a humanidade, o meio para se alcançar tal fim deve ser eleito por cada comunidade política de acordo com suas singularidades.

Pela leitura do artigo 225 também se identifica o sujeito passivo da relação jurídica ambiental como sendo a coletividade e o Poder Público, que possuem o dever jurídico de defender e preservar o meio ambiente humano e ecologicamente equilibrado para as presentes e para as futuras gerações.

Diante dessa exegese, afirma-se que a natureza jurídica do meio ambiente é de bem difuso, cujos sujeitos ativos e passivos da relação de direito material ambiental são todas as pessoas físicas e jurídicas, de direito público e direito privado.

Essa nova categoria jurídica de direito difuso, com fundamento de validade na Constituição Federal, encontra disciplina infraconstitucional na Lei nº 8.078, de 11.9.1990, que no artigo 81, parágrafo único, I, dá a definição normativa a essa

nova classe de direitos, rompendo a clássica dicotomia entre o direito público e o direito privado³³.

Dessa forma, a aludida definição diz que os direitos difusos são os transindividuais, de natureza indivisível, cujos titulares são pessoas indeterminadas, ligadas por circunstâncias fáticas.

Tem-se, nesse diapasão, que ser bem difuso de uso comum do povo reflete nota característica do meio ambiente reveladora da impossibilidade de ser apropriado por alguém com exclusividade, pois ultrapassa a titularidade de uma ou algumas pessoas, seja ente natural ou jurídico.

Logo, nem ao Estado se defere a possibilidade jurídica de ter o domínio pleno sobre a unidade sistêmica ambiental, incluindo, assim, os seus recursos, pelo que cabe esclarecer que quando a Lei Maior discrimina os bens das entidades federadas, como faz no artigo 20 e 26, a interpretação adequada à harmonia do texto constitucional é de que à União e aos Estados-membros compete o poder e o dever de gerenciar responsabilmente o bem de titularidade coletiva.

3.2.3 Atributo de essencialidade à sadia qualidade de vida

Prossegue-se com a conformação do bem ambiental, desta feita com a nota característica que lhe vincula com o direito à vida, qual seja, ser um bem

³³ Ver a evolução histórica que resultou na formulação dos direitos difusos, também chamados de transindividuais, metaindividuais, supraindividuais, em nova categoria jurídica, ao lado da classificação tradicional do direito público e do direito privado, na obra citada da autora, p. 53-61.

essencial à sadia qualidade de vida, conteúdo indispensável para seu correto entendimento.

A Constituição vincula a dinâmica do meio ambiente equilibrado como essencial à vida saudável. Por consistir em termo jurídico indefinido, ao intérprete cabe a tarefa de densificar a nomenclatura normativa.

De pronto, percebe-se que o equilíbrio ambiental é o objeto da tutela, a permitir a vida em todas as suas formas.

Ademais, este trabalho entende irreparável a interpretação elaborada por Celso Antonio Pacheco Fiorillo³⁴, que investiga no plano constitucional os bens ambientais considerados essenciais à sadia qualidade de vida para definir o enunciado.

Nessa exegese, os valores positivados abrangidos são aqueles que tutelam a vida humana, a exemplo do patrimônio genético, da fauna, da flora, dos recursos minerais, como também aqueles decorrentes da dignidade humana, fundamento maior a ser observado normativamente.

O autor citado observa, então, que a Lei Maior demarca um piso vital mínimo, que garante a tutela da vida humana com dignidade a ser efetivado pelo Estado Democrático de Direito, mediante o manejo do sistema de tributação e orçamento.

³⁴ Ibidem, p. 46-48.

Esse mínimo existencial destinado aos brasileiros e estrangeiros aqui residentes está situado no artigo 6º, que descreve os seguintes direitos: direito à educação, direito à saúde, direito ao trabalho, direito à moradia, direito ao lazer, direito à segurança, direito à previdência social, direito à proteção à maternidade, direito à proteção à infância, direito à assistência aos desamparados.

3.2.4 Atributo de inter-relação de dependência aos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil

Outro atributo fundamental para a compreensão do sistema de direito ao meio ambiente conformado pela Constituição de 1988 é que está alicerçado, como todos os outros direitos juridicamente assegurados, nos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, enriquecido com a missão singular de significância de bem estratégico para a concretização dos objetivos fundamentais da República Federal, porquanto o seu conteúdo enfeixa todos os valiosos recursos ambientais presentes no território brasileiro de grandeza continental.

Considerando que os princípios fundamentais estatuídos no título I da Lei Maior são os princípios estruturantes da República Federativa concebida como Estado Democrático de Direito, vê-se que o caráter inter-relacional do direito ao meio ambiente humano e ecologicamente equilibrado é de dependência pelas razões a seguir explicitadas.

O bem jurídico ambiental deve obediência ao princípio republicano, que representa a forma de governo pelo povo e para o povo, na qual o poder se organiza para que os cidadãos possam participar da administração da coisa

pública, por intermédio de mandatos eletivos, por prazo determinado, assumindo a responsabilidade na condução do bem comum, sendo incompatível com qualquer forma de privilégio em razão de classe, étnica, estamento, nascimento, gênero etc.

Assim é que o princípio republicano rege o bem jurídico ambiental como bem do povo, da coletividade, instituindo sua forma de administração e gestão.

O bem jurídico ambiental guarda respeito ao princípio federativo, pelo que as ordens jurídico-políticas devem tutelá-lo de acordo com o regime de repartição de competências estabelecido constitucionalmente, lembrando-se que compete ao Poder Público dar efetividade a esse direito, nos termos do § 1º do artigo 225, atento a forma de Estado Federal, podendo a omissão estatal configurar conduta antijurídica sancionada nos termos da lei.

O princípio do Estado Democrático de Direito impõe que o bem jurídico ambiental e o direito da coletividade daí decorrente devem ser manejados por todos os intérpretes constitucionais, no sentido pluralista do termo³⁵, mas especialmente pelo legislador, pelo administrador público e pelo magistrado, com estreita observância ao princípio da soberania, rejeitando fórmulas decisórias afastadas da realidade social, econômica e cultural, na dicção do artigo 225 c/c o artigo 1º, I, ambos da *Lex Legum*.

³⁵ Peter Häberle, *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da constituição*, passim, propõe que a interpretação constitucional deve ser pluralista em observância à teoria democrática, pelo que, além dos órgãos estatais, os atores sociais, a exemplo das potências públicas, dos grupos e dos cidadãos, podem ser acolhidos também como verdadeiros intérpretes da Constituição.

Em outras palavras, a universalidade inerente aos direitos humanos se articula com o pressuposto que a questão ambiental ultrapassa as fronteiras do Estado nacional. Ocorre que a decisão sobre o tratamento jurídico do meio ambiente brasileiro deve ser emanada soberanamente pelo corpo político pátrio.

Isso implica reconhecer que a problemática da qualidade ambiental é global e as soluções são locais, o que encontra compatibilidade com os documentos internacionais firmados pelo Brasil veiculados anteriormente.

Reafirma-se que o meio ambiente tutelado normativamente deve guardar obediência com o princípio da cidadania, concebendo os brasileiros e estrangeiros residentes como sujeitos de direitos proporcionados por esse bem jurídico, a teor dos artigos 225 e 1º, II, do texto constitucional.

Pelo teor do artigo 1º, III, c/c o artigo 170, III e VI, o bem ambiental e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa são interdependentes, tanto assim é que a defesa do meio ambiente é um dos princípios da ordem econômica, ou seja, a plena liberdade de produção econômica da doutrina liberal cedeu lugar à economia sustentável com base na função sócio-ambiental da propriedade e no uso racional dos recursos ambientais.

Ademais, o meio ambiente tratado a partir do artigo 225 da Constituição Federal deve observar o princípio do pluralismo político, previsto no artigo 1º, V, no sentido da existência de uma sociedade democraticamente diversificada em idéias, opiniões, crenças, convicções, contida na liberdade cultural ao pleno desenvolvimento individual e social, que podem exercer o poder por meio de

seus representantes. Dessa forma, a face antropocêntrica sobressai na dimensão do meio ambiente cultural.

Mostra-se de extrema importância a inter-relação do meio ambiente conformado constitucionalmente com o princípio da dignidade humana, insculpido no artigo 1º, I, preceito que rege todo o nosso sistema jurídico, vez que se compreende que o direito ao meio ambiente em todos os seus aspectos tem como substrato a pessoa humana, devendo ser concebido, interpretado e aplicado para concretização desse princípio.

Ainda, o bem jurídico ambiental se reporta ao princípio da separação dos poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal, do que decorre que o âmbito de sua proteção se irradia na tutela legislativa, administrativa e judiciária.

Por fim, corrobora-se que o bem ambiental deve servir aos propósitos traçados pelos objetivos fundamentais estatuídos no artigo 3º do texto constitucional, sede na qual se observa a síntese normativa do desenvolvimento humano sustentável a ser conquistada pelo Estado e pela sociedade brasileira, na interpretação conjugada com o artigo 225 da referida Lei Maior, veiculada no item 1 do capítulo seguinte destes estudos.

3.2.5 Atributo de bem jurídico multifacetado: algumas dimensões

Já se consignou a natureza sistêmica do bem jurídico ambiental, observado desde a Lei nº 6.938, de 31.8.1981, reveladora também da adoção da sua concepção ampliada, a partir da definição legal comentada, que abrange o ambiente construído pelo ser humano nas suas relações sociais, econômicas e

culturais como ser vivente da terra, pelo que se constata ser unidade multifacetária a partir das relações estabelecidas entre seus elementos.

Assim é que essas relações estabelecem o domínio científico da normatividade de regência pela observância do plano constitucional, permitindo antever dimensões destacadas dessa realidade jurídica, entre as quais exemplificativamente são aqui citadas: o meio ambiente natural, meio ambiente cultural, meio ambiente urbano, meio ambiente rural.

O meio ambiente natural corresponde ao meio ambiente físico, constituído pelos elementos bióticos e abióticos que possibilitam o surgimento, a manutenção e a transformação do espaço no qual se desenvolvem todas as formas de vida.

Essa dimensão do fenômeno jurídico global ambiental encontra clara previsão no artigo 225 multicitado, em que se percebe material para argumentação da tendência axiológica biocêntrica da proteção ambiental.

Ocorre que no contexto da sociedade contemporânea global e nacional, bem como considerando a concepção normativa conferida ao meio ambiente, vinculado aos princípios estruturantes da República Federativa do Brasil, mostra-se que o aproveitamento racional dos recursos naturais ambientais é de importância inquestionável para o bem comum do povo brasileiro, traduzido nesta tese como o desenvolvimento humano sustentável, argumentação explanada no item 1 do capítulo 3 infra.

Por isso, defende-se o entendimento de que o substrato maior da proteção é a dignidade da pessoa humana, transformada pela opção axiológica do

antropocentrismo alargado em agente responsável pela preservação da diversidade biológica, o que pode levar à sucumbência dos interesses humanos meramente econômicos para exploração dos recursos ambientais naturais na ocorrência de conflito em que se contraponha o equilíbrio ecológico necessário a todas as formas de vida.

Por sua vez, a dimensão do meio ambiente cultural revela esse alicerce antropocêntrico fincado na existência humana digna, pois representa o mundo humano, imaginado, criado, construído, desenvolvido, mantido, modificado, transformado, enfim, vivido pelo espírito do homem e da mulher, seres componentes da biosfera.

A normatividade de regência dessa dimensão se situa nos artigos 215 e 216 c/c o artigo 225 da Constituição Federal, que se irradia por todo o sistema de tutela dos direitos culturais inerentes ao bem jurídico da cultura, quer na significação de formação pessoal, quer no sentido antropológico de modos de vida criados, adquiridos e transmitidos de uma geração para outras por determinado agrupamento humano, materializados mediante símbolos, que abrigam valores aceitos pelo grupo social.

Os preceitos mencionados ensejam o delineamento de que o bem jurídico difuso cultural proporciona aos seus titulares a liberdade, a democracia e o pluralismo, garantias para que todas as formas de manifestação recebam igual tratamento do Poder Público para apoiar e incentivar as suas respectivas valorização e divulgação, na dicção expressa do artigo 215, tornando possível a

convivência interativa entre expressões culturais diferenciadas, típica de uma sociedade pluralista e sem preconceitos.

A Constituição Federal de 1988 foi precisa ao focar o meio ambiente cultural do país, reconhecendo e determinando, a partir do § 1º do artigo 215, proteção especial à cultura brasileira, distinta de outros povos, para no artigo 216 enfeixar o denominado patrimônio ambiental cultural brasileiro, *in verbis*:

Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

Vê-se, então, que um dos atributos do patrimônio ambiental cultural brasileiro é a pluralidade, consistente na contribuição dos diversos grupos étnicos que participaram do processo civilizatório nacional, cujos bens referenciais compõem esse patrimônio juridicamente protegido.

Um desses bens pertencentes ao patrimônio ambiental cultural brasileiro, observado a partir das diversidades culturais regionais, foi denominado pela autora de multiculturalidade ambiental, assim definido:

A multiculturalidade ambiental brasileira observada é uma das dimensões caracterizadoras e integrantes da pluralidade existente no meio ambiente cultural, identificada pelas diversidades regionais, originárias dos distintos fatores ecológicos, econômicos e imigratórios da ocupação humana no território nacional, que plasmaram diferentes modos de ser brasileiro. Em outras palavras, a multiculturalidade ambiental aqui cunhada consiste em um dos elementos que caracterizam e integram o sistema ambiental cultural brasileiro, formado por seu patrimônio.³⁶

³⁶ Ibidem, p. 139.

Enfim, o meio ambiente cultural reforça a idéia presente nesta pesquisa de que o princípio federativo é a chave mestra para o tratamento normativo e prático da questão ambiental no território pátrio, pois justifica a descentralização política, necessária para reflorescer as singularidades regionais e locais, o que legitima o exercício do poder ao mesmo tempo em que sedimenta a unidade nacional, trilha obrigatória para a consecução dos objetivos fundamentais da República Federativa.

Do meio ambiente cultural, pode-se distinguir outra dimensão do fenômeno ambiental, o meio ambiente urbano, integrado pelos artigos 182 em combinação com o artigo 225, ambos da Lei Maior, representando os espaços habitáveis pela pessoa humana, nos quais desempenha suas mais variadas atividades como morador de um lar, como consumidor de produtos e serviços, como agente econômico mediante o emprego do trabalho e do capital, como participante da comunidade de bairros, igrejas, instituições de ensino, movimentos sociais etc., que acontecem em espaços privados e públicos construídos pelo ser humano.

Note-se que o artigo 182 mencionado diz claramente que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo organizar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de todos os habitantes,

As funções sociais da cidade, sintetizadas pelo Direito Urbanístico na promoção de moradia e condições adequadas de trabalho, higiene, recreação e de circulação humana, são alargadas pelo Direito Ambiental, que incorpora para o âmbito dos espaços ocupados pelo ser humano a efetivação de todos os direitos fundamentais.

Prima-se, assim, pelo bem-estar coletivo no sentido da plenitude física e psíquica, no que sobressai a vinculação dos espaços habitados pela pessoa com a função social da propriedade contida no artigo 5º, XXIII, como direito fundamental, erigido em princípio da ordem econômica preconizado no artigo 170, III, ambos da Constituição Federal.

Aliás, a legislação infraconstitucional civilista reconhece a imbricação da função social da propriedade com as dimensões do meio ambiente em comento, como se vê pelo § 1º do artigo 1.228 do Código Civil, que professa que o exercício do direito de propriedade deve guardar consonância com as finalidades econômicas e sociais, de modo que sejam preservados, conforme disciplina legal específica, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico-artístico-cultural, bem como prescreve que seja evitada a poluição do ar e das águas.

Por último nesta breve exposição sobre algumas das dimensões observáveis da unidade ambiental, tem-se o meio ambiente rural, correspondente ao plano normativo constitucional inserido pelos artigos 184 a 190 combinado com o artigo 225, vinculado à ordem jurídico-econômica rural, que abrange o manejo dos recursos ambientais na produção de bens agrícolas de acordo com a função social da propriedade rural, que tem como um dos instrumentos a reforma agrária, satisfazendo-se assim o equilíbrio humano e ecológico desse aspecto do meio ambiente, essencial a sadia qualidade de vida.

Para o artigo 186 a função social da propriedade rural é cumprida quando simultaneamente atende, segundo critérios e graus fixados legalmente, os

requisitos do aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, da utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e da preservação do meio ambiente natural, bem como a observância das disposições que regulam as relações de trabalho, proporcionando o bem estar de proprietários e trabalhadores.

Para a ordem jurídica ambiental de égide constitucional esses são os pressupostos básicos para o desenvolvimento sustentado da vida campestre, capaz de manter a qualidade ambiental exigida por todos e de todos.

3.2.6 Atributo da finalidade intergeracional: distinção entre o dever jurídico de defender e o de preservar

Noticiadas as dimensões da unidade sistêmica ambiental, cabe agora verificar a finalidade atribuída no *caput* do artigo 225 do Texto Maior, obrigando os sujeitos passivos a preservar e defender o bem ambiental para a sustentabilidade da vida das gerações presentes e das gerações vindouras, a demonstrar a teleologia imediata da proteção jurídica consistente na defesa e na preservação intergeracional, cujo alcance não tem precedentes no Direito pátrio, revelando a pertença à categoria jurídica de direito fundamental de solidariedade.

Explicitando melhor tal inferência, claro está que os sujeitos do direito ao meio ambiente humano e ecologicamente equilibrado devem agir no sentido de defender e preservar o bem tutelado, surgindo a questão de extrair o significado da verbalização normativa contida nos termos defender e preservar, importante para a determinação da responsabilidade jurídica.

Defender deriva do latim *defendere*, que entre outras noções exprime a idéia de prestar socorro ou auxílio, proteger, amparar, resguardar, abrigar, preservar, significando também oferecer resistência e opor força a um ataque ou agressão.

Preservar vem do latim *praeservare*, que quer dizer observar previamente, expressando a significação de livrar de algum mal, manter livre de corrupção, perigo ou dano, podendo implicar também sinonímia com a idéia de defesa, proteção e resguardo³⁷.

Embora sopesando o vetor interpretativo da linguagem coloquial da Constituição como ordem jurídica suprema, escrita para ser entendida por quaisquer dos destinatários e intérpretes constitucionais, parece que aqui é uma das hipóteses que exige esforço hermenêutico, pois há de se distinguir entre a ação de defender e a de preservar o meio ambiente na consideração de que o Legislador Constituinte não foi meramente redundante por algum equívoco técnico.

Na verdade, por força especialmente do princípio intergeracional, a ação de preservar implica um grau maior de proteção jurídica ao bem ambiental a ser usufruído por toda a coletividade, pois para eficácia da norma, que, como se disse, pretende alcançar sujeitos abstratos, ainda não factualmente existentes, exige-se a garantia de ambiente sadio para experiência da vida à descendência dos atuais titulares, do que deriva a imposição ao Poder Público de preservar a

³⁷ O significado dos termos lingüísticos *defender* e *preservar* foi extraído do Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa.

diversidade e a integridade do patrimônio genético do país, prevista no inciso II do parágrafo 1º do artigo 225.

Uma das condutas a que todos os titulares estão obrigados se traduz em defender o bem jurídico para prestar socorro e opor resistência diante das lesões e das ameaças de lesões contra ele perpetradas, protegendo-o de perigos imediatos e concretos, atuação essa inserida na abrangência do verbo defender.

A outra conduta tão relevante quanto a primeira se identifica com a obrigação contida no verbo preservar, ou seja, proteger colocando a salvo de qualquer mal, deixando o bem jurídico livre de perigo e de dano.

Quer dizer que o sistema jurídico constitucional atribui a todos o dever de cuidado para manter o meio ambiente afastado da potencialidade de ser ameaçado de lesão, o que obriga a ter conduta de precaução, para afastar eventuais riscos futuros irremediavelmente danosos, o que vai além da defesa à ofensa iminente e à ofensa já ocorrida.

Esses deveres jurídicos reportam ao instituto da responsabilidade ambiental, para aqueles que atuarem antijuridicamente em prejuízo do bem protegido, prevendo o parágrafo 3º do artigo 225 as sanções para a ilicitude das condutas comissivas ou omissivas, determinando ao legislador ordinário impor sanção de natureza criminal, sanção de natureza administrativa e sanção de natureza civil, cuja imputação pode ocorrer simultaneamente, pois que cada qual incide com suas respectivas penas diante da conduta ilícita.

Exemplificação da responsabilidade criminal ambiental se encontra na Lei no. 9.605, de 12.2.1998.

A responsabilidade administrativa por danos ao meio ambiente pode ser disciplinada pelas três esferas do Poder Federal, pois a matéria está no campo legislativo concorrente em que todas podem e devem atuar.

Decorre a responsabilidade administrativa das infrações dessa natureza, sendo que o artigo 70 da mencionada Lei nº 9.605, de 12.2.1998 considera infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

As consequências jurídicas da responsabilização administrativa podem ser vistas nos incisos do artigo 14 da Lei nº 6.938, de 31.8.1981, nos quais constam as seguintes penalidades: multa pecuniária, perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público; perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; suspensão da atividade.

Por sua vez no artigo 72 da Lei nº 9.605, de 12.2.1998, constam as sanções de advertência, multa simples, multa diária, apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração, destruição ou inutilização do produto, suspensão de venda e fabricação do produto, embargo de obra ou atividade, demolição de obra, suspensão parcial ou total de atividades e restritiva de direitos.

No tocante à responsabilidade civil ambiental, esta é objetiva e solidária. Objetiva, pois carece da culpa, bastando a presença do nexo de causalidade entre o fato do agente e o resultado lesivo. Solidária, pois todos aqueles que concorrem para o resultado respondem pela reparabilidade.

Assim é que se entende que a responsabilidade ambiental enfeixa a finalidade de defender e preservar, nas considerações veiculadas acima sobre as condutas exigidas dos titulares do bem jurídico ambiental.

Na mesma esteira se pronuncia Paulo Affonso Leme Machado:

O Direito Ambiental engloba duas funções da responsabilidade civil objetiva: a função preventiva – procurando, por meio eficazes, evitar o dano – e a função reparadora – tentando reconstituir e/ou indenizar os prejuízos ocorridos. Não é social e ecologicamente adequado deixar-se de valorizar a responsabilidade preventiva, mesmo porque há danos ambientais irreversíveis.³⁸

3.2.7 Atributo de portador de instrumental de proteção: as ações ambientais constitucionais

Essa tutela de direito material encontra instrumentos processuais para efetivação assegurados constitucionalmente.

Assim é que o artigo 129, I e III, contém previsão para a ação penal pública ambiental e ação civil pública ambiental; os incisos LXX, LXXI e LXXIII do artigo 5º embasam o mandado de segurança coletivo ambiental, o mandado de injunção ambiental e a ação popular ambiental, respectivamente.

³⁸ *Direito ambiental brasileiro*, p. 318-319.

O artigo 37, § 4º, fundamenta a ação de improbidade ambiental, para a hipótese do ato do agente público ofender a probidade na gestão do bem ambiental, componente do patrimônio público, no sentido atribuído pelos direitos difusos de patrimônio da coletividade.

Há também as ações referentes ao controle concentrado de constitucionalidade, mediante a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade, previstas no artigo 102, I, “a”, a arguição de descumprimento de preceito fundamental, do artigo 102, § 1º, e a ação interventiva do artigo 34, VII, “b”.

Em razão da natureza jurídica do direito ao meio ambiente humano e ecologicamente equilibrado, que obriga todos seus titulares ao dever jurídico de defender e preservar, sobressai a importância da função jurisdicional em tutelar preventivamente esse bem essencial à vida, concretizando o princípio da inafastabilidade do controle judicial insculpido no artigo 5º, XXXV, mediante o manejo adequado dos provimentos de urgência na consideração da irreparabilidade ou da difícil reparação do direito ofendido, respeitado o devido processo legal.

Nas palavras de Celso Antonio Pacheco Fiorillo³⁹:

A tutela jurisdicional adequada no âmbito das ações ambientais, por suas próprias peculiaridades e fundamentalmente por estar adstrita à defesa da vida em todas as suas formas, muitas vezes dará ensejo a uma pronta atuação por parte do Poder Judiciário diante de situações absolutamente rotineiras na defesa dos bens ambientais, em que poderá ocorrer a irreparabilidade ou mesmo a difícil reparação do direito à vida caso se tenha de aguardar o longo, penoso, mas necessário trâmite normal do

³⁹ *Princípios do processo ambiental*, p. 99-100.

processo de cognição em decorrência do que se determina o devido processo legal constitucional.

Diante disso, revela-se a prioridade da tramitação processual, reforçada por pertencer à categoria jurídica de direito fundamental, conforme se verá na seqüência.

3.2.8 Atributo de direito fundamental de solidariedade

Esses atributos conferem o delineamento jurídico do bem ambiental, que garante aos seus titulares o gozo do direito ao ambiente humano e ecologicamente equilibrado.

Esse direito pertence à categoria jurídica de direito fundamental, pelo que integra a unidade de proteção da dignidade da pessoa, causa e fim dos denominados direitos humanos, direitos fundamentais, liberdades públicas ou direitos públicos subjetivos⁴⁰, sopesando-se ainda que vem sendo afirmada a indivisibilidade, a interdependência e a inter-relação de todos esses direitos.

Parece consequência lógico-jurídica a inclusão do direito ao meio ambiente na plêiade dos direitos fundamentais, pois se reveste das características identificadoras da historicidade, universalidade, limitabilidade, concorrência, irrenunciabilidade e subjetivação⁴¹.

⁴⁰ Nestes estudos se entende que direitos humanos, direitos fundamentais, liberdades públicas e direitos públicos subjetivos são expressões de igual significado, sendo que a Constituição brasileira de 1988 adota a terminologia direitos fundamentais para tratar dos direitos humanos positivados.

⁴¹ A historicidade demonstra que os direitos fundamentais foram reconhecidos e positivados ao longo do tempo, de acordo com o sentido que em cada período histórico se dá ao que seja ser humano, com fundamento na filosofia, nas afirmações científicas e na cultura de cada sociedade.

Além disso, para que o ser humano possa exercer plenamente seus direitos individuais e sociais, essencial que o faça na ambiência de um entorno comum saudável, daí espelhando o aspecto da solidariedade e da fraternidade em que todos devem contribuir para a concretização, exigindo-se, assim, a integração no sistema dos direitos que densificam o princípio da existência digna.

Aliás, sendo um direito essencial à sadia qualidade de vida pode-se aplicar aqui a idéia de que o significado vernacular do termo essencial, a se referir à essência, à natureza de um ser, leva à afirmação que sem meio ambiente não há vida sadia, em nenhuma de suas formas, o que corrobora sua necessidade para a formação, desenvolvimento, manutenção e encerramento natural do ciclo vital.

Por todo o exposto, pode-se inferir que a disciplina normativa conferida pela Constituição Federal de 1988 ao meio ambiente criou um ramo autônomo do saber jurídico: o Direito Ambiental Brasileiro, cujos objetos e principiologia serão explanados a seguir.

A universalidade define que os titulares dos direitos fundamentais são todos os integrantes da espécie humana, não admitindo qualquer segregação ou discriminação. A limitação implica na existência de limites ao exercício dos direitos fundamentais, já que nenhum direito é absoluto diante dos direitos fundamentais de outrem. A concorrência significa que um mesmo titular é portador de vários direitos dessa mesma categoria. A irrenunciabilidade consiste em que o seu titular não tem a faculdade de renúncia e disposição. A subjetivação se refere a que todos os direitos fundamentais pertencem à pessoa humana, individual ou coletivamente considerada. Ver mais detalhes na obra citada da autora, p. 64-72.

3.3 Direito Ambiental de égide constitucional

3.3.1 Objeto de estudo

Pelo que ficou assentado no item anterior, entende-se que o objeto de estudo do Direito Ambiental é a ordenação jurídica do meio ambiente com vista à sadia qualidade de vida.

Vê-se que o Direito Ambiental pátrio se vincula necessariamente ao direito à vida e vida com qualidade, levando o pesquisador do Direito a enfrentar a tarefa de investigar sua sistematização jurídica oriunda do fenômeno fático-axiológico das relações dos seres vivos entre si e com seu meio, integrados em uma unidade sistêmica.

Diante desse objeto de estudo, de pronto transparece seu caráter transdisciplinar e se percebe sua relação com as demais disciplinas jurídicas, inter-relação essa comum entre os vários ramos do saber jurídico, já que pertencentes ao Direito posto vigente em determinado espaço temporal.

Édis Milaré⁴² salienta bem tal interação, dizendo que, do Direito Constitucional, detentor de hegemonia sobre as demais disciplinas, o Direito Ambiental extrai as regras de competência administrativa, legislativa e jurisdicional; a proclamação do ambiente como direito fundamental do indivíduo; a intervenção estatal na ordem econômica e social; os instrumentos jurídico-processuais de tutela ambiental etc.

⁴² *Direito do ambiente*, p. 128.

Com o Direito Penal há também comunicação, já que vários atentados contra o meio ambiente configuram delitos punidos pela legislação criminal, a exemplo das condutas incriminadoras da Lei no. 9.605, de 12.2.1998.

Depreende-se que o Direito Ambiental pode receber suporte do Direito Tributário mediante a política dos tributos, incentivando condutas não-poluidoras e desestimulando práticas poluidoras.

Ademais, o novo ramo em comento guarda vinculações com o Direito Processual, dele haurindo instrumentos para responsabilização dos agentes agressores do meio ambiente, que no âmbito do direito material se comunica estreitamente com o Direito Civil.

Já com o Direito Internacional as interações são marcantes em face dos problemas ambientais globais e transfronteiriços, como são a chuva ácida, o efeito estufa, a destruição da camada de ozônio, ensejando a celebração de tratados e convenções entre as nações para direcionar a defesa do meio ambiente em nível transnacional.

Por último, destaca-se o relacionamento com o Direito Administrativo, fonte da qual o Direito Ambiental retira e revisita institutos relevantes para sua atuação, a exemplo do licenciamento ambiental.

Na verdade, por força de seu objeto se reportar à existência e à subsistência da vida com qualidade, o Direito Ambiental interpenetra nas demais disciplinas jurídicas, funcionando como vetor de convergência para todos os ramos.

O enfoque de Michel Prieur sobre a maturidade do Direito do Ambiente francês pode ser aplicado na trajetória do Direito Ambiental pátrio. Diz ele:

Uma nova disciplina jurídica – Se em 1976 nós nos indagávamos sobre o lugar do Direito do Ambiente, simples direito de reagrupamento sem especificidade, hoje se pode considerá-lo um direito adulto, no qual se podem pesquisar os traços característicos. Sendo, por essência, um direito de superposição aos direitos pré-existentes, sua visão geral feita de camadas sucessivas, de normas técnicas complexas, de textos esparsos, não é favorável à construção de um conjunto coerente que resulte em um novo ramo do direito. Os projetos freqüentemente anunciados de uma codificação do direito ambiental não trariam nada de novo se se contentassem em reunir e simplificar os textos aplicáveis. A criação de um direito do ambiente com um enfoque global e recorrendo a um método sistêmico poderia conduzir a um direito homogêneo novo.

[...]

Se em 1976, R. Drago achava absurdo pensar que o direito do ambiente fosse uma disciplina jurídica nova, pode-se atualmente admitir que o direito do ambiente constitui um ramo novo do direito, considerando a amplitude das reformas realizadas após 1971, da consciência social alcançada em matéria ambiental após 1968 e a aplicação das regras jurídicas específicas (tais como o estudo de impacto, a rejeição dos direitos adquiridos, os direitos das associações de proporem ações judiciais, as normas jurídicas referentes às poluições transfronteiriças ...) Daí resulta que a tipologia dos ecologistas idealizada por P. Viansson-Ponté deve comportar ao lado da ecologia, da ecopolítica e do eco-sinistro a nova categoria de ecojuristas⁴³.

Pelo que foi até agora explanado, verifica-se que no Brasil o Direito Ambiental se configura em nova disciplina jurídica, com objeto, princípios e instrumentos metodológicos particulares, que vem se sedimentando com os

⁴³ Droit de l'environnement, p. 9: "Une discipline juridique nouvelle – Si em 1976 nous nous interrogeons sur la place du droit de l'environnement, simple droit de regroupement sans spécificité, on peut aujourd'hui considérer que le droit de l'environnement est devenu un droit adulte dont on peut rechercher les traits particuliers. Étant par essence un droit de superposition à des droits préexistants, son allure générale faite de strates successives, de règles techniques complexes, de textes épars, n'est pas favorable à l'édification d'un ensemble cohérent débouchant sur une branche nouvelle du droit. Les projets souvent annoncés d'une codification du droit de l'environnement n'apporteraient rien de neuf s'ils se contentaient de rassembler et de simplifier les textes applicables. La création d'un droit de l'environnement ayant une approche globale et recourant à la méthode systémique pourrait seule conduire à un droit homogène nouveau.

[...]

Alors qu'en 1976, R. Drago estimait absurde de penser que le droit de l'environnement fût une discipline juridique nouvelle, on peut aujourd'hui admettre que le droit de l'environnement constitue une branche nouvelle du droit compte tenu de l'ampleur des réformes entreprises depuis 1971, de la conscience sociale accrue en matière d'environnement depuis 1968 et de l'application de règles juridiques spécifiques (telles que l'étude d'impact, le rejet des droits acquis, les droits d'action en justice des associations, ou les règles concernant le droit des pollutions transfrontalières ...). Le en résulte que la typologie des écologistes dressée par P. Viansson-Ponté doit comporter à côté de l'écologiste, de l'écopolitique et de l'écosinistre la nouvelle catégorie des écojuristes »..

estudos alavancados desde a Lei nº 6.938, de 31.8.1981- Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, passando pela Lei nº 7.347, de 24.7.1985 – Lei da Ação Civil Pública, recepcionadas pela Constituição Federal de 1988, criadora do sistema jurídico ambiental de égide constitucional, de índole material e processual, este último complementado pela edição da Lei nº 8.078, de 11.9.1990, que promoveu integração com a Lei da Ação Civil Pública.

Têm-se como instrumentos próprios desse novo ramo do saber jurídico as avaliações ambientais , no qual se insere o estudo de impacto ambiental e seu respectivo relatório, o zoneamento ambiental, o licenciamento ambiental, as unidades de conservação da natureza, a imputação da responsabilidade ambiental objetiva e solidária contra as ofensas ao entorno comum, as ações ambientais, para as quais estão legitimados entes coletivos e que poderá resultar na coisa julgada material ambiental⁴⁴ etc.

3.3.2 Princípios constitutivos

A comprovação da autonomia do Direito Ambiental no Brasil é revelada pela consagração de princípios que lhe são constitutivos, fundamentando a zetética doutrinária, a partir dos quais orientam seu desenvolvimento num sentido racional e coerente.

Para além disso, servem de norte para atuação do Estado e da coletividade na defesa do meio ambiente unitário.

⁴⁴ Ver sobre a coisa julgada em matéria ambiental no artigo da autora A coisa julgada na jurisdição civil coletiva, *Revista do Tribunal de Justiça do Estado do Pará*, v. 46, p. 5-25.

Diz-se que são princípios próprios pois, embora alguns possam se referir a ramos clássicos do saber jurídico, ao servirem de alicerce ao Direito Ambiental, este os reinventa, dando-lhes novas nuances.

Aliás, registre-se que um princípio configurado como geral pode servir de fundamento para vários ramos do saber científico, notadamente entre conhecimentos afins, não havendo, portanto, exclusividade de determinada disciplina.

Elencar-se-ão abaixo os princípios aqui considerados básicos, colhidos do sistema jurídico nacional, encimado pela Constituição, incluindo os tratados e convenções internacionais firmados pelo Brasil integrados na ordem jurídica interna e demais normas infraconstitucionais.

3.3.2.1 Princípio do desenvolvimento sustentável: princípio do desenvolvimento humano sustentável

Primeiramente, verifica-se que a noção de desenvolvimento se refere na linguagem comum a crescimento e progresso. Um dos seus significados consagra a idéia de estágio econômico, social e político de uma comunidade, caracterizado por altos índices de rendimento dos fatores de produção: os recursos naturais, o capital e o trabalho.

A partir dos riscos gerados pelos efeitos colaterais do processo de industrialização a colocar em perigo os pressupostos da vida, nasceu a preocupação de se descobrirem meios para aliar o crescimento econômico, a utilização dos recursos ambientais naturais de maneira a não esgotá-los, e o

desenvolvimento social, fins que foram consolidados com a expressão desenvolvimento sustentável.

A gênese dessa expressão se encontra no conceito de ecodesenvolvimento, empregado pioneiramente em 1973 por Maurice Strong, tendo a seguinte definição: “desenvolvimento que, em cada ecorregião, consiste nas soluções específicas de seus problemas particulares, levando em conta os dados ecológicos da mesma forma que os culturais, as necessidades imediatas, como também aquelas a longo prazo⁴⁵

Denota-se nessa definição a intenção de se encontrar soluções locais para a problemática ambiental.

Conforme anotado no item 3.1 deste capítulo, a divulgação em nível mundial da nota conceitual do desenvolvimento sustentável foi resultado da Conferência Mundial de Meio Ambiente, acontecida em Estocolmo em 1972, promovida pela ONU, que, por meio dos trabalhos da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, propagou a definição de desenvolvimento sustentável como aquele que promove o atendimento das necessidades concernentes às gerações atuais, ao mesmo tempo em que permite que as gerações vindouras possam atender suas próprias necessidades.

Essa nota conceitual vem sendo corroborada e desenvolvida pela ONU, tanto na Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada

⁴⁵ Maria da Graça et al (Org.), Dicionário de direito ambiental: terminologia das leis do meio ambiente, p. 146.

no Rio de Janeiro, em 1992, quanto na Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, ocorrida em Johannesburgo, em 2002.

Blanca Lozano Cutanda⁴⁶ assinala que, segundo o informe Brundtland, o desenvolvimento sustentável deve ser um processo solidário, ilustrado e equitativo.

Solidário, para permitir o alcance de níveis mínimos de desenvolvimento a quem vive abaixo das necessidades humanas, bem como para exigir contenção de crescimento a quem vive acima dos meios ecologicamente aceitáveis.

Ilustrado, para que se consiga tirar melhor proveito ambiental da evolução tecnológica e que se tenha em conta que a evolução demográfica deve estar em harmonia com o mutante potencial produtivo do ecossistema.

Equitativo, para que garanta a todos a capacidade de acesso aos recursos naturais restritos e que assegure às gerações futuras a disponibilidade dos recursos não renováveis e a sobrevivência das espécies vegetais e animais.

Na mesma esteira, Ramón Martín Mateo⁴⁷ anota com propriedade que o conceito de desenvolvimento sustentado ultrapassa a mera harmonização da

⁴⁶ Derecho ambiental administrativo, p. 38: “Según explica el informe Brundtland, el desarrollo sostenible debe ser un proceso solidario, que permita alcanzar niveles mínimos de desarrollo a quienes viven por debajo de las necesidades humanas y que exija una contención del crecimiento a quienes viven por encima de los medios ecológicamente aceptables. Debe ser también un proceso ilustrado, que sepa sacar el mejor partido ambiental de la evolución tecnológica y que tenga en cuenta que la evolución demográfica debe estar en armonía con el cambiante potencial produtivo el ecosistema. Debe ser, finalmente, un proceso equitativo, que garantice a todos la capacidad de acceso a los recursos naturales restringidos y que asegure a las generaciones futuras la disponibilidad de los recursos no renovables (o sus alternativas) y la pervivencia de las especies vegetales y animales”.

⁴⁷ Manual de derecho ambiental, p. 42: “El concepto de Desarrollo Sostenible va más allá de la mera armonización de la economía y la ecología, incluye valores morales relacionados con la solidaridad [...]”.

economia e da ecologia, pois inclui valores morais relacionados com a solidariedade. Solidariedade essa, diga-se, de dimensão internacional e intergeracional, que se impõe como um imperativo ético e também prático, a fim de se reprimir e evitar abusos no uso dos recursos naturais, inclusive mediante auxílio dos países centrais aos países periféricos na tarefa de proteção ambiental de alcance transfronteiriço.

Nesse sentido propugna o Princípio 7 da Declaração do Rio de Janeiro:

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

Por sua vez, a Constituição Federal do Brasil de 1988 contém o princípio do desenvolvimento com sustentabilidade no caput do artigo 225 ao determinar que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, obrigando o Poder Público e a sociedade ao dever de defendê-lo e preservá-lo para as gerações presentes e futuras.

Os parâmetros do dever jurídico de defesa e preservação do meio ambiente na perspectiva sistêmica e ampliada já foram abordados em ponto imediatamente anterior ao presente, que implica o pleno desenvolvimento humano em condições de higidez ambiental na atualidade, assim como na obrigação de deixar tal higidez equilibrada para a posteridade.

Esse enquadramento abrange o componente primordial da qualidade de vida da pessoa humana.

No mesmo sentido pugna Paulo Henrique Faria Nunes na abordagem das definições de desenvolvimento sustentável ao dizer que a questão pode ser sintetizada em um único tema ou escopo central: “a qualidade de vida humana e a preservação e/ou melhoria dessa qualidade de vida para as gerações futuras”⁴⁸.

Considerando que a obrigação de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações deve ser desempenhada no contexto de uma sociedade de risco, em que não se pode prever as consequências da ação humana, cujas repercussões desencadeiam efeitos em rede, entende-se que a noção de desenvolvimento sustentável abriga elementos conceituais que melhor se conformam na nomenclatura de desenvolvimento humano sustentável.

Esses elementos conceituais estão na efetivação dos direitos fundamentais de liberdade, de igualdade e de fraternidade da pessoa humana conjugada com o crescimento econômico, do que decorre a superação de que desenvolvimento material e qualidade ambiental são fenômenos que não se afinam.

Pelo contrário, o princípio do desenvolvimento humano sustentável que dirige a doutrina jus-ambientalista faz com que se procure atingir a isonomia substancial das pessoas indistintamente, pois todos integram a biosfera, num ambiente são, que implica o manejo racional dos recursos ambientais a ser garantido pela ordem jurídica.

⁴⁸ Desenvolvimento sustentável e mineração. In: *10 anos da ECO-92: o direito e o desenvolvimento sustentável*, p. 628.

Num país periférico como o Brasil, que precisa alcançar seus objetivos fundamentais expressos constitucionalmente, o princípio do desenvolvimento humano sustentável deve dirigir toda a atividade estatal e social.

Por uma vertente, obriga a se compreender que os cânones privatísticos tradicionais do Direito do Estado Liberal, suporte do capitalismo descontrolado, como o direito de propriedade e à livre iniciativa econômica ilimitados, foram transformados qualitativamente pela proteção jurídica do meio ambiente, como um dos pilares de controle da atual sociedade de riscos e perigos.

Por outra vertente, obriga a encontrar outros modelos para o uso dos recursos ambientais, de forma que a ordem econômica do capitalismo, constitucionalmente embasada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, seja compatibilizada com a função sócio-ambiental da propriedade pela proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, na dicção dos artigos 5º, XXII e XXIII, 170, VI, 186, II, 225, da Lei Maior.

Diante da abstração das normas acima veiculadas, entende-se que a implementação de novos padrões de desenvolvimento perpassa pela negação de tutela jurídica não só às atividades econômicas que explorem os bens da natureza desmedidamente, mas também àquelas que, embora em tese obedeçam às exigências regulamentares concernentes aos níveis aceitáveis de qualidade ambiental, no tocante aos efeitos sociais engendrados, somente distribuem os malefícios da produção de bens e serviços, sem transferência efetiva dos benefícios advindos da exploração de recursos de um bem de uso comum do povo.

A partir dessa posição, chega-se à argumentação empreendida ao longo desta tese: considerando que as populações próximas da atividade econômica sofrem mais diretamente os impactos negativos, consubstanciados nos danos advindos da utilização dos recursos ambientais, deve em contrapartida usufruir dos benefícios auferidos pela mesma atividade.

Uma das formas de distribuição dos benefícios pode ser alcançada na inserção da economia local como incremento da atividade produtiva. Isso trará transferência e movimentação de riquezas internamente capaz de contribuir para que o Poder Público efetive ao menos os direitos sociais básicos do artigo 6º da Constituição Federal, traduzido no mínimo existencial da vida digna.

Em outras palavras, tem de haver integração das comunidades com o empreendimento econômico desenvolvido mediante o aproveitamento, não só dos recursos naturais, como também há de se considerar equilibradamente as potencialidades naturais com as potencialidades humanas e empresariais locais.

A integração ora pregada se articula necessariamente com a idéia da participação das pessoas políticas locais, democraticamente submetidas à vontade geral, no controle e na segurança das conseqüências da exploração dos recursos existentes nos ecossistemas naturais, onde está inserida a atividade econômica, figurando cogente essa participação em decorrência da adoção do regime federativo.

Entende-se que a estrutura do Estado Federal da coexistência de várias ordens de poder estatal sob o mesmo povo e território pode ser imediatamente

dirigida para atender aos diversificados interesses sociais reclamados perante o Estado Nacional, ressaltando-se aqui o interesse pela preservação do meio ambiente.

Sobre a tendência descentralizadora do mundo em rede, diz Manuel Castells⁴⁹:

A incapacidade cada vez mais acentuada de o Estado-Nação atender simultaneamente a essa ampla gama de exigências leva ao que Habermas denomina 'crise de legitimação' ou, segundo a análise de Richard Sennett, à 'decadência do homem público', a figura que representa as bases da cidadania democrática. Para superar tal crise de legitimação, os Estados descentralizam parte de seu poder em favor de instituições políticas locais e regionais. Essa transferência de poder decorre de duas tendências convergentes. De um lado, dada a diferenciação territorial entre as instituições do Estado, as identidades das minorias regionais e nacionais conseguem se manifestar com maior desenvoltura em níveis local e regional. Por outro lado, os governos nacionais tendem a concentrar-se na administração dos desafios impostos pela globalização da riqueza, da comunicação e do poder, permitindo portanto que escalões inferiores do governo assumam a responsabilidade pelas relações com a sociedade tratando das questões do dia-a-dia, com o objetivo de reconstruir sua legitimidade por meio da descentralização do poder.

Por isso, uma das respostas observadas por Manuel Castells⁵⁰ para a crise do Estado e da sociedade organizados no modelo da era industrial, atingidos pelas causas advindas da globalização, reestruturação do capitalismo, formação de redes organizadas, cultura da virtualidade real e primazia da tecnologia a serviço da tecnologia, elementos constitutivos do que denomina era da informação, está no surgimento de projetos de identidade gerados por

⁴⁹ *A era da informação: economia, sociedade e cultura*, p. 317, v. 2.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 421.

movimentos de resistência, recortando-se aqui o ambientalismo e a identidade territorial.

O movimento ambientalista conduz a defesa do meio ambiente a partir da proteção de determinada área, lutando pelo bem-estar dos habitantes da localidade, para levar a cabo um projeto ecológico integrativo entre o ser humano e a natureza, fundado na identidade sociobiológica das espécies.

A identidade territorial se verifica na base dos governos locais e regionais, que configuram atores importantes como representantes e como interventores, pois estão mais bem posicionados para se adaptar às constantes variações dos fluxos globais.

Dessa forma, aduz o pensador espanhol que a reinvenção da cidade-estado é uma das características marcantes da nova era da globalização, lembrando que no começo da Idade Moderna, a concepção de tal cidade se referia ao desenvolvimento de uma economia internacional mercantil.

Assim é que o princípio do desenvolvimento humano sustentável exige a proteção do meio ambiente natural mediante o uso racional de seus recursos para que sejam reservados para as gerações futuras, ao mesmo tempo para que se obtenha desenvolvimento material compatível com a efetivação dos direitos fundamentais da pessoa humana, cuja concretização se aufere a partir das comunidades locais nas quais estão geograficamente localizadas as atividades e empreendimentos que usam os recursos ambientais, capaz de propagar efeitos sobre a rede social inteira.

A concepção do princípio do desenvolvimento humano sustentável acima exposta foi feita à luz da tendência do antropocentrismo alargado como fundamento axiológico do Direito Ambiental. Nem por isso deixa de abarcar a visão de Fritjof Capra sobre as comunidades sustentáveis:

O que é sustentado numa comunidade sustentável não é o crescimento econômico nem o desenvolvimento, mas toda a teia da vida da qual depende, a longo prazo, a nossa própria sobrevivência. A comunidade sustentável é feita de tal forma que seus modos de vida, seus negócios, sua economia, suas estruturas físicas e suas tecnologias não se oponham à capacidade intrínseca da natureza de sustentar a vida⁵¹.

Por último, cabe sublinhar que para a realização do desenvolvimento humano sustentável há de se ter em conta igualmente o consumo sustentável, que pode ser encaminhado pela efetivação do princípio da participação, conforme se veiculará na seqüência.

3.3.2.2 Princípio da participação

O princípio da participação em nível constitucional está inserido na função de todos na defesa e preservação do meio ambiente.

Todos, na expressão normativa, compreendem o Poder Público e a coletividade, sujeitos do direito e do dever jurídico de proteção ambiental, a quem cumpre agir conjunta e cooperativamente no desempenho dessa obrigação solidária.

⁵¹ *As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável*, p. 224.

Vê-se, então, que o princípio da participação significa que todos devem tomar parte conjuntamente da tutela ambiental, articulando-se diretamente com o exercício da cidadania, da solidariedade, da democracia e do pluralismo, exigindo-se como pressuposto para efetividade dessa atuação a educação e a informação ambiental, pois para a eficiência da participação necessária cidadania consciente da situação ambiental, ecologicamente preparados com base na educação ambiental para receber e prestar informações de modo a formar opinião crítica e responsável.

A cidadania, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, nos termos do artigo 1º, II, da Lei Maior, é um dos elementos integrantes da participação popular, pois por meio dela o princípio se realiza.

Na vertente ambiental, o exercício da cidadania deixa de ter cunho individual para acontecer solidariamente, a partir da conscientização de que os valores ambientais se reportam à manutenção de todas as formas de vida no planeta Terra, pois as ameaças e as ofensas ao meio ambiente afetam a todos diante das potencialidades e dos danos perpetrados ao equilíbrio ecológico essencial à vida, embora de maneira imediata a pessoa individualmente considerada não seja atingida diretamente.

A participação popular como exercício da cidadania ambiental exige atuação democrática fincada no pluralismo, consistente na consideração de todas as vozes e manifestos oriundos da multiplicidade de atores sociais, como grupos de cidadãos, populações tradicionais, associações, organizações não-governamentais, cientistas, instituições de ensino, entidades empresariais e

outros que tais, podem propor condutas, consensos e soluções com a finalidade de proteção ambiental.

Essa participação cidadã, democrática e pluralista deve estar alicerçada na educação ambiental, que proporcionará o aproveitamento melhor da informação sobre a questão ambiental.

Tem-se, assim, que a educação e a informação ambientais são fenômenos integrantes do princípio da participação popular em matéria ambiental.

A educação ambiental está expressamente prevista no § 1º, VI, do multicitado artigo 225, como medida a ser obrigatoriamente desenvolvida pelo Poder Público em todos os níveis de ensino para efetivação da tutela ambiental.

Tal tarefa de promover a educação ambiental foi disciplinada pela Lei nº 9.795, de 27.4.1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental.

No mesmo inciso mencionado se observa o princípio da informação ambiental, ao conferir aos órgãos estatais a atribuição de promover a conscientização pública para a preservação do entorno comum.

O Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, direciona os Estados no seguinte sentido:

ao nível nacional, todos os indivíduos deverão ter acesso adequado à informação relativa ao meio ambiente detida pelas autoridades, incluindo informações sobre materiais e atividades perigosas nas suas comunidades. Os Estados devem facilitar e incentivar a conscientização e a participação pública, disponibilizando amplamente a informação.

Aliás, a informação ambiental se constitui em direito decorrente do direito geral à informação, consagrado nos artigos 5º, XIV, XXXIII, XXXIV, 220 e 221 da Constituição Federal.

Em nível infraconstitucional o sistema normativo pátrio prevê a informação ambiental em várias oportunidades, a exemplo dos artigos 4º, V, 6º, § 3º, 9º, X e XI, 10, § 1º, da Lei nº 6.938, de 31.8.1981, bem como dos artigos 6º e 8º da Lei nº 7.347, de 24.7.1985.

Dessa forma, percebe-se que quando se trata de informações do bem difuso ambiental o sigilo representa ameaça ao princípio da informação, tendo força cogente a normatividade que ordena ao Poder Público prestar todos os dados necessários, concretizando a transparência, sob pena de responsabilidade por omissão.

Por derradeiro, resta ilustrar de que maneira pode se tornar real a participação popular nas decisões concernentes ao meio ambiente no âmbito do sistema normativo em vigor.

Para tanto, empresta-se as lições de José Rubens Morato Leite⁵², que aponta três mecanismos da participação popular na tutela ambiental.

O primeiro mecanismo consiste na participação de criação de normas de direito ambiental.

⁵²Sociedade de Risco e Estado. In: *Direito constitucional ambiental brasileiro*, p. 165.

Assim é que a cidadania participativa ambiental pode dar-se por meio da iniciativa popular para instauração de processo legislativo, objetivando a edição de diplomas legais concernentes à espécie, nos termos do artigo 61, caput e § 2º da Lex Legum.

Ademais, no decorrer das discussões do processo legiferante, o Estado Democrático de Direito permite que o sistema legislativo viabilize a obtenção de informações indispensáveis para tomada de posições opinativas que possibilitem à sociedade a participação nas decisões ambientais.

O segundo mecanismo reside na participação de formulação e execução de políticas ambientais.

Para tanto, é cabível a participação direta nas políticas ambientais mediante a ação dos representantes da sociedade civil em órgãos responsáveis por deliberações e acompanhamento da execução destas tomadas no desempenho das políticas públicas ambientais.

Outra forma de participação é atuando nas audiências públicas quando das discussões do estudo prévio de impacto ambiental, conforme previsto na Resolução Conama 001, de 23.1.1986, assim como na hipótese de ocorrência de plebiscitos sobre o tema ambiental.

O terceiro mecanismo se encontra na participativa popular por meio de acesso à justiça ambiental.

Constata-se ser juridicamente lógico que no âmbito de uma democracia participativa o acesso à tutela jurisdicional do Estado seja não só garantida, como também praticada amplamente, com a segurança do devido processo legal, conforme previsão do artigo 5º, XXXV e LV, da Constituição, sobretudo em se tratando de demandas ambientais, que são manejadas quando os demais instrumentos preventivos de proteção não se apresentam suficientes, a exigir a intervenção do Poder Judiciário para dar cabo às ameaças e às agressões ao bem jurídico, responsabilizando os agentes violadores.

A autora entende que as normas processuais existentes se mostram idôneas para garantir o princípio da participação na tutela judicial do bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, em razão da instrumentalização da jurisdição coletiva, conformada pela Lei nº 7.347, de 24.7.1985, e pela Lei nº 8.078, de 11.9.1990.

Evidente que essa ferramenta processual para tutela de bens jurídicos coletivos tende a se aperfeiçoar, a exemplo dos debates em torno do anteprojeto do Código Brasileiro de Processos Coletivos.

Ocorre que no mesmo grau de importância está a preparação e o aperfeiçoamento dos magistrados para apreciação e julgamento das ações ambientais, função a ser desenvolvida pelo sistema das escolas de magistratura, de acordo com as disposições efetuadas pela Emenda Constitucional nº 45, de 8.12.2004.

Além disso, apresenta-se importante para a efetividade da proteção ambiental, em que o princípio da intervenção estatal é obrigatório, que a administração judiciária, tanto da União quanto dos Estados-membros, analise a necessidade de estabelecimento nas suas respectivas leis de organização judiciária de órgãos especializados no tratamento das lides ambientais.

3.3.2.3 Princípio da prevenção

O princípio da prevenção se fundamenta normativamente na obrigação de todos os sujeitos do direito e do dever de defender e preservar o bem difuso ambiental, especialmente destacada no caput do artigo 225 prefalado.

Depreende-se que tal princípio se acha expressamente inserido nos incisos II, III, IV e V do § 1º do artigo 225⁵³, de onde se extrai que a prevenção enseja o gerenciamento dos riscos visando evitar a malefícios ao meio ambiente.

De igual modo, localiza-se o princípio preventivo na legislação infraconstitucional.

Note-se o artigo 2º da Lei nº 6.938, de 31.8.1981 que preconiza que a Política Nacional do Meio Ambiente deve observância aos princípios de planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; de proteção dos

⁵³ “Art. 225. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I- [...]; 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, [...]”

ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; de proteção de áreas ameaçadas de degradação; está ordenando a concretização do princípio comentado.

A inobservância de prevenção desafia a responsabilização criminal, a teor do § 3º do artigo 54 da Lei nº 9.605, de 12.2.1998, que incrimina a conduta omissiva, com a mesma pena do crime de poluição prevista no caput, aquele que deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível.

No item 3.2.6 do presente capítulo distinguiram-se as ações de defesa e preservação, considerando que esta última obrigação possui um *plus* para a eskorreita tutela jurídica preventiva do meio ambiente.

A ação jurídica de preservar se reveste de um cuidado maior no trato do bem ambiental, dirigido à coletividade em geral e ao Poder Público, mediante as suas respectivas funções e esferas de poder, a fim de que seja colocado a salvo até mesmo de potencial perigo de ameaça e de lesão danosas.

Por isso, para desincumbência do dever de preservar não basta defender o bem jurídico oferecendo resistência às ameaças e lesões sofridas sob o ponto de vista imediatista. Tem de se agir com cautela, precavidamente, sob uma visão prospectiva, o que reporta à noção de precaução, notadamente na fixação das políticas públicas ambientais.

Nesse contexto, à primeira vista pode parecer haver incompatibilidade do princípio do desenvolvimento humano sustentável com o princípio ora em

comento. No entanto, a suposta incompatibilidade é apenas aparente. Senão, vejamos:

O princípio da prevenção não implica deixar intocável o meio ambiente natural, sabendo-se que inexiste na realidade atividade sem risco. O que se tenta alcançar é a preservação dos elementos existentes e recuperação daqueles que deixaram de existir de forma a que outras gerações possam também usar dos componentes ambientais racionalmente, mantendo e evoluindo a sadia qualidade de vida.

Seguindo essa linha de raciocínio, muitas preocupações são reveladas na vivência em um mundo de riscos e perigos para a conquista desse desiderato, destacando-se nesta ocasião o uso dos bens naturais esgotáveis, como os minérios, por exemplo, e a fabricação e utilização dos organismos geneticamente modificados.

Com relação aos recursos naturais não-renováveis, além de a conscientização ecológica pela participação popular na temática ambiental possibilitar o consumo equilibrado de produtos oriundos desses recursos, a tecnologia há de avançar na fomentação da reciclagem de materiais e para que haja a substituição dos materiais convencionais por materiais novos e mais avançados ecologicamente.

No tocante aos organismos geneticamente modificados, a precaução se impõe, defendendo-se ser mais recomendável o investimento em pesquisas científicas e em biotecnologia para conhecer os efeitos desses produtos para a

saúde humana e para o meio natural do que a autorização para sua fabricação, distribuição e consumo em razão de não ter sido cientificamente demonstrada sua potencial ou efetiva nocividade.

Exemplificação do perigo pode ser encontrado empiricamente na região amazônica. O bom-senso induz a tomar cuidado na expansão agrícola da soja de semente geneticamente modificada, pois se deve salvaguardar de ameaças o patrimônio jurídico da biodiversidade existente no bioma Amazônia, descrito no capítulo 2.

Oportuno registrar que esta tese adota que as obrigações de defender e preservar estão inseridas no princípio da prevenção, não se distinguindo dogmaticamente o princípio da prevenção do princípio da precaução⁵⁴, entendendo-se que este último está assegurado na acepção ampla do primeiro.

Dessa forma, acompanha-se a argumentação de Vasco Pereira da Silva⁵⁵, para quem, além das razões de natureza lingüística e de técnica jurídica do direito português, razão de conteúdo material não oferece vantagem em fazer tal diferenciação, nem em consagrar a autonomização do princípio da precaução, capaz de fundamentar interpretações eco-fundamentalistas que inibam qualquer novo evento por simples presunção de ser culpado de degradação ambiental.

⁵⁴ Na doutrina pátria Paulo Affonso Leme Machado, *Direito ambiental brasileiro*, p. 53-72, distingue o princípio da prevenção com o da precaução. No mesmo passo, José Rubens Morato Leite, op. cit., p. 171-179, dizendo este último que os dois princípios são similares no gênero, as duas faces da mesma moeda, atuando na gestão antecipatória, inibitória e cautelar dos riscos, fazendo a seguinte diferenciação: "... a atuação preventiva é um mecanismo para a gestão dos riscos, voltado, especificamente, para inibir os riscos concretos ou potenciais, sendo esses visíveis e previsíveis pelo conhecimento humano. Por seu turno, o princípio da precaução opera no primeiro momento dessa função antecipatória, inibitória e cautelar, em face do risco abstrato, que pode ser considerado risco de dano, pois muitas vezes é de difícil visualização e previsão".

⁵⁵ *Verde cor de direito: lições de direito do ambiente*, p. 69.

A razão de cunho material está na inadequação jurídica da distinção em considerar que os perigos são decorrentes de causas naturais, a figurar no âmbito da precaução, sendo que os riscos são provenientes das ações humanas, enquadráveis, assim, na prevenção.

Na verdade, na sociedade contemporânea sabe-se que as lesões ambientais são decorrentes de um concurso de causas, sendo impossível separar rigorosamente acontecimentos naturais dos comportamentos humanos.

Veja-se, por exemplo, que as inundações podem ser provocadas pelo fenômeno da chuva, que a princípio é fato da natureza. Ocorre que pode não ser tão natural quando se reflete que o fenômeno pode ter sido potencializado por atividades humanas geradores de poluição atmosférica ou, ainda, ter sido determinado em consequência das mudanças climáticas trazidas pelo aquecimento global.

Logo, extreme de dúvida a importância do princípio da prevenção, podendo-se afirmar ser o objetivo precípua da tutela ambiental, pois a dogmática jurídica não dá conta de restabelecer, com identidade de condições, uma situação ambiental anterior.

Por isso, é diretriz perfilhada no Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento:

Para proteger o meio ambiente medidas de precaução devem ser largamente aplicadas pelos Estados segundo suas capacidades. Em caso de risco de danos graves e irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas efetivas visando a prevenir a degradação do meio ambiente.

Insiste-se ser responsabilidade do Poder Público no exercício de suas funções fazer o gerenciamento dos riscos ambientais, viabilizando o princípio da prevenção ao manejar o instrumental existente.

Assim é que à função administrativa cabe determinar a realização de avaliações ambientais como pressupostos para a licença de empreendimentos e atividades que possam causar impactos ao meio ambiente.

O estudo prévio de impacto ambiental, materializado no respectivo relatório (EIA/RIMA), é especialmente destinado para os empreendimentos e atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, de conformidade com o texto constitucional.

Esses estudos buscam a prognose da extensão e da magnitude dos impactos⁵⁶ imediatos e futuros que a atividade pode causar a fim de subsidiar o juízo decisório no deferimento ou indeferimento da licença, sendo indispensável

⁵⁶ Diz o art. 6º, Res. Conama nº 1, de 23.1.1986: “O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas: I- diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando: a) o meio físico – o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d’água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas; b) o meio biológico e os ecossistemas naturais – a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente; c) o meio socioeconômico – o uso e ocupação do solo, os usos da água e a socioeconomia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos; II – análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos); seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais; III- definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas; IV- elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados”.

perquirir se a dita atividade ou empreendimento é compatível com o desenvolvimento humano sustentável, a justificar a própria existência.

Alerta-se que a prevenção é um processo dinâmico, sendo que, por isso, exige as avaliações ambientais sejam renovadas constantemente.

Ademais, a administração pública dispõe de outros mecanismos para atuar preventivamente. Citam-se o manejo ecológico, o tombamento de bens ambientais culturais, a instauração de unidades de conservação da natureza, as sanções de caráter administrativo etc.

À função judiciária cabe a tarefa de efetivar no plano do devido processo legal o princípio da prevenção, presente no preceito de inafastabilidade da jurisdição, proclamado no inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal, na expressão ora sublinhada: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Aliás, em se tratando do bem jurídico ambiental, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, as tutelas liminares e antecipatórias de natureza preventiva e cautelar devem ser manejadas considerando a potencial irreversibilidade do dano ambiental, já que nenhuma medida judicial pode restaurar o status quo ante integralmente.

Ao Judiciário cabe também fazer valer a inversão do ônus da prova em benefício do meio ambiente, já que, em face da relevância do bem juridicamente protegido, há de se impor a consequência de o interessado na implantação da atividade ou empreendimento demonstrar a priori que os impactos de sua ação

são aceitáveis, não sendo danosos à qualidade ambiental, pois, na hipótese de dúvida gerada por incerteza científica, o afastamento de perigos de lesão deve prevalecer.

O princípio da prevenção se complementa com o princípio do poluidor-pagador, como se verá a seguir.

3.3.2.4 Princípio do poluidor-pagador e do usuário-pagador

A primeira idéia que surge diante do princípio do poluidor-pagador é seu liame jurídico com o instituto da responsabilidade.

Entretanto, urge reconhecer que tal princípio vai além disso, pois sua vocação também se dirige à ação preventiva, por força da significação jurídica das obrigações de defender e preservar o meio ambiente, inscritas no caput do artigo 225 da Lei Maior.

Claro que o agente de degradação ambiental responderá pelos danos causados às vítimas mediante sanções reparatórias, compensatórias e/ou indenizatórias. Mas tal não implica que desde que pague tenha autorização legal para poluir. Veementemente não.

O que o sujeito, pessoa física ou jurídica, de direito público ou de direito privado, potencial ou efetivamente responsável, direta ou indiretamente, por ações que afetem a qualidade ambiental, na sua acepção ampla e sistêmica, tem é o dever jurídico de pagar para não poluir.

Nesse sentido, posiciona-se Maria Alexandra de Sousa Aragão⁵⁷, cujo entendimento vale transcrever:

Por isso afirmamos que os pagamentos decorrentes do princípio do poluidor pagador devem ser proporcionais aos custos estimados, para os agentes económicos, de precaver e de prevenir a poluição. Só assim os poluidores são <<motivados>> a escolher entre poluir e pagar ao Estado, ou pagar para não poluir investindo em processos produtivos ou matérias primas menos poluentes, ou em investigação de novas técnicas e produtos alternativos.

(Grifos constantes do original)

Portanto, o princípio do poluidor-pagador tem duas dimensões. Uma, de natureza preventiva, visando a inibir a ocorrência de danos ao meio ambiente. Outra, de natureza repressiva, buscando reparar o dano causado.

As duas facetas são encontradas conjugando o caput do artigo 225, inúmeras vezes mencionado nestes estudos, com seu § 3º.

Diz o aludido parágrafo do texto constitucional que as condutas e as 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 ocasionados.

Assim é que o ataque ao bem juridicamente protegido se traduz em dano, no caso dano ambiental, o que desafia a responsabilização do agente causador na esfera criminal, na esfera administrativa e na esfera civil.

A responsabilidade criminal ambiental possui seu contorno pela tipificação de condutas legalmente previstas como infrações penais, a exemplo da Lei nº

⁵⁷ *Direito comunitário do ambiente*, p. 25.

9.605, de 12.2.1998, que abriga várias condutas tipificadas como crimes contra o meio ambiente natural e cultural.

O diploma legal aludido, Lei nº 9.605, de 12.2.1998, também contempla infrações de natureza administrativa e suas respectivas sanções, especialmente previstas nos artigos 70 a 76, que são apuradas e aplicadas pela administração pública.

No tocante à responsabilidade administrativa, ressalte-se a importância da Lei nº 8.429, de 2.6.1992, que possibilita a punição de agentes públicos por ato de improbidade administrativa causador de lesão ao bem ambiental.

Importa consignar que é a probidade administrativa o objeto da tutela jurídica disposto na Lei nº 8.429, de 2.6.1992, que veio regulamentar o comando constitucional do § 4º do artigo 37, probidade essa que pode ser lesada por atos de agressão ao patrimônio público.

O patrimônio público tratado legalmente há de ser interpretado de forma a abranger os bens de uso comum do povo e os bens dominicais, conforme dicção do artigo 99 do Código Civil.

Considerando que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é bem de uso comum do povo, de titularidade difusa, integra, assim, a concepção de patrimônio público previsto em lei.

Logo, os atos de improbidade administrativa, praticados por agente público, que importem em enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou atentem contra os

princípios da administração pública, ofensivos ao bem ambiental, bem de uso comum do povo, integrante do patrimônio público, recebem as sanções previstas na normatividade mencionada.

Quanto à responsabilidade civil em face da ocorrência de dano ao meio ambiente se verifica que é objetiva, contrapondo-se, assim, a responsabilização clássica subjetiva, fundada na culpa.

Sabe-se que na responsabilidade objetiva não se faz nenhum juízo de valor sobre a conduta do agente, limitando-se a demonstrar o nexo de causalidade entre a autoria da ação comissiva ou omissa e evento danoso ao bem ambiental para que seja feita a imputação da responsabilidade.

A natureza objetiva da responsabilidade civil ambiental foi adotada antes da Constituição Federal de 1988 pela Lei nº 6.938, de 31.8.1981, que no § 1º do artigo 14 ordena: “Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade”.

Esse diploma legal que disciplina a Política Nacional do Meio Ambiente foi recepcionado pela ordem constitucional surgida em 1988, pelo que o dispositivo acima transcrito atualmente possui seu fundamento de validade no § 3º do artigo 225.

Nestas rápidas considerações sobre a responsabilidade civil ambiental importa consignar que as conseqüências jurídicas da imputação da

responsabilidade não têm igual hierarquia, não cabendo ao sujeito ativo nem ao sujeito passivo da relação jurídica processual escolher a prestação a ser realizada.

Dessa forma, existem níveis de prioridade da tutela jurisdicional protetiva do meio ambiente, sendo a primeira a tutela de reparação específica ou natural em face do dano gerado; a segunda consiste na tutela compensatória, aplicada na hipótese de impossibilidade de se executar a primeira; por último é que aparece a tutela indenizatória, se as duas antecedentes se apresentarem inviáveis.

Cabe lembrar também que, por força de que todos, sociedade e Estado, figuram como sujeitos passivos da relação jurídica material ambiental, a responsabilização é difusa, sendo que, na hipótese de ofensa ao bem, todos os agentes causadores respondem solidariamente.

A regra da solidariedade passiva da prestação ambiental implica que todos que concorreram para o resultado danoso ao meio ambiente respondem, ficando a cargo do autor acionar alguns ou todos que deram causa ao resultado, sendo que, no caso de somente um satisfazer a obrigação, este poderá atuar regressivamente contra os demais autonomamente, entendendo-se que a postulação regressiva não se dá no domínio da relação jurídica processual originária.

A Lei nº 6.938, de 31.8.1981, enseja a solidariedade entre os causadores do dano como objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente, ao prever no inciso

VII do artigo 4º a imposição ao poluidor e ao predador da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, aplicando-o em harmonia com o parágrafo único do artigo 942 do Código Civil, que diz que são solidariamente responsáveis com os autores os co-autores, restando lembrar que se inclui também o Poder Público.

Questão relevante que se apresenta em matéria de responsabilidade civil ambiental decorre das controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais sobre a adoção da teoria do risco integral, a ensejar o afastamento da responsabilidade fundada no regime das excludentes, como o caso fortuito e a força maior.

Embora a matéria não seja foco de investigação deste trabalho, merece o destaque que o exame das excludentes de responsabilidade objetiva será sempre feito à luz do nexo de causalidade.

Para alguns, apresenta-se cabível a invocação das excludentes embasadas no fato da vítima, no fato de terceiro e no fortuito externo (fato totalmente estranho à atividade do suposto causador do dano).

Para outros, as excludentes são inadmissíveis, bastando configurar o nexo entre o dano e a atividade do poluidor, até pelo mero fato de estar no mercado, assim é que se deve apenas questionar se, independentemente do caso fortuito e da força maior, o dano ocorreria se a atividade não estivesse implantada⁵⁸.

⁵⁸ Partidário da primeira corrente é José Giordani e da segunda Marcelo Abelha Rodrigues, citados por Marcos Destefenni na obra *A responsabilidade civil ambiental*, p. 163-164, o qual adota a segunda corrente quando afirma à p. 166: “A nossa posição, contudo, é no sentido de não admitir as excludentes da responsabilidade, até porque a relação de causalidade não é estabelecida entre

Considerando a dificuldade de determinar precisamente a responsabilidade ambiental, na hipótese de concurso de causas, em que vários fatores contribuem para a ocorrência da agressão censurada juridicamente, está a se desenvolver uma tendência de presunção de causalidade a partir do exame do caso concreto, capaz de identificar o(s) agente(s) da conduta antijurídica que reúna as condições de ter provocado a agressão.

Na mesma esteira, diz Vasco Pereira da Silva⁵⁹:

Mas já fará todo o sentido considerar que, por exemplo, no domínio da responsabilidade ambiental, dada a dificuldade em determinar rigorosamente as relações de causa-efeito entre acto ilícito e dano (em virtude da existência, em regra, de fenómenos de 'concurso de causas', ou de 'circunstâncias externas' potenciadoras do prejuízo), mas havendo alguém a quem possa ser imputada uma actividade ilícita e que esteja em condições de ter provocado tais danos, o Direito do Ambiente possa estabelecer uma presunção de causalidade, ou introduzir alguma flexibilidade nos critérios de determinação do nexa causal. Desta forma, julgo ser possível conciliar as exigências de racionalidade do Direito com as especificidades da tutela ambiental, o que representa uma concretização do princípio da prevenção, entendido em sentido amplo, no domínio da responsabilidade civil em matéria de ambiente.

Para encerrar essa apertada síntese da responsabilidade civil ambiental, oportuno consignar ser cabível a cumulação do dano patrimonial com o dano extrapatrimonial proveniente da antijuridicidade contra o bem jurídico ambiental, tendo base constitucional nos incisos V e X da Constituição Federal, estando estampada na Lei nº 7.347, de 2.7.1985, logo no artigo 1º, a previsão de ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente.

a conduta e o dano. O nexa é estabelecido, frisamos, entre a atividade desenvolvida pelo agente e o dano."

⁵⁹ Ibidem, p. 70.

Ao lado do princípio do poluidor-pagador há o princípio do usuário-pagador, previsto expressamente no inciso VI do artigo 4º da Lei nº 6.938, de 31.8.1981, que impõe ao usuário dos recursos ambientais uma contribuição para utilização dos aludidos recursos com fins econômicos.

Paulo Afonso Leme Machado⁶⁰, lançando mão das lições de Henri Smets, explicita que o princípio do usuário-pagador consiste em que a totalidade dos custos referentes aos serviços para tornar possível a utilização de determinado recurso, bem como os custos advindos da própria utilização, sejam arcados somente pelo usuário, excluindo do dispêndio o Poder Público e terceiros não-usuários.

Para predicar como equitativa tal cobrança, impende que os valores sejam baseados em custo real, não sendo lícito cobrá-los com o intuito de aumentar injustificadamente o preço razoavelmente estipulado pelo uso do recurso, bem de titularidade difusa.

Portanto, o pagamento pelo uso do recurso feito exclusivamente pelo efetivo usuário é corolário dos valores da justiça ambiental, pois se assim não fosse haveria oneração para as pessoas que dele não se utilizam e enriquecimento sem causa para aquele que utilizam gratuitamente.

3.3.2.5 Princípio da ubiqüidade

O princípio da ubiqüidade também se mostra de suma importância para a investigação desenvolvida nestes escritos.

⁶⁰ Ibidem, p. 51.

Significa que a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, deve estar presente em todas as ações dos seus sujeitos ativos e passivos⁶¹.

A onipresença da tutela ambiental tem sustentação justamente por sua essencialidade à vida com dignidade, razão de ser dos direitos fundamentais.

Por esse enfoque, infere-se que o Direito Ambiental mediante o princípio da ubiqüidade impõe que a proteção do bem jurídico ambiental seja respeitada na formulação e execução de quaisquer políticas públicas, inseridas no campo de atuação dos Poderes Legislativo e Executivo, bem como nas decisões proferidas pelo Poder Judiciário.

Do mesmo modo, obriga que os particulares, pessoas físicas e jurídicas, exerçam quaisquer de suas atividades imbuídos do dever de tutela ao meio ambiente.

Não se pode olvidar que todos são usuários de energia e produtores diuturnamente de resíduos, o que faz com que ao mesmo tempo sejam agentes da poluição e vítimas da contaminação de poluentes produzida globalmente.

Ademais, a prevalência do princípio da ubiqüidade abarca toda e qualquer atividade desenvolvida no meio social, incluindo as atividades econômicas

⁶¹ Celso Antonio Pacheco Fiorillo, *in Curso de direito ambiental brasileiro*, p. 41, afirma que o princípio da ubiqüidade “*vem evidenciar que o objeto de proteção do meio ambiente, localizado no epicentro dos direitos humanos, deve ser levado em consideração toda vez que uma política, atuação, legislação sobre qualquer tema, atividade, obra etc. tiver que ser criada e desenvolvida. Isso porque, na medida em que possui como ponto cardeal de tutela constitucional a vida e a qualidade de vida, tudo que se pretenda fazer, criar ou desenvolver deve antes passar por uma consulta ambiental, enfim, para saber se há ou não a possibilidade de que o meio ambiente seja degradado*”.

lucrativas e aquelas que não tenham objetivo de lucro ou obtenção de vantagem econômica, a exemplo das atividades profissionais, recreativas e beneméritas.

No Direito Internacional, o princípio da ubiqüidade está presente no Tratado da União Européia, firmado em 1992, em Maastricht, ao proclamar que as exigências da proteção ambiental deverão ser integradas na definição e na realização das políticas da Comunidade.

No Direito pátrio, o princípio em comento está implícito na identificação da comunidade e do Poder Público como sujeitos passivos da relação jurídica ambiental. Expressamente vem consagrado nos artigos 5º, XXIII,

170, VI, 186, II, do texto constitucional. É visto também no artigo 1.228, § 1º, do Código Civil.

Pretende-se a esta altura enfatizar a imperiosa observância do princípio da ubiqüidade pelos Poderes Públicos.

Considerando a adoção do regime federativo, parece correto afirmar que no planejamento, definição e realização de planos de desenvolvimento nacional e regionais, a questão da política de gestão dos riscos de degradação pelo uso dos recursos ambientais impõe a participação das entidades federadas, intervindo os Estados-membros e os Municípios nas políticas destinadas aos seus respectivos territórios.

Compreende-se que, diante da interpretação sistemática da Constituição, é vedado que essa tarefa fique a cargo apenas da entidade central, pois a proteção

do meio ambiente é matéria compartilhada por todos os entes federados, na exegese do artigo 23, VI, da Constituição Federal.

Por assim ser, revela-se a esta altura que a omissão de qualquer pessoa política não pode ser justificada em face da obrigação de agir simultaneamente e cooperativamente, tendo como consequência a imputação da responsabilidade pertinente.

Para garantia da efetividade de todos os princípios até agora elencados, propõe-se a introdução do princípio da subsidiariedade no domínio do Direito Ambiental brasileiro por se observar sua adequação na ambiência do federalismo democrático, pelo qual todas as entidades federadas são responsáveis pela tutela ambiental.

3.3.2.6 Adoção do princípio da subsidiariedade pelo Direito Ambiental

Subsidiariedade provém do termo latino *subsidium* derivado de *subsidiarius*. Em sentido próprio *subsidium* significa reserva, tropas de reserva, daí o sentido de reforço, socorro, corpo auxiliar. Em sentido figurado traduz auxílio, ajuda, sustentáculo, defesa. Por sua vez, *subsidiarius* vem a ser o que é de reserva, de reforço⁶².

José Alfredo de Oliveira Baracho⁶³ assinala o significado do termo subsidiariedade com a idéia de supletividade, cuja noção remonta à sociedade aristotélica, na qual apenas a cidade-estado é o órgão político capaz de suprir todas as necessidades pela sua natureza autárquica de auto-suficiência,

⁶² *Dicionário escolar latino-português*, p. 924.

⁶³ *O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*, p. 42 e seguintes.

traduzida por perfeição, atuando quando o homem individualmente considerado e os grupos não conseguem realizar plenamente os seus fins, justificando, assim, o trabalho de cada grupo no atendimento das necessidades do agrupamento imediatamente inferior em importância.

Diz o citado autor que essa noção de autoridade subsidiária foi desenvolvida na Idade Média por Santo Thomas de Aquino, que compreende a sociedade composta de diversas pessoas e grupos diferenciados, sendo essencial o respeito às diferenças para que cada um alcance sua própria finalidade. O papel do poder político é, assim, servir à sociedade para realização desses fins.

Vê-se nesse preambular que o princípio da subsidiariedade nasce da relação entre os indivíduos, os grupos sociais e suas autoridades, possibilitando a participação de cada uma dessas categorias quando a imediatamente antecedente se mostra incapaz de suprir suas necessidades. Logo, pode ter aplicação em várias esferas da vida social.

No universo jurídico, a doutrina é assente em admitir que o Direito Canônico foi o primeiro a adotar o princípio da subsidiariedade, apontando a encíclica *Quadragesimo Anno*, de 15.5.1931 como um referencial ao declarar a injustiça à ordem social retirar dos grupos de ordem inferior funções que eles próprios poderiam exercer, transferindo-as a uma coletividade mais ampla e elevada.

Essa orientação foi mantida e desenvolvida pela doutrina católica até chegar à seguinte formulação: “as relações dos poderes públicos com os cidadãos, as famílias e os corpos intermediários, devem ser regidas e equilibradas pelo princípio da subsidiariedade”⁶⁴.

No âmbito da teoria geral do Estado, pode-se afirmar que o princípio da subsidiariedade foi esposado pela teoria federalista, ao propugnar que nenhuma atribuição deverá ser desempenhada por um poder de nível superior, se puder ser cumprida por um de nível inferior.

Fazendo-se uma adaptação para o Estado Federal em que não há hierarquia entre seus elementos constitutivos, compreende-se o princípio da subsidiariedade como instrumento para efetivação do federalismo democrático, ao conferir competências às ordens jurídicas mais distanciadas do cidadão nas matérias que a ordem jurídica local não pode realizar plenamente.

Por assim ser, as funções estatais devem ser exercidas pelos órgãos mais próximos da população, legitimando-se a interferência dos órgãos de outros entes supletivamente, em reforço, auxiliando na adequação e eficiência dos serviços.

A União Européia⁶⁵ formalizada pelo Tratado de Maastricht, assinado em 7.2.1992, adota o princípio da subsidiariedade, pelo qual a União só intervém nas

⁶⁴ Ibidem, p. 45.

⁶⁵ A natureza jurídica da União Européia é controversa. A autora portuguesa Ana Maria Guerra Martins aborda o tema no *Curso de direito constitucional da união européia*, p. 189/197, assim sistematizando as posições: a) tese da organização internacional, *maxime* supranacional, pela qual a UE seria uma associação de Estados constituída por tratado que persegue fins comuns por meio de órgãos próprios, inserindo-se, assim, na definição de organização internacional, embora receba crítica da autora, pois o termo designa realidades muito distintas; b) tese confederal, que diz que a UE é uma confederação, consistindo na união de Estados fundada em tratado,

ações que não são de sua competência exclusiva, quando o Estado-membro não consegue alcançar suficientemente os resultados pretendidos, sendo que estes podem ser obtidos, considerando a dimensão e os efeitos da ação, por meio da intervenção comunitária.

Nesse sentido, Gomes Canotilho⁶⁶ observa a dinamicidade desse princípio, que pode conduzir a um exercício de competência como maior ou menor intensidade por parte da União, afirmando que em se tratando de competência concorrente entre a União Europeia e os Estados-membros, aquela só atua verificados dois pressupostos: “1) falta de eficiência na ação dos Estados-membros; 2) ‘mais valia’ da ação comunitária, ou seja, os fins da Comunidade, dada a sua extensão e efeitos, podem ser melhor alcançados a nível comunitário.”

Trazendo essas considerações para a federação brasileira e aplicando-se à questão ambiental, observa-se que a Constituição vigente implicitamente consagra o princípio da subsidiariedade exatamente no lugar apropriado da outorga de competências aos entes federados.

Nos termos dos incisos I e II do artigo 30, o Município legisla em assuntos de interesse local, que pressupõe a existência de funções administrativas a

possuindo órgãos coletivos que têm determinadas atribuições, apontando a autora que as diferenças acerca da estrutura e das atribuições da União a distancia de qualquer experiência confederativa conhecida; c) tese federal, considerando que o Estado Federal nasce da união de Estados formado por uma Constituição, a tese federal recebe objeção justamente porque a UE não é um Estado; d) tese da entidade *sui generis*, concebida por se reconhecer a dificuldade de enquadrar a UE em qualquer categoria dogmática conhecida, afirmando então a sua natureza inovadora e específica; e) tese da união de Estados e de povos, adotada pela aludida autora, diz que a UE se fundamenta nas comunidades europeias e, por isso, além de ser uma união de Estados é também união de povos, estes no sentido do conjunto de indivíduos, que, possuindo a cidadania da União, são diretamente atingidos pelo processo de integração europeia, sendo, portanto, partícipes do seu desenvolvimento, concluindo que a UE é composta de três elementos: a união, os estados e os povos.

⁶⁶ *Direito constitucional e teoria da constituição*, p. 362.

desempenhar também de interesse local, concluindo-se que é a esfera de poder mais próxima do cidadão que possui a incumbência de editar normas e tomar decisões nos limites da sua competência material e legislativa privativa, bem como nas obrigações comuns e no exercício da legislação concorrente.

O Estado-membro vem em segundo plano na proximidade com o povo, destinatário das normas e das atividades do Estado Federal, possuindo a competência remanescente e notadamente a competência suplementar para questões que sejam peculiares à sociedade estadual no desempenho da competência legislativa concorrente, devendo então participar nesse nível na tomada de decisões para o cumprimento dos deveres comuns de proteção do meio ambiente, nos termos do parágrafo do artigo 24 e § 1º do artigo 25.

A União, entidade que detém competência privativa material e legislativa vasta, limita-se no campo legislativo concorrente à expedição de normas gerais, sendo a pessoa jurídica de direito público interno que está mais distanciada da população, devendo interferir em reforço à atuação do Estado-membro e do Município nas atividades comuns a todos eles, quando necessário para a tutela do bem jurídico de titularidade difusa.

Confirma-se, dessa forma, o enfoque constitucional do princípio da subsidiariedade no tratamento das matérias comuns das entidades da Federação pátria, pelo qual o Município prefere ao Estado-membro e à União, já o Estado prefere à União, sempre tendo em vista o adequado e democrático desempenho das tarefas.

Na legislação infraconstitucional, vislumbra-se no artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31.8.1981, a previsão do princípio da subsidiariedade ao exigir prévio licenciamento para estabelecimentos e atividades que manejam recursos ambientais e que possam causar degradação ao meio ambiente, atribuindo ao órgão estadual competente autoridade para processar e decidir sobre a outorga da licença.

No mesmo dispositivo, cuja compreensão é completada pelo seu § 4º, o legislador ordinário prescreve que o órgão federal atuará supletivamente, no caso de empreendimentos e atividades de significativo impacto ambiental de abrangência nacional ou regional.

Enxerga-se no § 2º do artigo 14 do diploma legal referido que o princípio da subsidiariedade deve ser aplicado quando as autoridades municipais e estaduais se omitem na imposição das penalidades administrativas por infração ambiental, cabendo à autoridade federal atuar na aplicação.

A norma infraconstitucional prefalada criou um sistema nacional do meio ambiente (SISNAMA), que prevê a aplicação do princípio da subsidiariedade, cabendo investigar se merece adaptação, restando claro desde logo a vedação de regulamentação administrativa que contrarie essa disposição expressa, que tem fundamento de validade no regime federativo traçado pela Constituição.

Com base no princípio federativo estruturante é que a tutela do bem ambiental há de ser efetivada, como ordena o § 1º do artigo 225 da Lei Maior,

assim, no capítulo seguinte se examinará o referencial teórico do Estado Federal, que tem por função concretizar a sadia qualidade de vida para todos.

CAPÍTULO 3 - REFERENCIAL TEÓRICO DO ESTADO FEDERAL: DO PARADIGMA CLÁSSICO AO PARADIGMA ATUAL

1 ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS DO ESTADO: A FINALIDADE ESTATAL E O DESENVOLVIMENTO HUMANO SUSTENTÁVEL

Cediço que a forma federativa qualifica o Estado, pessoa jurídica de direito público.

A definição do fenómeno estatal ainda se apresenta como matéria que comporta várias visões a partir do critério adotado, engendrando concepções filosóficas, sociológicas e jurídicas.

A título de ilustração, cita-se a definição sociológica de Georg Jellinek⁶⁷, que conceitua a entidade estatal como “uma unidade de associação dotada originariamente de poder de dominação e formada por homens assentados em um território.”

Hans Kelsen⁶⁸, procurando afastar todos os aspectos externos ao Direito, compreende o Estado como a ordem de coação normativa da conduta humana.

Para o desenvolvimento destes estudos satisfaz a definição de Dalmo Dallari ao abordar todos os elementos característicos que serão adiante

⁶⁷ Teoría general del estado, p. 255: “El Estado es la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación, y formada por hombres asentados en un territorio.”

⁶⁸ Teoría general del estado, passim.

veiculados. Diz ele que o Estado é a “*ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território*”⁶⁹

Dito isso, passa-se a expor a posição adotada sobre alguns elementos característicos desse fenômeno.

Compreende-se que a sociedade política modernamente concebida como Estado⁷⁰ possui como características elementares a soberania, o território, o povo e a finalidade.

Existem várias posições acerca da conceituação de soberania.

Para Hermann Heller⁷¹ e Miguel Reale⁷² é uma qualidade essencial do Estado. Para Georg Jellinek⁷³ e Paulo Bonavides⁷⁴ é uma qualidade especial do poder do Estado. Por sua vez, Hans Kelsen⁷⁵ a define como a expressão da unidade de uma ordem.

Na verdade, a soberania é um instituto desenvolvido historicamente, relacionada à categoria do poder estatal e, tomada na acepção jurídica de

⁶⁹ *Elementos de teoria geral do estado*, p. 101.

⁷⁰ Sobre a origem do Estado concorrem as teorias contratualistas e não-contratualistas. As primeiras apontam a vontade humana de alguns ou de todos como causa determinante para o surgimento da instituição estatal (Thomas Hobbes, *Leviathan*; Jean Jacques Rousseau, *Contrato social*; Immanuel Kant, *Metafísica dos costumes*). As teorias não-contratualistas apontam desde a família como núcleo originário do Estado (Robert Filmer), até aquelas que sustentam causas econômicas, como faz Friedrich Engels, para quem o Estado é uma instituição posterior à sociedade, criada para assegurar o poder da propriedade privada, do que decorre a afirmação da divisão da sociedade em classes, a justificar o domínio da classe possuidora de bens sobre a não possuidora (*A origem da família, da propriedade privada e do Estado*). Ver sobre o tema da origem e formação do Estado Dalmo de Abreu Dallari, *Elementos da teoria geral do estado*, p. 43//50.

⁷¹ *Teoria do estado*, passim.

⁷² *Teoria geral do direito e do estado*, passim.

⁷³ *Teoria general del estado*, passim.

⁷⁴ *Ciência política*, passim.

⁷⁵ *Ibidem*, passim.

autoridade suprema, autodetermina-se, criando e impondo um sistema normativo sobre determinada base físico-geográfica, regulando as relações e situações de pessoas que formam seu povo.

Como poder jurídico, a soberania exige a capacidade de autodeterminação sem limites, inexistindo poder superior que lhe amolde a feição, auto-estabelecendo sua competência sem exigência da observação de outra normatividade. Tem-se, então, que na teoria constitucional a feição do Estado soberano é definida na Constituição.

Dalmo Dallari⁷⁶ adota a concepção puramente jurídica de soberania, traduzindo-a como “o poder de decidir em última instância sobre a atributividade das normas, valer dizer, sobre a eficácia do direito”, argumentando que tal aceção de poder jurídico para fins jurídicos tem a vantagem de igualar todos os Estados, porquanto tanto os Estados mais fortes quanto os mais fracos podem ter seus atos qualificados como antijurídicos.

A Constituição francesa de 1791 expressa normativamente as características da soberania, declarando ser esta una, indivisível, inalienável e imprescritível.

Una, porque no mesmo Estado não pode existir mais de uma soberania.

Indivisível, pois, se fracionada, extingue-se.

⁷⁶ Ibidem, p. 68.

Inalienável, porque o Estado não a pode renunciar nem sobre ela transigir ao ponto de fazê-la desaparecer.

Oportunas as palavras de Jellinek⁷⁷, para quem o suicídio político não é uma categoria jurídica, não tendo fundamento no Direito a renúncia ou a dissolução da soberania.

Por fim, a soberania é imprescritível, porquanto sua existência não tem prazo de duração, possuindo vocação perene.

Quanto ao território⁷⁸, compreende-se que seu contorno jurídico resulta do processo histórico, tendo se desenvolvido articulado com a concepção de soberania, pois para o exercício desta é necessária a existência de um espaço geográfico determinado onde se realiza o poder estatal.

Nesse sentido, a dicção de alguns autores que embasam a definição na idéia de que o território é o espaço dentro do qual o Estado exercita seu poder de império se mostra compatível com a assertiva acima exposta.

Esse espaço da soberania estatal abrange a terra firme e suas águas, o mar territorial, o subsolo, a plataforma continental e o espaço aéreo.

⁷⁷ Georg Jellinek, obra citada, p. 577.

⁷⁸ Sobre a natureza jurídica do vínculo do Estado com seu território, Paulo Bonavides na obra citada sintetiza as principais correntes: a) Território-patrimônio, teoria em voga até o século XIX, possui viés privatístico, considerando o território como propriedade dominial do Estado; b) Território-objeto, defendida por Laband e Gerber, diz que a vinculação do Estado com o território é também de direito real, mas de caráter público, com fundamento na soberania; c) Território-espaço, desenvolvida a partir de Fricker, sustenta que o poder do Estado é no território e não sobre o território, tendo caráter pessoal por força do poder de *imperium* sobre as pessoas, excluindo a vinculação de direito real, sendo o território extensão espacial da soberania estatal; d) Território-competência, veiculada por Kelsen, defende o território como o âmbito de validade da ordem jurídica estatal.

Por sua vez, o povo é o elemento humano, subjetivo, necessário para a formação e existência do Estado. Em razão disso, tanto participa do poder diretamente ou indiretamente, mediante o instituto da representação popular, como também é o destinatário das atividades estatais. Estando submetido ao poder de império, gozando da titularidade de direitos públicos subjetivos.

Hodiernamente, o povo se identifica com todos os cidadãos do Estado, destinatário de suas normas, corroborando-se, assim, que o Direito brasileiro declara no artigo 5º da Constituição Federal que seus cidadãos são os brasileiros e os estrangeiros residentes no país.

Assim como a soberania, o território e o povo, entende-se que a finalidade⁷⁹ é uma das características essenciais do Estado.

Pode-se dizer que todo Estado tem como finalidade o bem comum, expressão aberta, indefinida, que comporta várias significações.

No entanto, esse bem comum é definido de acordo com os anseios de determinado povo estabelecido em dado espaço geográfico em atendimento as suas necessidades individuais e sociais, a partir dos valores culturais vigentes.

⁷⁹ Dalmo Dallari na obra citada, p. 88/91, consegue sistematizar as doutrinas sobre a finalidade do Estado. Dentre elas estão as que, tomando como critério as relações do Estado com os indivíduos, desdobram-se: a) Fins expansivos, que propugnam o crescimento sem limites da entidade estatal, algumas de cunho utilitário, sustentando como finalidade máxima o pleno desenvolvimento material (Estado do bem-estar), outras com fulcro na ética, impulsionando o Estado como responsável pelas regras morais (Estado-ético); b) Fins limitados, defendem que as atividades estatais sejam mínimas, umas com enfoque na segurança (Estado-polícia), outras na proteção da liberdade individual (Estado-liberal) e ainda se enquadram aqui aquelas que se centram na aplicação formal e rigorosa do Direito (Estado de Direito); c) Fins relativos, que traduzem a finalidade do Estado nas expressões de solidariedade externadas pelos indivíduos, fundamentando as atividades públicas de conservação, ordenação e ajuda na vida social, pelo que também é conhecida como teoria solidarista.

Portanto, o bem comum é um fenômeno cultural, construído no tempo e no espaço.

Por assim ser, a finalidade também está no âmbito da investigação jurídica, merecendo atenção especial, sobretudo quando os fins estão especificados na norma fundamental do sistema juspositivo.

Nesse sentido, os fins de determinado Estado se relacionam com o exercício legítimo do poder, do que decorre que todas as funções estatais devem estar voltadas para a consecução dessas finalidades.

Na ambiência de um Estado Democrático de Direito, cuja Constituição descreve os objetivos fundamentais de erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos sem qualquer discriminação, promovendo o desenvolvimento nacional na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, parece claro que tais definem o bem comum eleito pela sociedade política, servindo de parametrizador do exercício da legitimidade do poder.

Ademais, este trabalho defende que a finalidade da República Federativa do Brasil está prevista expressamente na Constituição Federal, na dicção do artigo 3º, que deve ser interpretado e efetivamente buscado com substrato nos princípios fundamentais consagrados a partir do artigo 1º, revelando normativamente a definição do termo desenvolvimento humano sustentável, princípio constitutivo do Direito Ambiental, previsto no artigo 225 do texto constitucional, a ser aplicado no território brasileiro destinado ao seu povo, sem

distinção, cabendo ao poder soberano desenvolver suas funções para a realização de tais fins.

A síntese normativa do desenvolvimento humano sustentável extraído do aludido artigo 3º envolve o desenvolvimento material, que pressupõe o crescimento econômico, exigindo no mesmo patamar a igualdade de todos ao acesso à gama de direitos individuais, sociais e difusos, em qualquer parte do território nacional, sem distinção de origem étnica, sócio-econômica, de gênero, de idade, de convicção religiosa, filosófica ou política, efetivando-se a liberdade com justiça social.

Vê-se, dessa forma, que o desenvolvimento humano sustentável traduzido pelos objetivos fundamentais da República brasileira implica a satisfação dos direitos fundamentais de liberdade, de igualdade e de solidariedade, que aqui são considerados seus elementos conceituais.

Pretende-se destacar o direito fundamental de solidariedade ao meio ambiente equilibrado por ter titularidade na generalidade dos cidadãos das presentes e das futuras gerações, a teor do artigo 225 da Constituição Federal, conforme explanado supra.

Essa finalidade estatal voltada ao direito intergeracional, articula-se diretamente com o Direito Ambiental conformado pela Lei Maior, fundado na existência digna em um meio ambiente ecologicamente equilibrado, que para sua concretização depende do bom desempenho do modelo e da prática federativa em face da diversidade dos ecossistemas naturais e culturais.

Assim é que se desenvolverão a seguir considerações sobre o Estado Federal.

2 ESTADO FEDERAL

2.1 Origem

Primeiro que tudo cabe consignar que o federalismo é um fato político criado para o exercício do poder estatal diante da conveniência histórico-cultural de cada país, que desenha seu modelo federativo conforme seus objetivos de descentralização política, pelo que inexistente uma forma federativa idealizada abstratamente para servir de parâmetro universal⁸⁰.

Por isso, não há uniformidade conceitual do Estado Federal, a despeito da existência de várias correntes doutrinárias acerca de sua natureza jurídica⁸¹, entende-se que tal justificação se constrói a partir de dados empíricos.

⁸⁰ Aliás, as construções sobre a forma de Estado estão cada vez mais sofisticadas, variadas e complexas. A tradicional classificação de forma de Estado Unitário e Federal abre espaço para as formas intermediárias, como o Estado Regional italiano e o Estado Autônomo espanhol.

⁸¹ Sobre o tema, Oswaldo Aranha Bandeira de Melo discorre na obra *Natureza jurídica do Estado Federal*, agrupando as seguintes correntes: a) Teoria da divisão da soberania entre a União e os Estados-membros; b) Teoria do direito dos Estados-membros, em que as entidades soberanas são exclusivamente os Estados-membros, sendo a União apenas o conjunto deles; c) Teoria da obrigatória participação dos Estados-membros na formação da vontade do Estado Federal; d) Teoria dos Estados não soberanos, que defende a existência de Estados soberanos e não soberanos, possuindo os primeiros o poder de auto-organização e autogoverno, determinando livremente sua esfera de ação e os segundos têm sua atuação predeterminada; e) Teoria do Estado de fato, que sustenta a existência de dois governos com competência exclusiva, que não pode ser alterada sem a anuência de ambos, sendo que os governantes estaduais de fato é que exercem dominação sobre os governados; f) Teoria da escola austríaca, que aponta a autonomia dos Estados-membros e sua participação na formação da vontade nacional como características do Estado Federal, observando a existência de três ordens jurídicas distintas: a da coletividade total, a da coletividade central e a das coletividades-membros; g) Teoria das competências exclusivas, pela qual a descentralização deve estar prevista numa Constituição rígida, sendo necessária a existência de um órgão judicial para dirimir controvérsias sobre as competências da União e dos Estados-membros.

Há federações que podem nascer da agregação de Estados soberanos, em que se sobressai o ideal de formar e manter uma unidade política, respeitando as particularidades dos membros, chamadas de federalismo de integração, bem como há outras construções federativas que podem surgir da transformação de Estado Unitário, dividindo um corpo político para preservação da unidade, que do contrário se desintegrariam, conhecidas como federalismo de devolução.

O termo *federação* advém do latim *foedus*, que significa pacto, aliança, sendo que na concepção clássica da teoria do Estado moderno nasceu da união de Estados, antigas colônias inglesas da América do Norte que conquistaram a independência política.

Foi cunhada notadamente por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, na ambiência da realidade norte-americana do século XVIII, sob a influência da doutrina de Montesquieu, tendo conseguido estabelecer uma organização limitativa do poder estatal binariamente, baseado em dois níveis, um horizontal e outro vertical.

Em nível horizontal, os limites foram traçados a partir da distinção das funções estatais em Executivo, Legislativo e Judiciário. Em nível vertical, a organização do Estado foi desenvolvida considerando a implantação da diversidade de centros de poder, um poder central e outros periféricos, também chamados de vontade central e vontades parciais ou ainda estado-total e estados-membros.

Parece certo que o desiderato dos mais conhecidos pensadores da federação norte-americana era alcançar a descentralização política para limitação do poderio estatal em prol da liberdade individual e da autonomia dos entes federados unidos, estabelecendo como critério a igualdade entre eles.

Ocorre que a paridade entre o poder central e os poderes periféricos pode sofrer alterações ao longo do tempo, tendente para o fortalecimento da União, o poder central, como se observará nas experiências federativas veiculadas mais abaixo.

Para que tais alterações ocorram não há necessariamente exigência de reforma constitucional, pois as práticas federativas aliadas às construções doutrinárias e jurisprudenciais podem resultar em profundas transformações da feição originariamente vivenciada.

Por isso, no contexto contemporâneo importa registrar a existência ou não de características comuns do federalismo.

2.2. Características na atualidade

Georg Jellinek⁸², ao tratar da federação, diz que nela existem pluralidades integradas em uma unidade.

Essa assertiva traz à luz a idéia de sistema em razão das relações interativas e interdependentes entre os elementos integrantes de uma unidade.

⁸² *Teoría general del estado*, p. 579: “En el Estado federal hay una pluralidad de Estados fundidos en una unidad.”

Sabe-se que as noções de estrutura e organização importam para o fenômeno sistêmico, pois este somente existe na dinâmica de sua organização em uma estrutura.

A organização de um sistema se dá no processo de interações e relações constantes entre elementos, ao ponto de se distinguirem de outros elementos, enquanto que a estrutura sistêmica consiste no conjunto de elementos e relações que produzem essa organização na unidade destacada de um meio, surgindo um ente particular.

Defende-se a adoção da perspectiva sistêmica, pois esta se ocupa do todo e das partes, distinguindo subsistemas, sistemas e até supra-sistemas, adaptando-se às mudanças do ambiente dinâmico por sua capacidade de auto-regulamentação e auto-organização, que engendra desde mudanças visando à mera estabilidade até a autotransformação qualitativa, considerando a criação de novas regras para seu funcionamento, havendo então alterações substanciais, o que na teoria sistêmica se conhece como morfogênese.

Considerando que a concepção de unidade exige a possibilidade de um ente se diferenciar de outros, existindo em um ambiente determinado, pode-se dizer que a distinção da unidade federativa é conceitual, determinada no domínio do ambiente constitucional.

Para ter a natureza sistêmica, a Constituição há de conceber um modelo de Estado federal em que seus elementos, ou seja, suas entidades federadas, realizem relações e interações recíprocas, sem que qualquer deles possa

determinar por si só a existência, a manutenção, a atuação ou o destino do sistema enquanto tal, pois a presença de todos é condição essencial para sua configuração.

Entende-se que na atualidade a visão sistêmica melhor se adapta às necessidades do federalismo contemporâneo, ao exigir que as relações entre os seus elementos, identificados com o poder central e os poderes periféricos, sejam integradas e interdependentes, sem resultar na perda das singularidades de cada elemento.

Para além disso, tal visão sistêmica se adapta ao padrão em rede devido à interdependência entre os elementos da federação, demarcando a identidade do sistema e de cada uma de suas entidades integrantes.

Nesse sentido, em um Estado federal de modelo sistêmico, as decisões políticas devem levar em consideração os efeitos que podem causar sobre todas as suas entidades federadas, pois, estando interligadas em rede, afetarão a unidade federativa inteira.

Com essa visão, verificar-se-ão os caracteres comuns que possam definir a qualidade de federal a determinado Estado.

Muitas foram as tentativas para distinguir a federação das demais formas de Estado mediante a observação de traços característicos que lhe são próprios. No entanto, diante das conveniências e necessidades políticas de cada país, foram-se criando modelos diferenciados ao longo do espaço-tempo humano.

O primeiro traço característico é que a federação nasce de uma Constituição, seu fundamento de validade, a qual todos os integrantes devem obediência. Essa gênese a diferencia do fenômeno confederativo que tem sua base jurídica num tratado.

Considera-se que a Constituição deve ser escrita e rígida, para que não possa haver alteração mediante processo legislativo ordinário do pacto original.

Aliás, a proteção dada pela rigidez pode chegar ao grau de tornar imutável o regime federativo, a partir da inscrição de cláusula pétrea no texto constitucional, enunciado que se articula com traço característico da indissolubilidade, traduzida na vedação de secessão, pela qual os elementos integrantes não podem juridicamente se retirar da federação.

Ademais, a insurreição de quaisquer das vontades parciais que ameace ou viole os princípios federativos pode ser combatida pelo instituto da intervenção federal, em que a vontade central intervém coercitivamente na autoridade insurgente em defesa do laço federativo.

A existência de no mínimo duas ordens político-jurídicas é outra característica do Estado Federal, convivendo no mesmo território e incidentes sobre o mesmo povo a ordem central e as ordens parciais, compatíveis com a ordem constitucional.

Por força de o Estado Federal ser o titular da soberania, as ordens parciais são titulares de autonomia, nota característica essencial.

A autonomia exige a concomitância dos atributos da auto-organização, autogoverno e auto legislação.

A auto-organização significa o poder de elaborar norma constitucional própria, observados os limites impostos na Constituição Federal. No entanto, esses limites não podem ser de tal monta que deixem o poder constituinte decorrente impossibilitado de expedir normas auto-organizativas em matéria de relevância para a comunidade local.

O atributo do autogoverno implica o poder de escolher os governantes locais, advindo Legislativo e Executivo próprios, garantidos a organização e funcionamento da sua própria Justiça para interpretar e aplicar o Direito no âmbito de sua competência jurisdicional.

A autolegislação, como a terminologia revela, reside no poder de criar um sistema normativo específico como ordem jurídica parcial, nos termos estabelecidos pela Lei Maior, defendendo-se que a observância aos preceitos do texto constitucional deve ter a extensão para formação de um direito próprio que atenda aos bens e interesses das comunidades regionais.

A autonomia, então, é o que sobressai na federação, distinguindo-a do Estado Unitário, traduzindo-se também em descentralização política.

A descentralização política implica poder de decisão, que a descentralização administrativa, verificada também em Estados Unitários, não contém, pois se limita a desconcentrar em todo caso a execução da decisão, por deter o poder central o controle decisório em última instância.

A autonomia, capacidade de se autodeterminar, encontra conformação na distribuição constitucional de competências entre as entidades federadas, sendo ponto sensível para observar o grau de descentralização política adotada, consistindo na repartição de poderes e deveres entre os integrantes do sistema federativo, que para o adequado desempenho exige equilibrada repartição de rendas. Em resumo, para haver efetivamente autonomia política necessária a autonomia financeira.

Por fim, parte da doutrina inclui como nota característica da Federação a existência de um órgão judicial para dirimir as controvérsias sobre o pacto federativo, resolvendo as questões sobre a distribuição constitucional de competências visando à preservação do equilíbrio entre os poderes federados.

Contudo, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello⁸³ adverte que o Poder Judiciário como guarda da Constituição é decorrente da rigidez constitucional e não do federalismo.

Quanto à participação das vontades parciais na formação da vontade geral, seja mediante a existência no Parlamento de uma câmara dos Estados-membros, seja pela participação destes na aprovação das reformas constitucionais, não se pode considerar como traço exclusivamente característico do Estado Federal, pela existência em Estados Unitários de legislativos bicamerais.

Ainda, não se pode negar que a representação dos Estados no Senado do Estado Federal, embora seus membros possam ser escolhidos por eleição direta

⁸³ *Natureza jurídica do estado federal*, p. 54.

do eleitoral estadual, ao concorreram por partidos nacionais, pode ficar comprometida força das lideranças partidárias.

Ademais, na visão sistêmica aqui esboçada, a participação dos elementos do sistema federativo na formação da vontade nacional se dá por força da integração de todos na unidade nacional.

A esta altura, afigura-se oportuno registrar os sistemas federativos de alguns países para remarcar que o modelo deve ser adotado de acordo com a realidade ambiental de cada sociedade, inexistindo, portanto, um modelo rígido para esse tipo de Estado.

3 SISTEMAS FEDERATIVOS

3.1 Federalismo norte-americano

A Convenção da Filadélfia de 1787 foi um marco na fixação das bases do federalismo moderno, concebendo, ao longo dos três meses de discussões entre os delegados dos estados confederados, um novo paradigma na formação do Estado Constitucional por agregação de Estados soberanos, originários de treze colônias inglesas existentes na região norte do continente americano que proclamaram independência.

Registre-se que a convenção foi organizada para a revisão dos Artigos de Confederação, promulgados em 15.11.1776, que entrou em vigor somente em 1º.3.1781, com a ratificação das cláusulas contratuais pelo Estado de Mariland, último a aderir aos seus termos.

Os mencionados artigos foram pactuados pelos estados para enfrentar a reação inglesa contra a independência de suas colônias, implantando um meio de defesa comum na forma confederativa, cujos poderes delimitados foram para condução dos assuntos externos, negociação de tratados, declaração de guerra e de paz, administração das matérias relacionadas aos silvícolas, estabelecimento de padrões de cunhagem, resolução de divergências entre os estados e organização do serviço postal.⁸⁴

Todavia, os artigos da confederação não resolviam questões sensíveis, notadamente de ordem econômica, militar e de relações exteriores, engendrando desentendimentos entre os confederados, pelo que na convenção, presidida por George Washington, surgiu o consenso da feitura de uma constituição escrita, pioneira na formulação da modalidade de Estado composto na forma federativa binária, conforme veiculado acima.

Assim é que a Constituição dos Estados Unidos da América de 17.9.1787, concebeu o federalismo dual, proclamando duas áreas de poder autônomas incidentes sobre o mesmo espaço e o mesmo povo, criadoras de ordens jurídicas próprias, cujo primado da igualdade entre os dois entes deveria ser observado.

As áreas de poder são demarcadas pela rígida distribuição de competências, estando a competência federal enumerada nas disposições constitucionais, reservando-se aos Estados as que não forem conferidas ao poder central.

⁸⁴ Augusto Zimmermann, *Teoria geral do federalismo democrático*, p. 243-244.

A característica determinante do federalismo dual consiste em que as duas esferas de poder se excluem mutuamente, limitando-se reciprocamente por serem iguais, inexistindo hierarquia de uma sobre a outra, mantendo-se o equilíbrio pela existência de competências expressamente demarcadas.

Para além disso o governo central foi idealizado para ser fortalecido e permitir a coesão entre os Estados, que outorgaram poderes à União para implementar uma força militar nacional capaz de defender todos contra forças estrangeiras, bem como preservar a paz interna, combatendo insurreições domésticas.

Ademais, o substrato liberal da Constituição americana impõe o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos relativos à liberdade individual e de participação política, organizando o Estado composto por ela criado no sentido de assegurar esses direitos já declarados pelos Estados-membros, cuja positivação foi integrada ao texto constitucional pelas I a X Emendas, aprovadas em 25.9.1789 e ratificadas em 15.12.1791.⁸⁵

Prescreve o pacto federativo de 1787 a distinção das funções estatais entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, adotando a forma de governo presidencial.

Com relação ao parlamento implantou um congresso bicameral, integrado pela Câmara dos Representantes, cujos membros são guindados como

⁸⁵ Ibidem, p. 250.

representantes da população segundo critério proporcional, e pelo Senado, cujos integrantes representam igualmente os Estados federados.

Na experiência estadunidense as controvérsias entre o poder central e poderes periféricos são resolvidos pela Suprema Corte, órgão máximo do Poder Judiciário, que, além de ser um dos responsáveis pela manutenção do sistema federativo, espelha, mediante suas decisões, a face dinâmica da federação ao longo da história.

Bernard Schwartz⁸⁶ revela que durante um século a modalidade dual do federalismo foi mantida pela Suprema Corte americana, que prolatava decisões anulando as normas expedidas pela vontade central que invadissem a esfera de competência legislativa estadual.⁸⁷

Ocorre que a depressão econômica iniciada em 1929 exigiu a alteração do dualismo até então praticado, deixando-se para trás o modelo de Estado tipicamente liberal da doutrina do *laissez-faire* para vigorar o Estado Social, a partir da política do *New Deal* adotada pelo governo Roosevelt, o que levou à expansão do poder central diante dessa necessidade de programar ações

⁸⁶ *El federalismo norteamericano actual*, passim.

⁸⁷ Serve de exemplo o caso sobre trabalho infantil de *Hammer v. Dagenhart*, versando acerca da inconstitucionalidade de uma lei federal proibitiva do transporte no comércio interestadual de produtos fabricados por empresas que empregavam pessoas menores de determinada idade. A Suprema Corte assim decidiu: 'não se deve nunca esquecer que a Nação está formada por Estados que possuem os poderes próprios do governo local. Ditos poderes, que não foram delegados expressamente ao governo nacional, são reservados aos Estados ou ao povo. Sustentar a validade desta lei significaria, não em reconhecer um suposto exercício legítimo por parte do Congresso de seu poder relativo ao comércio interestadual, e sim aprovar um caso de invasão federal sobre o controle de um assunto de caráter fundamentalmente local, para o qual o Congresso não tem autoridade proveniente do poder que lhe fora conferido para regular o comércio entre os Estados.' *Ibidem*, p. 42.

positivas em escala nacional. Surgem, então, as bases para o federalismo cooperativo.

Conseqüência dessa nova direção do federalismo norte-americano foi a relativização da igualdade entre os entes federados, passando o governo central a deter o predomínio do poder estatal, notadamente na área sócio-econômica pela interpretação da supremacia nacional no exercício da competência federal de regular o comércio interestadual, de instituir e arrecadar tributos, bem como de dispor dos fundos públicos, em prol do bem-estar geral.

Na disposição de seus fundos, o poder central passou a impor condições a fim de controlar a política social e econômica dos Estados, como fez em 1935 pela *Social Security Act*, que concedia auxílio aos poderes periféricos para assistência social destinada a pessoas de terceira idade, desempregados, órgãos e portadoras de deficiência, desde que observados os padrões estipulados na lei federal e pela sua agência reguladora. Tal normatividade foi confirmada pelo controle jurisdicional de constitucionalidade da Suprema Corte⁸⁸, pelo que foi afirmada a implantação do federalismo cooperativo a partir de então.

Na visão do autor referido, o contexto do século XX demonstrou um crescente avanço do poder da União sobre os Estados-membros, sendo que ao refletir se a trajetória expansionista federal pode implicar a substituição da federação pela forma unitária de Estado, argumenta que, embora possa persistir a diminuição das vontades parciais nas matérias relacionadas à política social e econômica quando incompatível com o programa traçado pela vontade central, a

⁸⁸ Ibidem, p. 63-64.

tradição federalista americana compromissada com a realização democrática, pela qual cada Estado possui traços particulares e alguns são orgulhosos de sua história, manterá a autonomia estadual, preservando sua competência de auto-governo, auto-organização e auto-administração, fazendo uso da iniciativa legislativa e conduzindo o sistema judicial e administrativo em benefício de seus cidadãos.⁸⁹

Da experiência estadunidense infere-se que houve necessidade de adaptação da sua estrutura federativa diante de novas conjunturas ambientais, das quais as questões sociais e econômicas fazem parte, tendo se regulado para se transformar em uma potência econômica e militar sem olvidar de sua herança cultural, base sobre a qual está assentada sua teoria federativa.

3.2 Federalismo canadense

A federação canadense foi criada em 1867 por agregação das províncias existentes no território respectivo, colonizado por ingleses e franceses, sendo composta de Quebec, Ontário, Nova Brunswick, Nova Escócia, Colômbia Britânica, Ilha do Príncipe Eduardo, Manitoba, Saskatchewan, Alberta e Terra Nova.

A forma de governo canadense é a monarquia constitucional com regime parlamentarista, vigente também nos governos locais, que possuem legislativo unicameral, enquanto o parlamento nacional funciona com duas câmaras, a Câmara dos Comuns e o Senado.

⁸⁹ Ibidem, p. 114-119.

Os membros da Câmara dos Deputados são eleitos proporcionalmente nas províncias para um mandato de cinco anos, enquanto os senadores são nomeados pelo Primeiro-ministro para um mandato ilimitado, encerrando somente com a morte, demissão ou atingimento da idade de setenta e cinco anos.

O número de senadores não é proporcional às unidades provinciais integrantes da federação, tendo, por exemplo, Quebec e Ontário vinte e quatro representantes cada uma, enquanto a Ilha do Príncipe Eduardo possui quatro.⁹⁰

Em razão das diversidades populacionais, econômicas, geográficas e culturais, especialmente originárias das colonizações inglesa e francesa, o federalismo canadense enfrenta antiga crise política, que engendram assimetrias de direito pelo tratamento diferenciado entre as províncias, como se denota pela desigualdade na representação delas nas instituições federais, a exemplo do Senado supradito.

Dessa forma, pode ser reconhecida a propagação de interferência no sistema federativo canadense, a desestabilizar o funcionamento das relações entre os elementos integrantes, com força para ameaçar sua manutenção, parecendo exigir mudanças qualitativas para sua regulação.

Reconhece-se que essa instabilidade sistêmica provém das relações conflituosas entre as províncias, bem como destas com o poder central, no

⁹⁰ Augusto Zimmermann, obra citada, p. 230.

entanto, os autores consultados⁹¹ apontam o movimento separatista de Quebec como o fator principal na atualidade para a falta de auto-regulação do sistema, como ocorreu nas fracassadas tentativas de consenso formuladas no Decreto Constitucional de 1982 e no Acordo de Charlottetown de 1992.

O Decreto Constitucional de 1982 não foi aprovado por Terra Nova e Monitoba, que não aceitaram o tratamento diferenciado outorgado a Quebec.

Já o Acordo de Charlottetown de 1992 não passou no referendo popular realizado no mesmo ano em razão das inúmeras concessões outorgadas pela posição diferenciada de Quebec, que continua a lutar pela separação.

Essa vivência de instabilidade política corrobora com o entendimento teórico aqui esposado de que deve ser respeitada a perspectiva cultural para elaboração constitucional do pacto federativo como aspecto essencial para o equilíbrio do sistema.

3.3 Federalismo argentino

O federalismo argentino foi organizado pela Constituição de 1853, com antecedentes em pactos entre as províncias firmados após o advento da república em 1820.

⁹¹ Bernardo Luiz Quadros, Aspectos do federalismo canadense. In *Pacto federativo*, p. 127-132. José Alfredo de Oliveira Baracho, *Teoria geral do federalismo*, p. 181-182. Dirceo Torrecilas Ramos, *O federalismo assimétrico*, p. 186-216.

Antonio Maria Hernandez⁹² observando o federalismo argentino constata a influência do precedente norte-americano para a organização federal que, porém, buscou adequar-se à realidade local, ressaltando a influência do pensamento de Juan Bautista Alberdi na formulação do modelo constitucional adotado.

O texto de 1853 sofreu reforma em 1860 e depois em 1994, anotando o autor citado que uma das idéias motrizes desta última mutação foi a descentralização política, pois ao longo do tempo a interpretação e aplicação da Carta original foi tendente à centralização que o poder reformador de 1994 pretendeu equilibrar.

Pela norma vigente na federação argentina existem o governo federal, os governos das províncias e o governo autônomo da Cidade de Buenos Aires, além dos governos municipais, cuja autonomia deve ser garantida pelas províncias, embora os municípios não sejam partes integrantes do sistema federativo.

A federação argentina afirmada no texto constitucional em vigor adota o presidencialismo como regime de governo, possuindo um parlamento bicameral, constituído pela Câmara dos Deputados e o Senado, cujos membros de ambas as casas são eleitos pelo critério da representação proporcional. Tendo como uma das funções manter o equilíbrio do sistema federativo, há uma Corte Suprema, órgão do Poder Judiciário.

Com relação à repartição de competências, entende-se que os poderes remanescentes foram reservados às províncias, outorgando-se à vontade central

⁹² *Federalismo y regionalismo*, 23-92.

poderes expressos, sem prejuízo das competências exclusivas para cada entidade federativa, das concorrentes e das compartilhadas.

A obra mencionada revela o entendimento de que a reforma de 1994 se preocupou com o controle de recursos naturais na realização da descentralização almejada, esposando seu autor que as províncias possuem o domínio de todo seu território, formado pelo solo, subsolo, espaço aéreo e litoral marítimo, informando que, termos gerais, embora o domínio seja provincial, a jurisdição é federal quando importar ao comércio e à navegação interprovincial e internacional.

A título de exemplo, vê-se que os rios não navegáveis, cujas águas passam por mais de uma província, tem seu uso regulamentado por tratados interprovinciais.

3.4 Federalismo alemão

A federação alemã também foi constituída por agregação de principados autônomos, que experimentaram ao longo da história modelos de confederação. Em 1871 se unificaram formando um Estado Federal Monárquico, que perdurou até 1918 com a abdicação do Kaiser Guilherme II, ocasião em que foi proclamada a República.

No contexto da proclamação da República e da derrota da Alemanha na primeira grande guerra, em que o Tratado de Versalhes lhe impôs indenizações de grande monta, foi convocada uma Assembléia Nacional Constituinte, que promulgou a Constituição Alemã de 1919, conhecida como Constituição de

Weimar, porque foi elaborada e votada na cidade da Saxônia assim denominada⁹³.

Democraticamente, a Constituição de Weimar manteve o sistema federativo, respeitando a histórica autonomia das comunidades locais, sendo conhecida pela consagração dos direitos sociais, econômicos e culturais, os denominados direitos fundamentais de segunda geração, que se irradiaram para o sistema jurídico-constitucional de diversos países, inclusive o Brasil, na Constituição de 1934.

Por coincidência histórica, tanto a Constituição alemã (1919-1933), quanto à brasileira (1934-1937) tiveram vida curta, sepultadas que foram pelos regimes ditatoriais que as sucederam.

Com a derrota nazista na segunda grande guerra, a Alemanha foi dividida, surgindo na parte ocidental a República Federal da Alemanha (RFA) e na parte oriental a República Democrática Alemã (RDA), símbolos históricos da guerra fria, sendo que, após a queda do muro de Berlim e a reabertura do portão de Brandenburgo, foram reunificadas em 1990.

Com a unificação passou a vigor em todo o território da Alemanha a Constituição promulgada pela República Federal da Alemanha em 23 de maio de 1949, sua Lei Fundamental em vigor.

A organização dos poderes na Alemanha distingue tradicionalmente as funções entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, adotando o regime

⁹³ Fábio Konder Comparato, *A afirmação histórica dos direitos humanos*, p. 195.

parlamentar de governo, podendo-se apontar suas entidades federativas na União, Estados-membros, Cantões e Comunas, a demonstrar sua vivência efetiva de autonomia dos poderes periféricos na realização do federalismo democrático.

O Parlamento Federal é instituição dos representantes do povo, cujos membros são eleitos por via de listas de candidatos distritais e por um sistema chamado de proporcional personalizado.

Cada eleitor tem direito a dois votos, que mistura os critérios majoritário e proporcional, sendo um direto no candidato de sua preferência dentro da circunscrição eleitoral e o outro é escolhido diante de uma lista regional partidária.

O Parlamento Federal possui competência legislativa para todas as matérias referentes ao Estado alemão como unidade política, sendo que se os projetos versarem sobre as funções dos Estados-membros, exige-se a aprovação do Conselho Federal.

Nas palavras de Konrad Hesse⁹⁴ o Conselho Federal é o verdadeiro órgão da federação alemã. Seus membros são designados pelos governos estaduais, com base no número de votos de cada Estado, sendo que cada um tem no mínimo três votos.

O Conselho Federal possui funções de cooperação, atuando tanto na função legislativa quanto na governamental.

⁹⁴*Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*, p. 458.

No âmbito da função legislativa participa do plano orçamentário, das decisões sobre operações de crédito e garantias financeiras, bem como da normatividade sobre organização e procedimentos da administração federal e estadual, sendo sua aprovação necessária.

No exercício da função administrativa, como órgão de controle e de cooperação, participa da inspeção federal, da coação federal e da intervenção federal, bem como em outros casos de situação de necessidade.

Embora não participe da eleição do Presidente Federal, o Conselho Federal possui o direito de acusação contra ele, também elegendo metade dos membros do Tribunal Constitucional Federal.

Em nível do legislativo federal, há um órgão incumbido de eleger o Presidente da República, denominado de Assembléia Federal, integrada de metade por deputados da Câmara e a outra por membros guindados pelas assembléias legislativas dos Estados-membros.

Vê-se, então, que os Estados-membros possuem parlamento unicameral, a Assembléia Legislativa, composta de deputados eleitos pelo sistema proporcional personalizado nos moldes da Câmara Federal.

Esses poderes periféricos detêm autonomia para auto-governo, auto-administração e auto-organização, elaborando suas respectivas Constituições, anotando-se que a competência legislativa se refere às matérias da esfera regional e estadual, como segurança pública, educação, cultura e de controle dos estatutos dos cantões e comunas.

No tocante aos Cantões, estes têm parlamentos também unicamerais, cujos representantes são eleitos diretamente, variando o mandato e a composição de conformidade com normas respectivas.

Com atenção às Comunas, Claudia Maria Toledo da Silveira⁹⁵ informa que a administração difere entre elas, variando segundo suas experiências históricas, sendo que em muitas as funções legislativas e executivas se fundem. No entanto, aponta três sistemas comunais: o sistema de conselho, o sistema do *magistrat* e o sistema do prefeito.

No sistema do conselho, há influência da ocupação britânica do período pós-segunda guerra. Nele existe um conselho municipal, cujos representantes são eleitos diretamente, exercendo o presidente, eleito pelos pares, a função de prefeito, que é o chefe do Executivo. Todos exercem o cargo a título gratuito.

O sistema *magistrat* tem origem nas leis prussianas. Caracteriza-se pela existência de um conselho municipal composto por membros eleitos diretamente, sendo o órgão deliberativo a quem compete eleger o *magistrat*, que exerce as funções executivas.

O sistema de prefeito é o tradicionalmente aplicado na região sul da Alemanha. Funciona com o prefeito e o conselho municipal. Este é eleito diretamente pela população, sendo órgão deliberativo e de controle dos atos do Executivo e dos estatutos comunais. Aquele é também eleito diretamente, sendo, além de chefe do Executivo, presidente do conselho municipal com direito a voto.

⁹⁵ O Estado Federal Alemão. In: *Pacto federativo*, p. 83-84.

Quanto ao regime de governo, sabe-se que é parlamentarista, sendo o primeiro-ministro chamado de chanceler, chefe de governo eleito pela Câmara dos Deputados. O chefe de Estado é o presidente da República.

Nos Estados, o Poder Executivo é representado pelo ministro-presidente do *Land*, guindado ao cargo de forma indireta pela Assembléia Legislativa.

Nos Cantões, o Poder Executivo é exercido pelo presidente da Assembléia e nas Comunas confunde-se ao mais das vezes com o Legislativo, conforme visto.

A estrutura do Poder Judiciário se mostra também descentralizada, existindo as cortes ordinárias e as cortes especializadas em matéria administrativa, fiscal, trabalhista e previdenciária.

A justiça ordinária, competente para os feitos criminais, cíveis e procedimentos não-contenciosos, é composta das cortes locais, cortes regionais, cortes regionais superiores e a corte federal de justiça.

Por fim, há de se registrar a destacada função do Tribunal Constitucional Federal diante da função precípua do controle constitucional e de intérprete para uniformização das leis. Ao Tribunal Constitucional alemão compete ainda dirimir conflitos entre o poder central e os poderes periféricos, bem como entre os órgãos da administração federal descentralizada.

Além do caráter informativo, essa visão panorâmica do federalismo alemão pretende realçar que a descentralização política e o respeito aos direitos

ambientais culturais dos grupos formadores da nação estão intimamente vinculados e interdependentes.

CAPÍTULO 4 - REFERENCIAL TEÓRICO DO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO: IMPORTANTE INSTRUMENTAL PRAGMÁTICO DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

1 FEDERALISMO BRASILEIRO: FEDERALISMO POR DEVOLUÇÃO

Sabe-se que a forma de Estado Federal no Brasil surgiu juntamente com a instituição da forma de governo republicana, implantados pelo Decreto nº 1, de 15.11.1889 e assentados no texto constitucional pela primeira Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24.2.1891.

Antes do advento da República, o Brasil era um Estado Unitário Monárquico, que foi transformado em federação por devolução ou por segregação, ao serem outorgadas autonomias de Estados-membros às antigas províncias do Império.

O ideal federalista foi objeto de discussões no período monárquico, que não esqueceu o passado colonial quando a Coroa Portuguesa exercia a prática administrativa de índole descentralizada ao manter relação direta com as capitanias, sem embargo de estas estarem submetidas à legislação das Ordenações do Reino, procurando provavelmente impedir a independência a partir da unidade nacional.

Com a independência, ocorrida em 1822, veio a Carta Constitucional outorgada em 25.3.1824, que não atentou para as peculiaridades do país recém-independente, que acomodado num território continental apresentava toda sorte

de diversidades ambientais, notadamente do espaço físico-geográfico, econômico e social, o que por si só dificultava a administração centralizada, marco do Estado Unitário Monárquico brasileiro.

Por isso, propostas legislativas para instaurar o federalismo durante a monarquia foram apresentadas, citando-se o projeto do partido liberal em 1831, visando a implantar a federação monárquica, e o projeto de Joaquim Nabuco de 1885 e 1888 dispendo sobre os mesmos fins.⁹⁶

Tais iniciativas parlamentares se deram no contexto histórico dos ideais da revolução cabana e da revolução farroupilha, das discussões em congressos partidários e da pregação veiculada pela imprensa em favor da federação levada a efeito especialmente por Rui Barbosa.

Embora não se negue que a centralização do poder no Império influenciou para manutenção da unidade territorial, evitando que o país se dispersasse como se deu na América hispânica, constata-se que tal concentração política encontrou oposição da sociedade agrupada nas províncias, que aspirava maior participação nos negócios públicos, mesmo que fosse por meio de insurreições anticolonialistas, republicanas e separatistas ocorridas no território nacional durante o período da regência.

Decorreu que essas lutas renderam frutos tendentes à descentralização, que o Estado Unitário registrou normativamente, embora como apodítico não implicasse transformação substancial do modelo inicial.

⁹⁶ Paulo Bonavides, *A Constituição aberta*, p. 340.

O fruto marcante foi o Ato Adicional, Lei nº 16, de 12.8.1834, pelo qual foram criadas as Assembléias Provinciais, que detinham competência legislativa na matéria de peculiar interesse das províncias.

Note-se que, embora a Assembléia Provincial pudesse rejeitar o veto do Presidente da Província ao ato legislativo, este poderia ser submetido ao Governo Imperial e à Assembléia Geral para decidir definitivamente se seria ou não sancionado. No entanto, o Ato Adicional nº 105, de 12.5.1840, que veio como norma interpretativa do editado em 1834, reduziu a frágil autonomia provincial.

Outro viés descentralizador observado normativamente estava no Código de Processo do Império, que originalmente possibilitava maior autonomia das Províncias. No entanto, o ato legislativo de 3.12.1841 impediu que sua vigência fundamentasse mudança na ação política local e, por conseguinte, representasse maior descentralização no Estado Unitário.

Nos tópicos seguintes se explanarão a construção e experiência federativa nas Constituições brasileiras para se observar o grau de descentralização política ao longo do tempo.

2 FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 24.2.1891: IGUALDADE FORMAL E DESIGUALDADE REAL ENTRE OS ENTES FEDERADOS

De antemão, vê-se que a adoção da teoria federal feita com a proclamação da República em princípio encontra harmonia com a realidade brasileira vivenciada na ambiência de um território imenso, diversificado ecológica, econômica e culturalmente, revelando a forma de Estado adequada

para as iniciativas democráticas de populações diferentes que possuem necessidades e anseios também diferentes, a partir da autonomia das vontades parciais, que detém o poder de autogoverno, auto-organização e autolegislação considerando essas diferenciações.

Pelo texto da Constituição de 1891, denota-se que o Legislador Constituinte se inspirou no modelo cunhado pelos federalistas norte-americanos, embora a trajetória nacional não fosse igual à trajetória estadunidense, pois nesta a federação nasceu da união de Estados soberanos e naquela se origina de um Estado Unitário, que se divide, passando às antigas províncias à categoria de Estados-membros federados, centros de poder periféricos juntamente com o poder central, pelo que se compreende como centrífugo, por devolução ou por segregação o federalismo pátrio.

O traslado do modelo norte-americano foi tão significativo que o Brasil passou a se chamar Estados Unidos do Brasil, havidos pela união perpétua e indissolúvel de suas antigas províncias, agora transformadas em Estados, tendo como forma de governo a república e como forma de Estado o Federal, acolhendo, também, a divisão tripartida das funções estatais proposta por Montesquieu, traduzidas no Poder Executivo presidencialista, no Poder Legislativo bicameral e no Poder Judiciário.

A Federação nacional desenhada em 1891 proporciona a descentralização política com a autonomia conferida aos Estados-membros, expressada no artigo 63 do texto constitucional, pelo qual fica garantido que cada vontade parcial se

regerá por sua Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios constitucionais da União.

Note-se que o Legislador Constituinte não outorgou autonomia de ente federativo aos municípios, embora nesses se vislumbrassem anseios autonomistas devido à participação política na seara nacional, tendo o artigo 68 prescrito que a organização dos Estados deve ser elaborada de forma a assegurar a autonomia municipal no que respeite ao seu peculiar interesse.

Assim é que se tentou acompanhar o federalismo de modelo dualista da Constituição norte-americana, no qual a igualdade entre as entidades federadas configura característica essencial, exigindo, assim, demarcação expressa de competências das esferas de poder autônomas.

A Constituição de 1891 confere competência expressa e enumerada à vontade central, atribuindo às vontades parciais competência remanescente, como se vê pelo § 2º do artigo 65, que positiva que é facultado aos Estados todo e qualquer poder ou direito que não lhes for negado expressa ou implicitamente pela Constituição.

Ademais, garante às vontades parciais receita própria, que se comparando com a destinada à União pode ser considerada maior, porquanto os Estados arrecadavam recursos provenientes dos tributos incidentes sobre a exportação de mercadorias que produzissem, sobre os imóveis urbanos e rurais existentes no respectivo território, sobre a transmissão de propriedade, sobre indústrias e profissões, competindo-lhes ainda com exclusividade estabelecer taxa de selo

quanto aos seus atos econômicos e governamentais e contribuições referentes aos seus correios e telégrafos.

Já para a União destina competência exclusiva para instituir tributos sobre importação, sobre a entrada, saída e estada de navios, sendo livre o comércio de cabotagem para os produtos nacionais, bem como para os produtos estrangeiros que já tenham pago imposto de importação, outorgando-lhe poderes para implantar taxa de selo, ressalvada a competência dos Estados-membros.

A primeira Constituição republicana brasileira contempla o instituto da intervenção federal, verificando-se pelo teor do artigo 6º que as hipóteses previstas são em *numerus clausus*, prescrevendo ser vedado ao governo federal intervir em negócios peculiares dos Estados, exceto para repelir invasão estrangeira ou invasão de um Estado-membro em outro, manter a forma republicana federativa, restabelecer a ordem e a tranqüilidade nos Estados, a partir da requisição feita por seus respectivos governos, bem como garantir a execução das leis e sentenças federais.

Talvez porque estivessem sedentos de autonomia, os Estados-membros fizeram uso dos poderes que lhes foram atribuídos, chegando mesmo a ultrapassá-los, configurando distorções que vão desde o emprego nas constituições estaduais do termo soberania em vez de autonomia até a criação de pastas de relações exteriores e assuntos de guerra.

Nesse período, justificadas pelas distorções estaduais no emprego da autonomia, houve a utilização da intervenção federal em larga escala com

fundamento na necessidade de sedimentação da república federativa e do combate aos sistemas oligárquicos existentes nos Estados.

Fernando Luiz Abrucio⁹⁷ anota que os grupos políticos locais abraçaram a causa federalista com o propósito concreto de eleger o representante do executivo estadual, pelo que entende que a origem de nossa federação se embasa em dois parâmetros principais: a hierarquia de importância entre os Estados no seio da federação, que culmina com o predomínio de São Paulo e Minas Gerais, e a garantia para as elites locais de decidirem por si só o processo político de eleição do governador, sem a intervenção do governo central.

Estabeleceu-se, então, uma prática política em que São Paulo e Minas Gerais, detentores de maior poder econômico, passaram a se alternar no comando do poder central, fenômeno que ficou conhecido como pacto do “café com leite”, gerando insatisfação dos demais, advindo mais ameaça ao pacto federativo.

O cientista político e social citado⁹⁸ sustenta que o modelo adotado na prática gerou três importantes conseqüências.

A primeira diz respeito à força com que nasce o cargo de governador de Estado, sustentado na influência oligárquica e suprapartidária sobre a circunscrição eleitoral estadual.

⁹⁷ *Os barões da federação*, p. 34.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 40.

A segunda consequência é que esse modelo de estrutura federativa não conseguiu estabelecer uma relação de interdependência entre a vontade central e as vontades parciais, em razão do desequilíbrio entre os dois Estados mais fortes frente à própria União e aos demais Estados-membros que não podiam se auto-sustentar, necessitando de auxílio do tesouro federal.

A outra consequência verificada é que o federalismo brasileiro na Primeira República surge dissociado do sentido republicano, porquanto comandado pelas oligarquias, pelo patrimonialismo e pela ausência da participação popular na política.

No tocante às posições desiguais das vontades parciais, Ferreira Filho⁹⁹ ressalta que o federalismo dualista foi mal adaptado às profundas diferenças de situações entre as regiões do país, pois para a maioria dos Estados faltavam condições econômicas para cumprir as obrigações para as quais foram incumbidos, alargando-se o fosso entre as regiões ricas e pobres, e, por mais paradoxal que pareça, foram os Estados que lutaram para o incremento da atividade da União e, por conseguinte, para a extensão da esfera de sua competência, que ocorreu a partir da reforma constitucional de 1926, que inclusive ampliou as hipóteses da intervenção federal.

⁹⁹ *Curso de direito constitucional*, p. 48.

3 FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 16.7.1934: TENDÊNCIA À CENTRALIZAÇÃO

Veio a Revolução de 1930, que pelo Decreto nº 19.398, de 11.11.1930, instituiu o governo provisório e dissolveu o Congresso Nacional, as Assembléias Estaduais e as Câmaras Municipais, dando ensejo ao surgimento da figura do interventor federal para exercício do cargo de chefe do executivo nas vontades parciais.

Após o movimento constitucionalista de 1932 em São Paulo, foi preparada a eleição para a Assembléia Constituinte, que desaguou na promulgação da Constituição de 1934, a qual manteve, nos exatos termos do artigo 1º, como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa, sendo que, na esteira da tendência mundial do período pós-depressão econômica e pós-guerra, de maior intervenção do Estado nas atividades sócio-econômicas, alarga-se a esfera da competência da União, produzindo, por outro lado, retrocesso no grau de descentralização se comparada à Constituição de 1891.

Assim é que a Constituição Federal de 1934 inaugura nova temática constitucional ao introduzir títulos sobre a ordem econômica e social, bem como sobre a família, a educação e a cultura.

Sedimenta-se, assim, a ampliação da competência da União, que logo é vista no artigo 5º da Constituição de 1934¹⁰⁰, o que levou parte da doutrina¹⁰¹,

¹⁰⁰ Art. 5º. I- manter relações com os Estados estrangeiros, nomear os membros do corpo diplomático e consular e celebrar tratados e convenções internacionais; II- conceder ou negar passagem a forças estrangeiras pelo território nacional; III- declarar a guerra e fazer a paz; IV-

talvez inspirada na trajetória norte-americana, a sustentar a ocorrência de substituição do federalismo dualista pelo federalismo cooperativo, percebendo um fortalecimento das relações de cooperação entre a vontade central e as vontades parciais.

Em verdade, o § 1º do artigo 5º possibilita que para a execução dos atos e serviços federais poderia ser celebrado acordo para que fosse feita por funcionários dos Estados. O § 5º do artigo 119 prescreve que a União, nas

resolver definitivamente sobre os limites do território nacional; V- organizar a defesa externa, a polícia e segurança das fronteiras e as forças armadas; VI- autorizar a produção e fiscalizar o comércio de material de guerra de qualquer natureza; VII- manter o serviço postal; VIII- explorar ou dar em concessão os serviços de telégrafos, rádio-comunicação e navegação aérea, inclusive as instalações de pouso, bem como as vias-férreas que liguem diretamente portos marítimos a fronteiras nacionais, ou transponham os limites de um Estado; IX- estabelecer o plano nacional de viação férrea e o de estradas de rodagem, bem como regulamentar o tráfego rodoviário interestadual; X- criar e manter alfândegas e entrepostos; XI- prover os serviços da polícia marítima e portuária, sem prejuízo dos serviços policiais dos Estados; XII- fixar o sistema monetário, cunhar e emitir moeda, bem como instituir banco de emissão; XIII- fiscalizar as operações de bancos, seguros e caixas econômicas particulares; XIV- traçar as diretrizes da educação nacional; XV- organizar defesa permanente contra os efeitos da seca nos Estados do norte; XVI- organizar a administração dos Territórios e do Distrito Federal, e os serviços neles reservados à União; XVII- fazer o recenseamento geral da população; XVIII- conceder anistia; XIX- legislar sobre: a) direito penal, comercial, aéreo e processual, registros públicos e juntas comerciais; b) divisão judiciária da União, do Distrito Federal e dos Territórios, e organização dos juízos e tribunais respectivos; c) normas fundamentais do direito rural, do regime penitenciário, da arbitragem comercial, da assistência social, da assistência judiciária e das estatísticas de interesse coletivo; d) desapropriações, requisições civis e militares em tempo de guerra; e) regime de portos e navegação de cabotagem, assegurada a exclusividade desta, quanto a mercadorias, aos navios nacionais; f) matéria eleitoral da União, dos Estados e dos Municípios, inclusive alistamento, processo das eleições, apuração, recursos, proclamação dos eleitos e expedição de diplomas; g) naturalização, entrada e expulsão de estrangeiros, extradição, emigração e imigração; h) sistema de medidas; i) comércio exterior e interestadual, instituições de crédito, câmbio e transferência de valores para fora do país, normas gerais sobre o trabalho, a produção e o consumo, podendo estabelecer limitações exigidas pelo bem público; j) bens do domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidroelétrica, florestas, caça e pesca e a sua exploração; k) condições de capacidade para o exercício de profissões liberais e técnico-científicas, assim como do jornalismo; l) organização, instrução, justiça e garantias das forças policiais dos Estados, e condições gerais da sua utilização em caso de mobilização ou de guerra; m) incorporação dos silvícolas à comunhão nacional.

¹⁰¹ Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Curso de direito constitucional, p. 45, diz que nos séculos XVIII e XIX, o federalismo era visto como dualista, pois o ideal era separar as duas esferas de poder, do que decorre a repartição horizontal de competências e a previsão de tributos exclusivos. Após a Primeira Guerra, o federalismo foi concebido como cooperativo, sendo o ideal coordenar as duas esferas, sob a égide da União, a justificar a repartição vertical e os tributos partilhados. Depois, cogitou-se no federalismo de integração, concebido como sujeição do Estado-membro à União, no qual era acentuado o cooperativo, mas que, na verdade, resultaria num Estado unitário constitucionalmente descentralizado, descaracterizando a Federação.

hipóteses previstas em lei e tendo em conta o interesse da coletividade, auxiliaria os Estados no estudo e aparelhamento das estâncias minero-medicinais ou termo-medicinais. O § 5º do artigo 121 atribui à União, em cooperação com os Estados, a organização de colônias agrícolas. Ainda o artigo 140 confere à vontade central organizar o serviço nacional de combate às grandes endemias do país, cabendo-lhe o custeio, a direção técnica e administrativa nas zonas onde a execução exceder as possibilidades do governo local.

No entanto, acompanha-se o entendimento daqueles¹⁰² que alertam que se o federalismo dual e o federalismo cooperativo são fenômenos que se aplicam à realidade norte-americana, a prática inicial da federação qualificada de dual e implantada no Brasil engendrou forma peculiar de federação, que se distancia do paradigma estrangeiro, ao ficar caracterizada em sua vivência real pelo uso demasiado do instituto da intervenção, pelas desigualdades e isolamento entre si das vontades parciais e destas com a vontade central, pela política dos governadores, pelo coronelismo e pelas ditaduras militares.

Ademais, o instituto da intervenção federal está vigorosamente presente no texto da Lei Maior, entendendo-se que de certo modo foi preservada a competência tributária das vontades parciais pela exegese do artigo 8º, ressalvando que caso houvesse a bitributação na hipótese de competência concorrente preponderaria o tributo instituído pela vontade central.

Quanto aos municípios, compreende-se que sua autonomia foi assegurada como princípio constitucional, sendo que pela repartição de competências,

¹⁰² Cármen Lúcia Antunes Rocha, op. cit., p. 227.

verifica-se maior participação dos municípios na gestão dos negócios públicos, atribuindo a Lei Maior poder para se organizarem de acordo com seu peculiar interesse, destinando-lhes receita própria direta advinda do imposto de licença, do imposto predial e territorial urbano, do imposto sobre diversões públicas, do imposto sobre a renda de imóveis rurais e da taxa de serviços municipais.

Participa ainda a municipalidade do mecanismo de relação financeira presente na Constituição em comento, pois auferir renda de parte da receita referente ao imposto sobre indústrias e profissões, bem como sobre outros impostos criados pela União e pelos Estados, nos termos do artigo 8º, § 2º, e 10, parágrafo único.

Ocorre que, embora tenha se consagrado o princípio da autonomia municipal, o conteúdo de tal norma aparece delineado no sentido limitativo em face de que o Estado-membro era responsável pela assistência técnica e pela fiscalização financeira da administração municipal.

Diante das disposições constitucionais, indiscutível a maior intervenção econômica da União, tendo havido o fortalecimento do poder central, transformando o paradigma estatal, que passa a ser o agente responsável pelo desenvolvimento nacional.

Com a implantação do Estado Novo, sob o regime autoritário, a Federação brasileira foi na prática extinta, apesar de, formalmente, ter sido mantida no artigo 3º da Carta de 10.11.1937, ressurgindo a figura dos interventores federais.

Considerando que nesse período da ditadura Vargas houve a extinção das autonomias estaduais, ressuscitadas somente após a queda do regime, passa-se a seguir ao exame da Federação na Constituição de 1946.

4 FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 18.9.1946: MANUTENÇÃO DA CENTRALIZAÇÃO EM PROL DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

A Constituição de 1946 faz ressurgir o federalismo nos moldes da Constituição de 1934, mantendo a tendência centralizadora pela ampliação da esfera de competência da União.

Embora as competências enumeradas da União e as reservadas e supletivas dos Estados permaneçam, conforme se depreende dos artigos 5º, 6º e 18, §1º, o argumento da necessidade de concretizar o desenvolvimento nacional, leva a União a estender sua ação, do que decorre maior concentração de recursos em suas mãos, disposta na distribuição de rendas do artigo 15 e seguintes, fazendo com que cada vez mais os entes federativos mais frágeis economicamente se tornem dependentes do governo federal.

No tocante aos Municípios, compreende-se que mantiverem a sua autonomia nos moldes delineados pelo regime constitucional de 1934.

O fenômeno da realização do desenvolvimento nacional trouxe conseqüências marcantes para a federação brasileira, porquanto o modelo implantado trouxe o fortalecimento do poder central no órgão da presidência da República, mas também gerou mitigação da influência dos poderes regionais de

São Paulo e Minas Gerais na conformação do poder político nacional, causada entre outros fatores pela sedimentação de forças políticas nordestinas, que se agruparam para materialização das normas constitucionais referentes ao combate dos efeitos da seca na região nordeste e à necessidade de integrar regiões menos favorecidas economicamente ao padrão desenvolvimentista.

Ao incumbir competência material à União para organizar a defesa permanente contra os efeitos da seca, das endemias rurais e das inundações, o artigo 198 da Constituição de 1946 vincula a receita tributária da pessoa nacional, no percentual não inferior a três por cento, para execução do plano nacional de defesa contra a seca nordestina.

Essa vinculação dos recursos financeiros da União foi determinada também no artigo 199 para execução do plano de valorização econômica da Amazônia, que como se sabe era originalmente isolada do resto do país, sendo que somente a partir dos anos 60 com a implantação da política pública dita desenvolvimentista, assentada na colonização e ocupação da terra, foram construídas rodovias e incrementados projetos agropecuários, hidrelétricos de mineração.

Nesse período foram criados órgãos de planejamento e fomento econômico das regiões Nordeste e Norte, surgindo em 1959 a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e em 1966 a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

Especialmente na região amazônica, a estratégia desenvolvimentista não trouxe os resultados esperados com relação ao nivelamento inter-regional, tanto social quanto economicamente.

Entende-se que o fator preponderante para insucesso dos objetivos tem raízes na origem, pois os projetos agropecuários, madeireiros, hidrelétricos e minerários não observaram as peculiaridades ambientais inerentes à região, cujo potencial de desenvolvimento se articula com o uso sustentável de sua floresta, seus rios, sua biodiversidade de toda ordem, desde ecológica até cultural, pelo que o alcance do almejado desenvolvimento passa pelo aproveitamento dos conhecimentos de sua população tradicional.

Pode ser dito, nesse conteúdo, que a fórmula proposta para o desenvolvimento nacional se distanciou da visão sistêmica, deixando de conhecer as características das partes para relação de interação, interdependência e influência mútuas no universo do todo, o que vem abalando até então o funcionamento equilibrado do meio ambiente federativo.

Pode-se afirmar que os regimes antidemocráticos não convivem com a descentralização política, razão pela qual a federação brasileira se vê lesada após o golpe militar de 1964, que gerou a Constituição de 1967 e a Emenda nº 1, de 1969.

Isso porque o Estado Federal era apenas formal, constante somente do artigo 1º. da Constituição Federal, pelo que o restante da Carta expressa a centralização de poderes na União, a ponto de se dizer que se estava diante de

um Estado Unitário ou de uma nova forma de Federação, qual seja, o federalismo de integração¹⁰³.

O regime autoritário implantado organizou o poder estadual caracterizado pela hipertrofia do Poder Executivo Federal e, por conseguinte, da União, no qual o pacto federativo tinha de ser contido, especialmente nos aspectos financeiro, administrativo e político.

Assim é que o quadro tributário se altera, concentrando os recursos nas mãos da União, que controlava rigidamente as transferências financeiras governamentais.

Ademais, na área administrativa se adotou a centralização de poderes, servindo a estrutura e práticas administrativas cunhadas pela União como modelo a ser seguido pelos estados e municípios, agindo o ente central nessas esferas de poder enfraquecidas por meio da administração direta e indireta, ao argumento de cooperação entre as instâncias governamentais, que nada mais significa que submissão à União.

Parece claro que no campo político o cerceamento da autonomia das vontades parciais era objetivo primordial do regime autoritário, estabelecendo-se, dessa forma, eleição indireta para o cargo de governador, cujo pleito direto só foi restabelecido em 1982, no qual as forças políticas de oposição ao regime saíram fortalecidas, conquistando 10 das 22 governadorias: São Paulo, Minas Gerais,

¹⁰³ Manoel Gonçalves Ferreira Filho, op. cit., p. 45, explica que o federalismo de integração consiste na sujeição dos Estados-membros à União, acentuando os traços de cooperativismo, mas que, sobretudo, resulta em Estado unitário constitucionalmente descentralizado, ou seja, tal federalismo leva à negação da Federação.

Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Paraná, Goiás, Pará, Amazonas, Acre e Rio de Janeiro.

5 FEDERALISMO E OS PRECEDENTES DA CONSTITUIÇÃO DE 5.10.1988

A redemocratização do país foi resultado de um processo de abertura política. Para a causa federativa, importante registrar questão visualizada no decorrer de suas fases para a compreensão do fenômeno na Constituição de 1988.

Abrucio¹⁰⁴ aponta que o fortalecimento dos governadores, a partir da eleição direta de 1982, trouxe a formação de um novo federalismo, cujo desenvolvimento se deu no contexto de duas situações de crise.

A primeira crise se identifica com o enfraquecimento do poder central como condutor do desenvolvimento econômico devido à falência da política de financiamento do Estado desenvolvimentista, também como centralizador do poder político nas mãos do presidente da República e ainda como agente responsável pelas relações entre os entes do federalismo autoritário.

A outra crise se traduz na falta de substituição do pacto político de sustentação do Estado nacional pautado na política desenvolvimentista, inexistindo projeto nacional adaptado às novas demandas externa e interna.

Nesse quadro e considerando que na redemocratização o papel desempenhado pelos governadores foi crucial ao lado da fragilidade partidária em

¹⁰⁴ Fernando Luiz Abrucio, obra citada, passim.

nível nacional, diz o mencionado cientista político que surge o federalismo estadualista, delineado na Constituição de 1988, qualificando os governadores estaduais de “barões da Federação”, com muita influência no plano nacional por conta do controle exercido sobre as bancadas estaduais na Câmara Federal.

Faz esse analista distinção entre esse novo poder dos chefes dos executivos estaduais com a política dos governadores existente na Primeira República, já que não há grupo de Estados-membros formador de um núcleo hegemônico capaz de governar o país, além da União no sistema vigente estar muito mais fortalecida do que na República Velha.

Na verdade, a Constituição de 1988 redemocratiza o país e tenta promover um federalismo mais condizente com a realidade, de caráter centrífugo, que explora cada vez mais a descentralização.

Se pelo esfacelamento da autonomia estadual no regime autoritário anterior, as vontades parciais recuperaram os poderes necessários à configuração de uma federação no sistema constitucional redemocratizado em 1988, a atuação política dos governadores no nomeado federalismo estadualista, deu-se em face da ausência de projeto de Estado Nacional sistêmico, calcado nas diversas realidades diferenciadas das entidades componentes do todo federativo.

Defende-se que as entidades federadas devem estar integradas e interdependentes em rede de modo a produzir e manter o desenvolvimento humano sustentável em todo o território nacional, compatível com os princípios e objetivos fundamentais do proclamado Estado Democrático de Direito.

Pelos princípios fundantes da ordem constitucional brasileira de 1988, estampados no artigo 1º, constata-se que a questão federativa é essencial para efetivação dos valores ali consagrados, aproximando o mundo do dever ser normativo ao mundo de ser da vida real.

Isso se traduz em que a organização do sistema federativo implica a observância dos princípios da soberania, da cidadania, da dignidade da pessoa, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo político na busca da implantação dos objetivos fundamentais descritos no artigo 3º.

Esses objetivos fundamentais, finalidade do Estado brasileiro como já se acentuou estão especificados na construção de uma sociedade livre, justa, solidária e sem discriminação, eliminada a pobreza, a marginalização e as desigualdades sociais e regionais, com a garantia de desenvolvimento em prol do bem-estar de todos os cidadãos, devem ser interpretados no contexto do mundo atual globalizado.

Uma das principais conseqüências do fenômeno da globalização na realidade da sociedade capitalista de produção e consumo em massa é que, mediante uma rede de informações, gera processos de uniformização com efeitos nas várias dimensões da vida humana, tanto econômicas quanto sócio-culturais, atingindo indiscutivelmente a soberania estatal.

Esse modo de vida exige também cada vez mais a utilização dos recursos ambientais. Entretanto, tais recursos devem ser manejados de maneira a manter

o equilíbrio ecológico, necessário à sustentabilidade da vida na terra e, portanto, essencial à concretização da sociedade buscada constitucionalmente.

Essa idéia de sustentabilidade na República Federativa brasileira se identifica com os princípios e objetivos identificados acima e perpassa obrigatoriamente pela identificação e aproveitamento racional dos recursos ambientais existentes nos vários ecossistemas brasileiros para que cada parte pertencente ao Estado Federal utilize seus potenciais ambientais estratégica e cooperativamente para realizar tais objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito pautado na dignidade humana.

Por isso, não é a descentralização em si que gera a preservação de oligarquias ou a atuação governamental desprovida de integração entre os entes federados, promovendo um federalismo assimétrico, pelo que se entende que a solução da questão exige a verificação do atual pacto federativo e se articula com a transformação dessa atuação para uma ação republicana e democraticamente responsável.

Necessário, então, examinar a estrutura organizacional do modelo federativo estabelecido pela Constituição de 1988.

6 ELEMENTOS DO SISTEMA FEDERATIVO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Ao tratar da estrutura organizacional do sistema federativo brasileiro, há de se identificarem os seus elementos e suas relações, essenciais para estabelecer o domínio da unidade observada.

Afinal, a estrutura do sistema é definida pela conjugação dos elementos e suas relações que realizam sua organização num acontecer dinâmico e constante.

Na dicção dos artigos 1º e 18 da Constituição Federal, denota-se que a República Federativa brasileira é integrada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, organizados política e administrativamente de maneira a preservar suas respectivas autonomias.

Assim é que a República Federativa do Brasil é o termo usado para designar o Estado Federal, representativo do todo, da unidade sistêmica distinguida no ambiente global dos demais Estados soberanos e, portanto, é a entidade do plano internacional, pessoa jurídica de direito público externo, detentora da soberania nacional.

Observa-se que a Constituição de 1988 inova ao incluir o Município como mais um elemento de poder no sistema federativo em comparação ao tradicional modelo da federação de dois elementos primordiais, o poder central conferido à União e os poderes periféricos deferidos aos Estados-membros.

No entanto, há dissenso doutrinário quanto à qualidade efetiva do Município como entidade federada, a exemplo de Roque Antonio Carrazza¹⁰⁵, para quem a municipalidade não integra a federação, ao argumento de que, embora o artigo 1º expressamente a nomeie, a própria Constituição desmente o dispositivo ao longo do seu texto quando não confere aos municípios participação na

¹⁰⁵ *Curso de direito constitucional tributário*, p. 162

formação da vontade jurídica nacional, deixando de ter representação em quaisquer das casas do Congresso.

Ocorre que, como se disse no capítulo anterior, a participação das vontades parciais na formação da vontade nacional não é característica exclusiva do federalismo, pois a integração da pessoa de direito público municipal na federação brasileira se dá por força da Constituição Federal, notadamente pelos artigos 1º, 18, 29 e 30 que fundamentam a autonomia pela capacidade de auto-organização, autogoverno e autolegislação, que inegavelmente a municipalidade adquiriu com o sistema constitucional em vigor.

Por isso, reafirma-se aqui que a participação de todos os elementos da federação na ordem jurídica geral se dá pela integração de todos na unidade nacional, não restando dúvida de que o Município é componente desta unidade, elevado à categoria jurídica de pessoa política em respeito à tradicional organização municipal herdada da colonização portuguesa, cuja autonomia teve assento constitucional desde a Constituição de 1891¹⁰⁶.

Distinguidos os elementos do federalismo brasileiro, passa-se à observação das relações que estabelecem entre si mediante a partilha constitucional de competências em matéria ambiental.

¹⁰⁶ Art. 68, CF/1891: *Os Estados organizar-se-hão de fôrma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo que respeite ao seu peculiar interesse.*

7 DISTRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA AMBIENTAL: CONTROLE DOS BENS AMBIENTAIS COMO CRITÉRIO DA (DES)CENTRALIZAÇÃO DO PODER

No quadro da distribuição de competências às entidades federadas – União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante o desempenho das três funções estatais, legislativa, executiva e judiciária – pode-se dizer que há competências exclusivas ou privativas para cada uma das pessoas jurídicas de direito público interno, como também há competências comuns e competências concorrentes a todas essas pessoas.

Por isso, Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior¹⁰⁷ observam a reunião dos critérios horizontal e vertical para a repartição de competências, além da hipótese de delegação de competências pela União aos Estados-membros.

Dizem que o critério horizontal foi empregado na definição de competências privativas ou exclusivas para cada ente federado. Por sua vez, o critério vertical diz respeito ao tratamento da mesma matéria a mais de uma esfera de poder, ora definindo o nível de intervenção de cada ente, característica das competências concorrentes próprias, ora permitindo a todos o exercício da competência atribuída simultaneamente, traço configurador das competências comuns e competências concorrentes impróprias.

¹⁰⁷ *Curso de direito constitucional*, p. 213-217.

A competência material comum, chamada também de cumulativa ou paralela, é atribuída a mais de um ente federado simultaneamente.

A competência concorrente diz respeito à atividade legislativa, também atribuída simultaneamente a mais de um ente federado.

Os autores citados classificam as competências concorrentes em próprias e impróprias. As primeiras são as que estão indicadas expressamente no texto constitucional, como se vê no artigo 24, possibilitando o exercício simultâneo e limitado de competências por mais de uma entidade federativa. As segundas não estão expressamente previstas no texto constitucional, mas estão implícitas na definição das competências comuns, ou seja, podem ser exercidas na hipótese de necessidade de fundamentação legislativa para o desempenho de competência comum.

Por sua vez, Manoel Gonçalves Ferreira Filho¹⁰⁸ classifica a competência legislativa concorrente em duas espécies: cumulativa e não-cumulativa. A primeira é caracterizada quando não há limites pré-estabelecidos para o exercício da competência por parte de quaisquer dos entes federados. A não-cumulativa é definida quando se reserva à União a fixação de princípios e normas gerais, sendo que na falta dessas a vontade parcial pode suprir a ausência, exercendo a competência supletiva. Por isso diz que essa última é a propriamente designada repartição vertical.

¹⁰⁸ *Comentários à Constituição brasileira de 1988*, v. 1, p. 189.

Entende-se que a observação da extensão da partilha outorgada se presta para visualização do grau de descentralização adotada pelo texto constitucional em matéria ambiental, porquanto a centralização política pode ser aferida pelo controle dos recursos ambientais pela autoridade central, não se olvidando que estes são essenciais ao desenvolvimento humano sustentável.

Iniciar-se-á, então, abordando a competência conferida a cada uma das entidades federadas para, em seguida, examinar a competência material comum e legislativa concorrente nos aspectos vinculados ao presente trabalho.

8 COMPETÊNCIA MATERIAL E LEGISLATIVA EXCLUSIVA OU PRIVATIVA: IMPACTO AMBIENTAL EM REDE E ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL

A competência outorgada a cada um dos entes federados pode ser chamada de competência exclusiva ou privativa, embora se saiba que parte da doutrina¹⁰⁹ observa diferença de espécie, a partir do critério da indelegabilidade e da suplementação.

Em síntese, tal posição defende que a competência exclusiva é aquela concernente às matérias que não podem ser objeto de delegação, transferência ou renúncia por parte da entidade federativa titular, nem mesmo de suplementação por outra esfera de poder, pois a Constituição outorgou

¹⁰⁹ José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, p. 420, distingue a competência exclusiva, consistente naquela que é atribuída a uma entidade com exclusão das demais (art. 21, CF), da competência privativa, que é aquela enumerada como própria de uma entidade, mas com possibilidade de delegação e de competência suplementar (art. 22, parágrafo único, e art. 24 e seus parágrafos, CF).

exclusivamente a um titular, sem autorização para intervenção ou participação de outra entidade.

Já a competência privativa é aquela que, embora o Legislador Constituinte tenha destinado a determinada pessoa política para desempenhá-la por si própria, há a possibilidade de delegação pela entidade titular a outra entidade federada, bem como esta pode suplementar a legislação da titular de acordo com suas peculiaridades, nos limites impostos pela Constituição e, por isso, seu objeto consiste em matéria referente ao poder de legislar.

Acompanha-se, no entanto, do entendimento expressado por Fernanda Dias Menezes de Almeida¹¹⁰, para quem, com base no léxico geral e no especializado na terminologia jurídica, as expressões exclusiva e privativa traduzem o mesmo significado, exprimindo a idéia do que é deferido a um titular com exclusão do outro.

Por isso, adota-se neste estudo as aludidas expressões como sinônimas.

Para além disso, ao se examinar o rol de atribuições do artigo 21 da Constituição Federal, que contém atividades de execução de tarefas relativas ao poder/dever estatal, também compartilha-se das lições da autora citada¹¹¹, que observa estreita correlação com a competência legislativa privativa elencada no artigo 22, ou seja, para o desempenho das tarefas estatuídas no artigo 21 pode haver exigência da elaboração normativa das matérias arroladas no artigo 22.

¹¹⁰ *Competências na Constituição de 1988*, 62-64.

¹¹¹ *Obra citada*, p. 68.

A competência material exclusiva da União em matéria ambiental pressupõe o exame do artigo 20 da Constituição Federal por ali constar uma gama de recursos ambientais que estão sob o seu controle, embora a titularidade do bem ambiental seja da coletividade, bem difuso, portanto.

Estão sob o controle de gestão da União as terras devolutas indispensáveis às vias federais de comunicação e à preservação ambiental, assim como os lagos, rios e quaisquer cursos de água existentes em terrenos de seu domínio ou que banhem mais de um Estado-membro, ou que sirvam de limites com outros países e ainda que se estendam ou provenham de território estrangeiro, inclusive os terrenos que lhe são marginais e as praias fluviais.

Incluem-se ainda sob a égide da vontade central as praias marítimas, as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países, as ilhas oceânicas e costeiras, excluídas as que sediam municípios ou estejam sob o controle de Estado-membro, com exceção das áreas ali existentes destinadas ao serviço público e a unidade ambiental federal.

A União detém o controle também dos recursos ambientais naturais da plataforma continental, da zona econômica exclusiva, do mar territorial e dos terrenos de marinha e seus acrescidos.

Os potenciais de energia hidráulica, os recursos minerais, inclusive os do subsolo, as cavidades naturais subterrâneas, os sítios arqueológicos e pré-históricos, bem como as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios estão também sob o poder da vontade central.

No artigo 21 se articulam com o desenvolvimento humano sustentável a elaboração e execução dos planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; a exploração dos serviços de telecomunicações, de radiodifusão sonora e de sons e imagens, de energia elétrica e aproveitamento energético dos cursos de água; o gerenciamento de recursos hídricos e da outorga do direito de uso; a instituição das diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento básico e transporte urbano; o planejamento e a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e inundações.

Estão sob o controle exclusivo da União atividades que causam impacto ao meio ambiente global como a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária; os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites do Estado ou Território; os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; os portos marítimos, fluviais e lacustres; a exploração de atividades nucleares e a regulação da atividade de garimpagem.

Há outros dispositivos constitucionais que desdobram o dever/poder da União em matéria ambiental, como o artigo 177, que trata do monopólio sobre o petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, bem como minérios e minerais nucleares e seus derivados.

Não se pode olvidar da competência da vontade central sobre a reforma agrária, nos termos do artigo 184, nem de que é a pessoa jurídica que detém o poder de regulamentar a atividade econômica em todo o território brasileiro, pelo

que se deflui do artigo 174 e § 1º, incumbindo-lhe estabelecer as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento equilibrado, que abrange os planos nacionais e regionais de desenvolvimento, articulando-se, portanto, com os incisos IX e XX do artigo 21.

Para o desempenho dessas tarefas, sabe-se da importância da repartição de competência legislativa, ponto nuclear do exercício do poder, cabendo transcrever o extenso rol da competência legislativa privativa da União contida no artigo 22, *verbis*:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

- I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
- II – desapropriação;
- III – requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;
- IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;
- V – serviço postal;
- VI – sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;
- VII – política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;
- VIII – comércio exterior e interestadual;
- IX – diretrizes da política nacional de transportes;
- X – regime de portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;
- XI – trânsito e transporte;
- XII – jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;
- XIII – nacionalidade, cidadania e naturalização;
- XIV – populações indígenas;
- XV – emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;
- XVI – organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;
- XVII – organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes;
- XVIII – sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;
- XIX – sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;
- XX – sistemas de consórcios e sorteios;
- XXI – normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;
- XXII – competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;
- XXIII – seguridade social;
- XXIV – diretrizes e bases da educação nacional;
- XXV – registros públicos;
- XXVI – atividades nucleares de qualquer natureza;
- XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as

empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;
XXVIII – defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;
XXIX – propaganda comercial.

Embora este seja o dispositivo de maior concentração do poder legiferante da União, há vários outros ao longo do texto constitucional que expressamente complementam ou se somam ao referido artigo 22, a exemplo do artigo 48, que disciplina a competência do Congresso Nacional, artigos 146, 149, 163, que versam sobre tributação e finanças públicas, bem como artigos 173, 174, 182, 185, 190, 194, 200 e 224, acerca da ordem econômica, financeira e social.

No entanto, mostra-se relevante para a prática federativa descentralizadora a hipótese normativa sobre a possibilidade de delegação, patenteada no parágrafo único do artigo 22, que possibilita que lei complementar autorize os Estados-membros a legislar sobre questões específicas das matérias descritas no rol acima transcrito, assunto que será tratado mais adiante especialmente.

Outra pessoa jurídica de direito público interno que também possui competência enumerada é o Município, embora detenha competência implícita a partir da expressão normativa interesse local, prevista no artigo 30, I.

Os Municípios haurem sua autonomia de entidade federativa pela expressão dos artigos 1º e 18 da Lei Fundamental, entendendo-se que possuem capacidade de auto-organização, do que decorre a capacidade de auto-administração, observada a disposição do artigo 37 e mediante a edição da lei orgânica prevista no caput do artigo 29, têm capacidade de autogoverno pela previsão do inciso I do citado artigo 29 ao poderem eleger seu prefeito, vice-

prefeito e vereadores, bem como de autolegislação, nos termos dos incisos I e II do artigo 30, segundo os limites traçados pelo texto constitucional.

A competência material privativa municipal está estampada nos incisos III, IV, V, VIII do artigo 30, assim como no § 4º do artigo 144 e no artigo 182, enquanto a competência legislativa privativa está assegurada no inciso I do artigo 30, para legislar sobre assuntos de interesse local, que pressupõe a existência de atividades a desempenhar de interesse local que ensejará a função legislativa municipal.

Examinando os dispositivos sobre a competência material própria do Município, denota-se que na maioria das hipóteses sua autonomia há de se conformar com as normas da União ou do Estado-membro, como ocorre com a capacidade de criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual, bem como executar a política de desenvolvimento urbano, conforme as diretrizes da lei federal nº 10.257, de 10.7.2001, o Estatuto da Cidade.

Essa conformação tem substrato no funcionamento do sistema federativo, que deve integrar o todo com as partes e estas entre si para atingir a regulação necessária ao equilíbrio da convivência democrática, que guarda referência direta à efetividade da existência digna, que no âmbito das comunidades locais pode ser imediatamente observado.

Para exemplificar, toma-se a gestão dos resíduos sólidos produzidos pela população.

Sabe-se que a competência para execução da política urbana é do Município conformada pelas diretrizes da normatividade nacional editada pela União. A questão sobre os resíduos se refere aos serviços de saneamento básico, a cargo do desenvolvimento urbano municipal, que embora direcionado por normas nacionais de caráter geral, podem ter política pública diferenciada por localidade a partir das considerações ambientais locais, determinantes para definir a destinação, aproveitamento, reciclagem, formas de decomposição etc.

Por isso, no elenco da competência material exclusiva observam-se temas vinculados ao meio ambiente ecológica e humanamente equilibrado, como o transporte coletivo e a ordenação do território.

Relevante para efetividade da descentralização política estreitamente relacionada com o desenvolvimento humano sustentável é a definição jurídica do termo “interesse local”.

A autora em estudo anterior¹¹² se manifestou sobre a questão, esposando a orientação de que a aludida expressão interesse local substituiu a tradicional terminologia do peculiar interesse, fonte do critério pacificado na doutrina e na jurisprudência da predominância do interesse, quer dizer, não há um interesse exclusivo de um ente federado, mas se reconhece a existência de um assunto que seja predominantemente de seu interesse.

Hoje, complementando o entendimento, defende-se a idéia de que a ambiência sistêmica federada, em que todos os elementos interagem e são mútua

¹¹² *Tutela das diversidades culturais regionais à luz do sistema jurídico-ambiental*, p. 192.

e reciprocamente dependentes, revela um processo de existência em rede, em que as decisões sobre matéria de direito ambiental, cuja proteção do seu objeto jurídico é direito e dever de todos, afetarão forçosamente a rede inteira, pelo que o predomínio do interesse local sobre o regional e o nacional deve ser definido a partir dessa acepção em rede.

Isso quer dizer que os assuntos sobre meio ambiente, nos seus mais diversos aspectos, por ser essencial à sadia qualidade de vida traduzida em existência digna, são a princípio predominantemente de interesse local, devendo o poder público no exercício de suas funções estatais – legislativa, administrativa e judiciária – tratar o peculiar interesse local atento para as causas e efeitos do padrão em rede, com observância do sistema de demarcação de competências.

Por sua vez, o Estado-membro tem, regra geral, competência remanescente ou residual, tendo a Constituição reservado para sua esfera de atuação autônoma toda matéria que não se inclua na competência enumerada e implícita da União e dos Municípios. É o que se extrai do § 1º do artigo 25.

Pelo exame do artigo 18, § 4º, 25 e 26 percebe-se parcimoniosa a zona de competência e os bens exclusivamente destinados aos Estados-membros.

Quando a Lei Maior no caput do artigo 25 confere autonomia na dimensão auto-organizacional para elaboração da Constituição do Estado-membro, verifica-se a limitação da observância dos princípios constitucionais.

Os princípios de observância obrigatória por essas vontades parciais, condicionantes de sua capacidade de auto-organização, estão assentes na

doutrina como aqueles extraídos do artigo 34, que disciplina a intervenção federal, São eles os princípios federativo e da separação dos poderes, os princípios republicano, democrático e da representação popular, o princípio da dignidade humana, o princípio da autonomia municipal, o da prestação de contas da administração pública direta e indireta, o da obrigatoriedade da aplicação do mínimo exigido de receitas tributárias para a manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Por consequência lógico-jurídica, os princípios abrangidos pelas chamadas cláusulas pétreas, previstas no artigo 60, § 4º, também limitam a autonomia estadual.

Gabriel Ivo¹¹³ observa que a Lei Maior prescreve a observância e a obediência aos seus princípios para a elaboração das Constituições Estaduais, está se referindo tanto aos princípios propriamente ditos quanto às outras normas constitucionais, sendo que todos podem ser extraídos do seu Título I, sede onde se localizam os princípios fundamentais. São eles: o princípio da supremacia da Constituição Federal, o princípio republicano, o princípio federativo, o princípio do Estado Democrático de Direito, do qual defluem a soberania popular, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político, o princípio da separação dos poderes, bem como os princípios consagrados nos objetivos fundamentais do artigo 3º.

¹¹³ *Constituição estadual: competência para elaboração da Constituição do Estado-membro*, p. p. 147-161

Além disso, a auto-organização estadual já se mostra delineada pela Constituição Federal, que estabelece a conformação dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário estaduais, como se vê pelos artigos 27, 28, 98, 125 e 126.

Nesse diapasão, não há como deixar de reconhecer que Constituição possui a tendência de padronizar as instituições de todas as entidades integrantes do sistema federativo nacional, a exemplo das normas sobre a administração pública, como se vê pelos artigos 37 a 39, bem como sobre o controle contábil, financeiro e orçamentário, contido no artigo 75.

Portanto, os limites impostos aos atributos da autonomia estadual que norteiam os trabalhos do Constituinte Decorrente engendram a uniformização das Constituições Estaduais, que se restringem, em grande parte, a repetir as disposições da Carta Federal.

As limitações expressas da autonomia estadual são corroboradas examinando-se a competência material e legislativa privativa do Estado-membro a confirmar o viés centralizador do federalismo brasileiro.

No § 2º do artigo 25 tem-se a única competência material explícita para explorar diretamente ou mediante concessão os serviços locais de gás canalizado, de interesse para a preservação do meio ambiental.

Quanto à competência legislativa exclusiva da vontade parcial, também poucas estão enumeradas, encontrando-se no § 3º do artigo 25 a atribuição para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, formadas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o

planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, de indiscutível relevância para o meio ambiente ecologicamente equilibrado, notadamente no que diz respeito ao meio ambiente artificial.

No § 4º do artigo 18 se encontra outra matéria do poder legiferante privativo do Estado-membro, articulado com o meio ambiente, que é a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, obedecidas condições ali previstas, inclusive com relação ao período a ser estabelecido por lei complementar federal.

Quanto ao Distrito Federal a Constituição lhe outorga o título de pessoa jurídica de direito público interno integrante da Federação, abrigando a Capital Federal, contudo, possui regime jurídico próprio, não se enquadrando nem como Estado-membro nem como Município.

Sua capacidade de auto-organização é garantida pela edição de lei orgânica, nos termos do artigo 32 do texto constitucional, possuindo as mesmas competências legislativas destinadas privativamente aos Estados e Municípios.

No dizer de Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior:

O Distrito Federal, portanto, nasce com a mesma auto-organização do Município (lei orgânica), aproxima-se do Estado-membro, recebe competências legislativas municipais e estaduais, possui os mesmos impostos do Estado e do Município, mas sofre restrições em relação a sua competência, pois tem ainda tutela da União (CF, art. 21, XIII e XIV).¹¹⁴

Diante do quadro exposto não como negar a ênfase centralizadora de poder na alçada da União.

¹¹⁴ *Curso de direito constitucional*, p. 246.

Pode-se argumentar que a tendência é geral no regime federativo, especialmente estimulada pela necessidade de intervenção do Estado no domínio econômico-social no mundo ocidental contemporâneo como exigência das demandas do Estado Social do século XX¹¹⁵, que impõe ações afirmativas planejadas para fazer valer os direitos fundamentais sociais, do que decorreu a ampliação das funções estatais e, como óbvio, o fortalecimento do poder do Estado na vida social.

Esse novo papel do Estado trouxe a ampliação da competência do poder central, tida como necessária para realizar tal missão no intuito de aplacar as desigualdades individuais, sociais e regionais, verificando-se no Brasil esse fortalecimento do poder central especialmente a partir da Constituição de 1934, como se veiculou anteriormente.

Ocorre que o exercício da competência normativa centralizadora por parte da União ao longo do tempo não conseguiu atingir plenamente seu desiderato, persistindo e até mesmo se agravando por todo país a degradação sócio-econômica do seu povo e a degradação do meio natural, com problemas de poluição na região sul e sudeste, a questão recorrente da seca na região nordeste, o desmatamento na região centro-oeste, a atividade predatória dos recursos ambientais, notadamente minerais e florestais, na região norte, comprometendo a sustentabilidade global.

¹¹⁵ Magno Guedes Chagas na obra *Federalismo no Brasil*, p. 61, aponta dois fatores principais para a centralização de poderes em torno da União, a saber: o surgimento do Estado Social e a desigualdade entre os Estados-membros.

Esse estado de coisas dificulta a realização das finalidades do Estado e da sociedade brasileira, espelhados como objetivos fundamentais da nossa República Federativa, elencados no artigo 3º da Constituição Federal, definidos neste trabalho como o desenvolvimento humano sustentável da realidade nacional.

Assim é que se defende que o alcance do nosso peculiar desenvolvimento sustentável depende da efetividade de todos os direitos fundamentais, individuais, sociais e difusos, que densificam todas as dimensões da dignidade humana, sobressaindo a visão e as soluções propostas pelo Direito Ambiental.

Nesse passo, compreende-se que o sistema jurídico do federalismo brasileiro vigente deve ser percebido por todos os seus intérpretes e aplicadores como instrumento essencial estratégico para a concretização da finalidade para a qual o Estado nacional existe, atingir o desenvolvimento humano sustentável a partir da diversidade aqui encontradas.

É com esse olhar que se examinará a seguir o enunciado normativo do parágrafo único do artigo 22 da Constituição Federal.

9 DESCENTRALIZAÇÃO À LUZ DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 22 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: MEIO AMBIENTE REGIONAL E LOCAL COMO CRITÉRIO DE DEFINIÇÃO DAS QUESTÕES ESPECÍFICAS

A hipótese normativa do parágrafo único do artigo 22 da Constituição Federal veicula a possibilidade de delegação legislativa das matérias de competência privativa da União a favor dos Estados-membros.

Embora alguns doutrinadores¹¹⁶ vejam com descrédito essa autorização constitucional, parecendo-lhes incerta e distante o exercício da faculdade outorgada ao legislador federal com base em vários argumentos, empresta-se a palavra de um deles, Celso Bastos, quando trata a federação como um processo, dizendo que federação pelo simples fato de seu esquema jurídico estar traçado no texto constitucional não implica que se transforme automaticamente em realidade, pois, assim como a democracia, é um processo que exige constante aperfeiçoamento e adaptação a novas realidades¹¹⁷.

Tal visão da federação como um processo se compatibiliza com a visão sistêmica abordada nestes estudos, parecendo que por isso seja importante examinar e divulgar essa possibilidade de descentralização para que a sociedade democraticamente postule de seus representantes sua concretização. Afinal, meio

¹¹⁶ Fernanda Dias Menezes de Almeida, na obra citada, p. 91-93, diz que a partilha de competências é ponto vital da federação, pelo que deve ser resolvido no âmbito constitucional e não no infraconstitucional. Ademais, levanta fatores que a levam a concluir que não ensejará descentralização favorável às vontades parciais, primeiro por se tratar de mera faculdade, que o legislador federal poderá não fazer uso; segundo, pela restrição formal, pois a delegação deverá ser feita por lei complementar, que exige *quorum* qualificado; o terceiro fator identifica com a restrição material, pela qual os Estados não podem legislar integralmente, limitando-se às *questões específicas*.

¹¹⁷ *Curso de direito constitucional*, p. 293. Embora tenha esse entendimento do federalismo como um processo a ser desenvolvido, quando fala sobre a delegação ora examinada, diz à página 305 que tal abertura para descentralização é apenas aparente, mostrando-se enfraquecida pelas restrições de ordem formal e material referidas na nota acima.

ambiente como direito difuso, democracia e federalismo estão intrinsecamente relacionados.

Ao estudar sobre a tutela jurídica da multiculturalidade ambiental brasileira¹¹⁸, a autora já abordara a temática do parágrafo único do artigo 22 como importante instrumento para a defesa daquele fenômeno, pretendendo a esta altura explicitar melhor, ampliando o alcance da delegação ora tratada.

O Direito estrangeiro conhece da espécie. A Lei Fundamental alemã, na combinação dos artigos 71 e 73, prescreve que a vontade central tem sua competência exclusiva, podendo os Estados legislar sobre a aludida matéria somente e à medida que sejam autorizados expressamente por lei federal.

O Direito brasileiro também tem precedentes a respeito. O artigo 17 da Constituição de 1937 dizia que nas matérias de competência exclusiva da União, a lei poderá delegar aos Estados a faculdade de legislar, seja para regular a matéria, seja para suprir as lacunas da legislação federal, quando se tratar de questão que interesse predominantemente a um ou alguns Estados, caso em que a lei votada pela Assembléia Estadual só entrará em vigor mediante aprovação do Governo Federal¹¹⁹.

Diz o referido enunciado normativo do parágrafo único do artigo 22 da Constituição vigente que lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

¹¹⁸ Ver *Tutela das diversidades culturais regionais à luz do sistema jurídico-ambiental*, p. 139 e 188.

¹¹⁹ Ver sobre o tema em Fernanda Dias Menezes de Almeida, obra citada, p. 90-91.

Para eficácia do enunciado há exigência da observância de requisitos de ordem formal e de ordem material.

O requisito formal consiste em que a delegação deverá ser feita por lei complementar federal destinada somente ao legislador estadual, para cuja aprovação precisa do quorum qualificado de maioria absoluta do Parlamento.

O requisito de ordem material se refere à expressão questões específicas das matérias listadas no artigo, o que implica concluir que a União já deve ter exercido sua competência legislativa, editando normatividade que não tenha adentrado nas especificidades estaduais, ou seja, pressupõe a edição de normas gerais.

Outro ponto importante do requisito material é determinar se a delegação deve ser feita para todos os Estados indistintamente ou pode ser feita para um ou alguns Estados somente.

Anteriormente entendia a autora: “que a delegação a ser contida em lei complementar destina-se a todos os Estados da Federação , cabendo a cada qual fazer uso da autorização para editar leis sobre a matéria já regulada em norma geral pela União, diante das questões específicas, segundo suas peculiaridades.”¹²⁰

Ocorre que diante das diversas realidades dos ecossistemas naturais e culturais do país, com potenciais de recursos ambientais diversificados, a gerar necessidades também diferenciadas, a interpretação a ser aplicada à disposição

¹²⁰ Ibidem, p. 193.

em comento é que a delegação não há de ser uniforme, podendo ser desigual para atender justamente as peculiaridades, as especificidades, as questões que são próprias, particulares de cada uma ou de algumas das vontades parciais.

O tratamento diversificado a ser conferido pelo legislador complementar parece conseqüência lógico-jurídica do sistema federativo pátrio, cujos elementos nas suas mútuas e recíprocas relações produzem situações variadas devido a sua natureza diversa, pelo que a delegação assimétrica pode ser u meio de atender a norma cogente de reduzir as desigualdades regionais em prol da dignidade humana.

Nesse contexto, não há de se falar em ofensa ao princípio da igualdade de tratamento às entidades federadas, porque o tratamento diferenciado é um meio para atingir a finalidade de extinguir as desigualdades reais, não havendo nada no dispositivo examinado que a esse entendimento contrarie. Ao contrário, os princípios fundamentais do nosso Estado Democrático de Direito fundado na dignidade da pessoa permite tratar desigualmente os desiguais para acabar com toda sorte de desigualdade.

Ademais, é precisamente o critério real da diversidade de meio ambiente ecológico, cultural e sócio-econômico no território nacional que determinará a definição das questões específicas, matéria nuclear da delegação da competência privativa da União.

Portanto, afirma-se que questões específicas são aquelas que devem ter tratamento diferenciado segundo o impacto que possa causar no meio ambiente

regional e local a normatividade expedida pela União, de sua competência privativa. Melhor dizendo, deve ser investigado se a normatividade geral expedida pela vontade central é suficiente e necessária para tutelar o meio ambiente peculiar existente na esfera estadual.

Compreende-se ser esse o critério mais adequado no contexto contemporâneo, em que a proteção do meio ambiente se torna essencial para os direitos humanos, pela sua essencialidade à sadia qualidade de vida, tanto das presentes quanto das futuras gerações.

Quer dizer que para assegurar a experiência da vida há de se defender e preservar o meio ambiente, sabendo-se que as soluções idealizadas pela perspectiva global e solidária perpassam pela forma de agir local, podendo contribuir pró-ativamente no combate às fontes causadoras da degradação, considerando os vários aspectos da vida social.

O Direito Ambiental de égide constitucional, então, procura colaborar com a definição a respeito das questões específicas, manejando todos os seus princípios, que terá como consequência a descentralização política com o fortalecimento do Direito Estadual com vistas à sustentabilidade local e global.

Assim é que na área do Direito Penal Ambiental, em que a legislação sobre Direito Penal está sob a competência legislativa da União e a responsabilidade por dano ao meio ambiente está inserida no campo da legislação concorrente, pode ser colocada em debate, a título de proposta legislativa, a situação abaixo.

A União disporia sobre as diretrizes gerais para a incriminação de condutas ao meio ambiente considerado todos os seus aspectos – meio ambiente natural, meio ambiente cultural, meio ambiente urbano, meio ambiente do trabalho e meio ambiente rural –, bem como disciplinando a tipicidade de condutas comissivas e omissivas que importem em violações ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cominando a sanção mínima para a agressão ao bem juridicamente protegido, de acordo com os critérios da necessidade e da proporcionalidade¹²¹, já que sua dignidade já vem reconhecida no artigo 225, § 3º, do texto constitucional.

No entanto, de acordo com as especificidades do meio ambiente regional e local, o legislador estadual poderá agravar ou atenuar a pena cominada pela legislação federal.

¹²¹ Entende-se que a função do direito penal é a proteção dos bens jurídicos, afastando-se assim da teoria do injusto que vê na inconveniência de um comportamento o motivo para elaboração de um tipo penal (Stratenwerth) ou mesmo daquela que defende que a função do direito penal é a confirmação da vigência da norma (Jakobs). Ver mais sobre a teoria da proteção dos bens jurídicos pelo Direito Penal em Claus Roxin, *A proteção de bens jurídicos como função do direito penal*, passim, na qual consta a seguinte citação de Hassemer: '*A proibição de um comportamento sob ameaça punitiva que não pode apoiar-se num bem jurídico seria terror estatal*'. Assim é que no contexto da sociedade de risco, na qual bens comuns a toda coletividade são expostos a perigos juridicamente não permitidos, a tutela penal dos bens difusos no direito nacional encontra fundamento constitucional no inciso XLI do artigo 5º, *in verbis*: *a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais*. Tal preceito há de ser disciplinado mediante o manejo do princípio da proporcionalidade, que também se encontra inserido no texto da Lei Maior, a teor da expressão Estado Democrático de Direito (artigos 5º, V, X e XXV, 7º, IV, V e XXI, 36, § 3º, 37, IX, 45, § 1º, 170, 173 e §§ 3º, 4º e 5º, 175, IV, parágrafo único, entre outros), sendo instrumento da proteção do cidadão contra os excessos estatais, bem como da defesa dos direitos fundamentais, causa e fim da dignidade humana. Adota-se o entendimento de que o princípio da proporcionalidade é formado por três aspectos: adequação, exigibilidade e proporcionalidade em sentido. Pela adequação, o meio deve ser conforme e útil aos fins almejados. Pela exigibilidade, deve se optar por meio menos gravoso aos direitos fundamentais do cidadão. Pela proporcionalidade em sentido estrito, o meio deve estar revestido de mais vantagens do que desvantagens para salvaguarda dos direitos constitucionalmente protegidos. Sobre o princípio da proporcionalidade da pena, o doutrinador do Direito Criminal Elder Lisboa Ferreira da Costa, *Curso de direito criminal*, p. 201, diz: "*Somente se pode falar na tipificação de um comportamento humano, na medida em que isto se revele vantajoso em uma relação de custos e benefícios sociais. Em outras palavras, com a transformação de uma conduta em infração criminal impõe a toda coletividade uma limitação, a qual precisa ser compensada por uma efetiva vantagem: ter um relevante interesse tutelado penalmente*".

Hipótese exemplificativa busca-se nos Estados mais atingidos pelo desmatamento degradante para o equilíbrio ambiental.

À vista dos artigos 38 e seguintes da Lei nº 9.605, de 12.2.1998, que prevê algumas condutas criminais em defesa da flora, infere-se que são tipos penais abertos e que permitem a aplicação dos institutos despenalizantes da categoria de crimes de menor potencial ofensivo.

Ocorre que em regiões, como a Amazônia, a ilicitude da desflorestação é feita em larga escala, configurando muitas vezes a extração, distribuição, beneficiamento e comercialização de produtos florestais, especialmente a madeira, em atividades econômicas básicas da economia local¹²².

¹²² Segundo dados do Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER), programa do INPE/MCT, há indicativos de avanço do desmatamento na região amazônica a partir do segundo semestre de 2007. Por conta disso, a Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Estado do Pará (SEMA) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) elaboraram a operação “Guardiões da Amazônia” iniciada em 11.2.2008. O primeiro município a ser fiscalizado foi Tailândia-PA, que segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na contagem de 2007 tem 64.281 habitantes distribuídos numa área territorial de 4.430 km². O município é considerado como pólo exportador de madeira, contendo 142 serrarias, sendo que somente 50 estão legalizadas. Durante a ação dos órgãos ambientais no Município foram autuadas sete serrarias e apreendidos 12 mil metros cúbicos de madeira. Em protesto pela ação fiscalizatória, proprietários e empregados de carvoarias e serrarias, sob a alegação da perda de empregos, praticamente sitiaram a cidade, obstruindo as vias de acesso, com a interdição da rodovia PA-150 e destruição de pontes. Houve depredações no prédio do fórum local e em escolas, bem como tentativa de invasão da prefeitura municipal, segundo reportagem do jornal O Liberal, de 24.2.2008. Esse quadro retrata bem as consequências de modelos equivocados de desenvolvimento praticados na Amazônia acerca de quarenta anos, sob a regência do poder central, que servem de palco para a crise de legitimidade das instituições estatais frente à sociedade civil local, que sem acesso à informação, à educação e a outras oportunidades de trabalho sustentável, não compreende que terminado o ciclo de desmatamento o destino é igual ao de outras cidades paraenses, marginalização e pobreza, com incremento da violência, da criminalidade e dos conflitos de terras. Ocorre que o poder estatal, idealizador desse modelo de desenvolvimento, que abre espaço para a depredação dos recursos ambientais com efeitos devastatórios, ao implementar medidas visando ao uso racional, não atenta para necessidade de estabelecimentos de políticas públicas, nem mesmo de assistência social, para atender à população local trabalhadora, que precisa suprir sua subsistência, tornando-se, enfim, a principal vítima do embate entre a atividade econômica baseada em modelo insustentável e a preservação ambiental.

Sem prejuízo de essas atividades ilegais terem o tratamento de crimes praticados por organizações criminosas¹²³, o legislador estadual poderá receber outorga do legislador federal para enfrentar o problema que lhe é singular, abrindo-se a possibilidade de agravar a pena para a proteção do bem jurídico ambiental, cujo equilíbrio está sendo mais fortemente atacado por ações típicas da atividade local.

Entende-se que poderá também disciplinar causas específicas de exclusão de ilicitude, compatibilizando o Direito Penal com a multiculturalidade ambiental da região, dando, assim, efetividade ao direito fundamental à cultura.

A delegação legislativa ora comentada trará consequências à competência jurisdicional das entidades federadas, renovando e dinamizando o Direito Estadual pela possibilidade de resolução definitiva na esfera do Poder Judiciário dos Estados, podendo proporcionar diminuição das demandas recursais junto aos órgãos jurisdicionais superiores.

Aliás, o Direito Processual é outra área do conhecimento jurídico que poderia ser objeto da delegação pelo legislador federal, permitindo adaptação concernente às condições regionais a fim de melhor atender o objetivo a que se presta de servir de instrumento para a realização do direito material.

¹²³ Elder Lisboa Ferreira da Costa, alerta que “*devido a tantas dúvidas e inquietações quanto à conceituação do crime organizado, deve-se entender que o conceito dogmático de crime organizado inexistente, sendo adotado pela Convenção de Palermo o conceito de grupo criminoso organizado como sendo: ‘grupo criminoso organizado’ aquele estruturado, de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na Convenção das Nações Unidas sobre Crime Organizado Transnacional, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material*”. In *Do conceito dogmático de crime organizado à criação de varas especializadas para o combate ao crime praticado por organização criminosa*, p. 15.

Outra matéria a merecer atenção da delegação facultada no parágrafo único do artigo 22, diz respeito às populações indígenas, tema que se articula com o meio ambiente cultural, que pode receber disciplina legal por lei estadual levando em consideração às características próprias dessas populações integrantes de variadas nações indígenas espalhadas pelo território nacional.

Veja-se o caso do Estado de Roraima, que segundo os dados do IBGE, possui território de 224.298 km², aproximadamente, com população estimada em 391.317 pessoas. No território desse Estado-membro vivem vários grupos indígenas, citando-se Ingaricó, Macuxi, Patamona, Taurepang, Waimiri-Atroari, Wapixana, Waiwai, Yanomami, Ye' kuana.

Em razão de extensa área do território estadual está sendo demarcada pelos órgãos federais como reservas indígenas, conhecidos são os conflitos advindos pela resistência de outros grupos sociais, como agricultores e empreendedores, percebendo-se a necessidade de política planejada e coordenada entre a União e o Estado-membro para promover a pacificação de interesses no local.

Por fim, outra importante matéria de interesse do meio ambiente, passível de delegação, guarda atinência com os bens ambientais que estão sob na competência exclusiva da União, especialmente os recursos energéticos da água, do gás e do petróleo, bem como as jazidas, minas e outros recursos minerais, nos termos do artigo 22, IV e XII, 176 e 177.

A diversidade dos ecossistemas brasileiros pode proporcionar que o país tenha matriz energética diversificada de conformidade com os potenciais de cada região, contribuindo com alternativas locais para a produção e consumo de energia.

Atualmente, parecem pouco sustentáveis as decisões tomadas pelo poder central de explorar os recursos hídricos da região Amazônica para a geração de energia destinada a outras regiões, quando estas podem ser auto-suficientes energeticamente a partir da exploração dos recursos ali encontrados.

Sabe-se que as regiões Sul e Sudeste concentram mais de 80% da demanda elétrica do país e que há na bacia de Santos grandes reservas de óleo e gás natural, com capacidade para que as regiões próximas se tornem independentes das usinas hidrelétricas construídas na região Amazônica. Esta deve explorar seus potenciais energéticos de acordo com as demandas da respectiva área, almejando atingir seu desenvolvimento sustentável sem provocar danos ao seu meio ambiente, que possui área de influência nacional e global.

O mesmo argumento pode ser usado para os recursos minerais, que estão na alçada legiferante exclusiva da União, pois, embora o parágrafo 1º do artigo 20 assegure a participação das vontades parciais no resultado da exploração dos recursos energéticos e minerais existentes nos respectivos territórios ou que recebam compensação financeira correspondente, pode-se cogitar que tenham poder de decisão traduzido na outorga de legislação específica de acordo com suas peculiaridades.

Segundo a disciplina constitucional, as jazidas e demais recursos minerais constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração e aproveitamento, sendo que, por se tratar de bem ambiental, o gerenciamento está sob a responsabilidade da União, na compreensão do artigo 176 com o artigo 225, pois afastada a hipótese de bem do domínio exclusivo de qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou de direito privado.

Ocorre que o uso desse bem, para fins de exploração e aproveitamento, pode ser concedido pela União a brasileiros ou empresas constituídas sob as leis brasileiras, ficando o concessionário com o produto da lavra, garantindo-se ao proprietário do solo participação nos resultados, conforme artigo 176 e parágrafos.

O § 1º do artigo 20 citado assegura aos entes federativos e aos órgãos da administração direta da União participação nos resultados da exploração ou compensação financeira, nos termos da lei.

O Decreto-lei nº 227, de 28.2.1967, a Lei nº 7.990, de 28.12.1989, a Lei nº 8.001, de 13.3.1990 e suas alterações posteriores, formam a base da legislação infraconstitucional vigente sobre a matéria, permitindo observar que a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) é devida pelo concessionário no percentual de 3% sobre o valor do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral, assim distribuídos: 23% para os Estados e Distrito Federal, 65% para os Municípios, 2% para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e 10% para o Ministério de Minas e Energia, a serem integralmente repassados ao Departamento Nacional

de Produção Mineral (DNPM), que, por sua vez, destinará 2% à proteção mineral em regiões mineradoras por intermédio do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Considerando que todas as esferas de poder são convocadas constitucionalmente a atuar no registro, acompanhamento e fiscalização das concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus respectivos territórios, a teor do inciso XI do artigo 23, bem como têm competência concorrente para legislar sobre meio ambiente e controle da poluição, consoante inciso VI do artigo 24 da Lei Maior, pelo que a delegação poderia somar para o aproveitamento sustentável, adequando-se às questões específicas da região, figurando como via para afastar conflitos de interpretação provocados pela competência legislativa concorrente.

Parece, então, condizente com o espírito federativo a criação de normatividade coordenada entre a União e os Estados que possuam em seus respectivos territórios reservas minerais, a fim de que a produção mineral como atividade econômica possa incrementar a economia local em benefício dos titulares diretos desse bem difuso, inclusive atualizando o texto do Código de Minas à natureza jurídica do bem ambiental, permitindo a gestão compartilhada entre as esferas de poder, o que estimulará atuação administrativa de cooperação.

Tratando sobre a competência legiferante sobre matéria mineral e matéria ambiental, pronuncia-se Paulo Affonso Leme Machado¹²⁴:

A União tem competência privativa para legislar sobre 'jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia' (art. 22, XII, da CF). Entretanto, a União, os Estados e o Distrito Federal têm competência concorrente para legislar sobre meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI, da CF).

Há mais uma inter-relação entre essas competências do que exclusão de competências. A jazida e/ou a mina não existe isoladamente, sendo que sua exploração terá efeitos no meio ambiente. Dessa forma, o interesse nacional, regional e local devem harmonizar-se no tratamento legal desses temas, deixando-se de lado construções jurídicas herméticas ou isolacionista, contrárias à integração dos interesses privados no interesse social.

Essa delegação deve se pautar no artigo 225 da Constituição Federal em toda a sua extensão, que assinala que a tutela do meio ambiente equilibrado é obrigação de todos, pessoa física e jurídica, de direito público e privado, sendo que no parágrafo 1º ordena literalmente que o Poder Público torne efetivo esse direito.

É o denominado princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal¹²⁵, que abrange todas as funções estatais – legislativa, administrativa e judiciária –, obrigando todos os centros de poder da Federação brasileira – União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.

Considerando o que foi dito que o grau de centralização de uma federação pode ser observado pelo domínio dos recursos ambientais pelas entidades federadas, afigura-se legal e legítimo defender que os Estados-membros devem

¹²⁴ *Direito ambiental brasileiro*, p. 628-629.

¹²⁵ Ver sobre o tema Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida, *Jurisdição e competência em matéria ambiental*. In: *Leituras complementares de direito ambiental*, p. 31.

legislar sobre todos seus recursos ambientais para satisfazer suas questões específicas, mesmo com relação aos bens que estão sob égide exclusiva da União, já que todos os partícipes do pacto federativo têm a obrigação de proteger o meio ambiente.

Tal possibilidade não implica fomentar os conflitos deflagrados sobre competência em matéria ambiental entre as autoridades administrativas das diversas esferas estatais que deságuam nas lides judiciais com conflitos de competência entre órgãos judiciais da Justiça Federal e da Justiça Estadual, causadores de retardamento da prestação jurisdicional pretendida, cujas principais vítimas são o bem jurídico que deveria ser adequadamente tutelado e seus titulares.

O que se pretende com a defesa da delegação pelo parágrafo único do artigo 22 é incentivar o legislador complementar a contribuir com a solução desses conflitos, exercendo sua atividade legislativa conformada pela Constituição, que declara o direito ao meio ambiente com fundamental à existência da vida, tanto que positivou o princípio intergeracional.

Essa atividade legislativa complementar se articula com a competência legislativa concorrente, que na temática da proteção ambiental foi prestigiada pela Constituição de 1988, constatando-se harmonia entre o artigo 24 e o artigo 225 do texto magno.

10 COMPETÊNCIA MATERIAL COMUM E LEGISLATIVA CONCORRENTE: MEIO AMBIENTE SOB A RESPONSABILIDADE DE TODOS

A competência material comum, cumulativa ou paralela diz respeito àquelas matérias que todos os entes federativos têm obrigação de atuar, exigindo que todos se desincumbam das tarefas impostas, executando atividades simultaneamente, o que significa dizer que o exercício de uma das esferas não implica compensação ou afastamento da obrigação das demais.

Ao observar os dispositivos constitucionais que tratam da distribuição de competências entre as pessoas jurídicas de direito público interno, verifica-se a existência de relação entre os artigos que prescrevem as obrigações comuns, previstas especialmente no artigo 23, com as disposições sobre a competência legislativa privativa da União, acima tratada, bem como com aquelas que estabelecem a competência legislativa concorrente, disciplinada de forma mais concentrada no artigo 24 da Carta Maior, já que as normas de competência para edição de leis irão pautar o exercício da regulamentação, pressuposto necessário para o desempenho das tarefas comuns.

Vê-se que a natureza jurídica dos bens objeto da competência comum é de direito difuso, de relevância social indiscutível, figurando o meio ambiente destacadamente, na dicção dos incisos III, IV, V, VI, VII, IX, X, XI do artigo 23, reforçados em outras disposições constitucionais, a exemplo dos artigos 215, 216 e 225.

Por isso, impõe-se a efetividade de ações integrativas de colaboração e cooperação entre as pessoas políticas para a eficiência no desempenho dessas responsabilidades compartilhadas, evitando-se o desconcerto de atividades em prejuízo da sociedade e do próprio Poder Público.

Ao certo são as ações coordenadas e cooperativas entre os co-obrigados estatais que a Constituição quer realizar, como mostra o enunciado do parágrafo único do artigo 23, que autoriza o legislador complementar a editar normas para cooperação entre as entidades federadas visando ao desenvolvimento equilibrado e ao bem-estar nacional.

Confirmada, então, a importância do sistema traçado para o exercício da competência legislativa concorrente, verticalizando as funções legislativas dos centros de poder, estruturadas e organizadas no artigo 24 e parágrafos do texto constitucional.

Na competência legislativa concorrente há a possibilidade da expedição de normas infraconstitucionais por todos os integrantes do sistema federativo, de acordo com as condições estipuladas nos parágrafos do mencionado artigo 24 e no inciso II do artigo 30.

Pela competência legislativa concorrente não-cumulativa ou limitada à União cabe o estabelecimento de normas gerais, atribuindo-se aos Estados-membros e ao Distrito Federal suplementar essa normatividade generalista, de acordo com suas peculiaridades, e aos Municípios a suplementação da legislação federal e estadual, nos assuntos de interesse local.

É a interpretação que se extrai dos parágrafos 1º e 2º do artigo 24 c/c o inciso II do artigo 30, estando, dessa forma, demarcados os campos de ação legislativa dos integrantes do sistema federal, resolvendo-se pela inconstitucionalidade a atuação fora desses limites, já que se estará diante do vício de invasão de competências, mácula essa que ocorre também se qualquer dos entes adentrar no âmbito das matérias de competência privativa de outro.

Por isso, nunca é demais frisar que não há hierarquia entre a normatividade federal, estadual e municipal, o que há é a limitação de competências.

O Legislador Constituinte originariamente também positiva no § 3º do referido artigo 24 a espécie de competência concorrente legislativa cumulativa, ao facultar aos Estados o exercício da competência legislativa plena se inexistir normas gerais federais.

A subsequente edição das normas gerais pela União pode resultar exclusivamente em suspensão da eficácia lei estadual se houver incompatibilidade. É o que prevê o § 4º do citado artigo 24, pelo que se infere que a revogação da lei geral federal implica a retomada da eficácia da lei estadual até então suspensa.

Para além disso, com base na classificação da competência legislativa concorrente em própria e imprópria apresentada por Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior, declinada no item 7 deste capítulo, infere-se que a obrigação de atuar para desincumbência da competência material comum,

justifica o exercício da competência legislativa concorrente imprópria, do que decorre que não há limitação para o exercício da competência por qualquer dos entes federativos.

Os autores referidos¹²⁶ exemplificam a espécie com a hipótese da proteção ambiental e preservação das florestas. Se todas as esferas exercerem a competência legislativa concorrente, estabelecendo uma faixa de proteção florestal da Mata Atlântica, prescrevendo a lei federal a proteção da vegetação nativa a partir de 100 metros do nível do mar, a lei estadual a partir de 140 e a lei municipal a partir de 70 metros, todas devem ser aplicadas, pois a obediência da legislação mais rigorosa incluiria automaticamente na observância das demais prescrições normativas.

Enfim, pelo exame dos incisos VI, VII, VIII e IX, as matérias de interesse da tutela do meio ambiente são objeto de legislação em que todas as entidades federadas concorrem na medida dos limites delineados constitucionalmente, sendo partícipes colaboradores do sistema normativo nacional de proteção ambiental, cujas normas editadas têm de ser compatíveis entre si, plasmando relações interativas e interdependentes para seu eficaz funcionamento protecionista.

Cediço que o equilíbrio ambiental tem relevância transfronteiriça, não se restringindo aos espaços geopolíticos estatais, sobressaindo que a defesa e preservação desse bem jurídico têm importância nacional, implicando a presença do interesse federal, regional e local, questão que se articula com as esferas de

¹²⁶ Ibidem, p. 218.

atuação legislativa da edição de normas gerais, normas peculiares e normas locais, a cargo da União, dos Estados-membros e dos Municípios, respectivamente.

O sedimentado critério da predominância do interesse para determinação da competência legislativa federal, peculiar e local, orienta que os temas predominantemente de interesse geral, nacional, estão na ordem jurídica da União, já os temas predominantemente regionais, peculiares ou específicos de cada Estado ou do Distrito Federal estão sob a competência dessa ordem normativa, e, por sua vez, os temas de predominante interesse local ficam sob a ordem jurídica do Município.

Por se entender que os impactos da degradação ambiental atingem diretamente às comunidades do entorno da fonte, levando em consideração também que se propagam em rede, defende-se que tal tutela é assunto primeiramente de predominante interesse local que, devido à indivisibilidade do bem jurídico, pela qual sua efetividade, sua ameaça e sua lesão atingem todos os titulares, interessa também aos outros níveis de competência.

Assim é que o poder central deve expedir normatividade geral de proteção ambiental incidente sobre o território nacional, enquanto aos poderes periféricos fica assegurada a edição de normas mais restritivas de acordo com a necessidade de preservar o equilíbrio ambiental em todos os seus aspectos, combatendo as causas de degradação identificadas nas áreas territoriais respectivas, estabelecendo atuação concentrada de conformidade com suas especificidades, compatíveis com o regime vertical de competências.

Essa parece ser a exegese dada pelos parágrafos do artigo 24 em combinação com o artigo 225 e sua integração com outros dispositivos que conformam o meio ambiente sistêmico em seus diversos aspectos, como o artigo 225 c/c os artigos 215 e 216 concernentes ao meio ambiente cultural; a conjugação do artigo 225 com o artigo 182, referente ao meio ambiente urbano; o artigo 225 c/c o artigo 200, VIII, atinente ao meio ambiente do trabalho; bem como o artigo 225 c/c o artigo 184 e seguintes, que se referem ao domínio do meio ambiente rural.

Embora se reconheça a dificuldade da determinação do conceito de normas gerais, imprecisão já tratada pela autora em estudo anterior¹²⁷, há de se fazer um esforço hermenêutico para encaminhar a pacificação dos conflitos de competência legislativa em matéria ambiental, cabendo novamente confirmar a proposta da adoção do princípio pro dignidade humana como vetor interpretativo compatível com a axiologia da proteção ambiente fundada no antropocentrismo alargado, em que o sistema de tutela ambiental é unificado juridicamente pelo elemento teleológico de manutenção do equilíbrio capaz de manter a vida na face da terra.

A adoção desse princípio interpretativo implica que na resolução dos conflitos de competência a respeito da generalidade e especificidade normativa, há de ser conforme à Constituição a normatividade federal, estadual ou municipal que assegure mais completamente a existência humana digna.

¹²⁷ Ibidem, p. 200/204.

Em face do exposto, infere-se que o sistema constitucional brasileiro confia na eficácia da repartição verticalizada de competências para a adequada tutela ambiental, enxergando-se aí um dos principais instrumentos para a descentralização política necessária para o fortalecimento do federalismo pátrio, cujas práticas são decisivas para o nosso desenvolvimento humano sustentável.

Ocorre que, além da indefinição conceitual sobre a generalidade e singularidade de normas determinantes para o exercício da competência legislativa comum, os conflitos entre os entes federados se acirram devido à concentração pela União de matérias que se articulam com a qualidade ambiental e do gerenciamento por ela de bens e recursos ambientais estratégicos, cuja disciplina jurídica está incluída na sua competência legislativa privativa, assegurados inclusive pelo privilégio legal do monopólio.

Assume, assim, especial vinculação com este trabalho as construções jurisprudenciais feitas pela Justiça Constitucional, encarregada de dirimir controvérsias do sistema federativo visando a manter seu equilíbrio, sendo na experiência o órgão responsável pela dinâmica do processo federativo brasileiro.

No tópico seguinte se examinarão algumas decisões do Supremo Tribunal Federal sobre os limites e os contornos da competência legislativa das entidades federadas em matéria sobre o meio ambiente.

11 ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA DINÂMICA DO PROCESSO FEDERATIVO BRASILEIRO

As ações diretas de inconstitucionalidade de números 280-5/MT, 1499-4/PA e 3338-7/DF são exemplificações de conflito entre a competência privativa de matéria reservada à União e a competência legislativa concorrente sobre a matéria ambiental.

Diz a ementa da ADI 280-5/MS¹²⁸:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 346 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO. Inconstitucionalidade da frase 'sendo vedada a saída do Estado de madeiras em tora'. Competência da União para legislar sobre comércio interestadual e transporte (artigo 22 – VIII e XI da Constituição Federal). Precedentes do STF.

Esta é a ementa da ADI 1499-4/PA¹²⁹:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Artigo 300 da Constituição do Estado do Pará que dispõe sobre populações indígenas e Lei Complementar estadual paraense nº 31, de 14.2.1996, que institui o Conselho Estadual Indigenista (CONEI), destinado ao atendimento e promoção do índio. 3. Sustenta-se violação do art. 22, XVI, da Constituição Federal, que estabelece competir privativamente à União legislar sobre 'populações indígenas', bem assim ao art. 129, V, conjugado com o art. 231, ambos da Lei Maior. 4. Falta ao Estado-membro competência legislativa para dispor acerca de populações indígenas. A Constituição reserva essa competência legislativa à União, de forma privativa. Vício de inconstitucionalidade formal. 5. No que concerne ao funcionamento do Conselho Indigenista, Lei Complementar nº 31/96, nada impede que haja colaboração do Estado-membro à União, por via de convênio, no que concerne aos interesses das comunidades indígenas existentes no território da Unidade Federada. Não cabe ao Estado editar normas legislativas sobre a espécie. 6. Relevantes os fundamentos da inicial e conveniente a suspensão da vigência dos dispositivos impugnados, em conflito com a Constituição. 7. Medida cautelar deferida para suspender, até o julgamento final da ação, a vigência do art. 300 e

¹²⁸ Decisão unânime, rel. Min. Francisco Rezek, julgada em 13.4.1994, Diário de Justiça de 17.6.1994.

¹²⁹ Decisão unânime, rel. Min. Néri da Silveira, julgada em 5.9.1996, Diário da Justiça de 22.10.1999.

parágrafos da Constituição do Pará, bem assim da Lei Complementar nº 31, de 14.2.1996, do mesmo Estado.

Nos dois arestos foram impugnadas normas advindas do Poder Constituinte Decorrente, antevendo-se no primeiro a preocupação do legislador constituinte estadual com o fomento da economia local a partir da proibição da saída de seu território de madeira em tora, tentando agregar à atividade econômica de exploração dos recursos florestais ao beneficiamento na própria área de extração. Essa situação é peculiar aos Estados fornecedores de matéria-prima in natura, em que há a atividade extrativista de seus recursos sem maiores incrementos para o desenvolvimento regional.

Apesar de a motivação normativa se sustentar no dever/poder comum estampados nos incisos VI, VII e X do artigo 23, a disposição impugnada ultrapassou a esfera do poder legiferante concorrente do inciso VI, ingressando no campo legislativo privativo da União ao regular matéria que afeta o comércio interestadual e ao direito comercial.

A outra normatividade acoimada de inconstitucional por invasão da competência legislativa privativa do ente central, que teve sua vigência suspensa, diz respeito à proteção da cultura indígena no território do Estado do Pará.

Realmente, à luz do inciso XIV do artigo 22 é da esfera normativa privativa da União a legislação sobre populações indígenas, pelo que se sustenta a inconstitucionalidade formal.

Ocorre que, quanto à inconstitucionalidade material, outro pode ser o enfoque.

Na acepção sistêmica do meio ambiente, fenômeno multidimensional no direito ambiental brasileiro concebido pela Constituição vigente, a cultura indígena integra o meio ambiente cultural, sendo elemento do patrimônio ambiental cultural pátrio, na dicção dos artigos 215, 216, 225 e 231 da Lei Maior, cujo dever de tutela obriga todas as pessoas jurídicas de direito público interno, segundo os incisos III, IV, VI do artigo 23, pelo que possuem concorrência na legislação respectiva, nos moldes colimados nos incisos VI e VII do artigo 24.

Nessa visão, o Estado do Pará legislou de acordo com suas singularidades, pois a cultura indígena é marcante na multiculturalidade ambiental da região¹³⁰, sendo um dos principais grupos formadores do povo paraense, que mantém vivo seus bens culturais materiais e imateriais mediante as mais diversas formas de expressão.

Portanto, a atividade legislativa do Poder Constituinte Decorrente no Pará possui justificção jurídica no seu meio ambiente cultural, embora o Poder Constituinte Originário tenha conferido à vontade central legislar privativamente sobre as populações indígenas.

Então, pode-se confirmar, pelo exame desses casos concretos, a estreita relação entre as matérias de competência legislativa privativa da União e as matérias de competência legislativa concorrente para o desempenho das

¹³⁰ Ver sobre a multiculturalidade ambiental amazônica e a sobrevivência do patrimônio ambiental cultural paraense na obra citada da autora, p. 149/170.

obrigações comuns a todos os entes federados, evidenciando, também, a necessidade da legislação complementar autorizada pelo parágrafo único do artigo 22 como meio para dinamizar a descentralização, adequando algumas matérias às especificidades regionais.

No acórdão abaixo da ADI 3338-7/DF¹³¹, a competência suplementar da vontade parcial no tocante à proteção ambiental foi reconhecida:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N. 3.460. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA DE INSPEÇÃO E MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS EM USO NO ÂMBITO DO DISTRITO FEDERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 22, INCISO XI, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INOCORRÊNCIA.

1. O ato normativo impugnado não dispõe sobre trânsito ao criar serviços públicos necessários à proteção do meio ambiente por meio do controle de gases poluentes emitidos pela frota de veículos do Distrito Federal. A alegação do requerente de afronta ao disposto no artigo 22, XI, da Constituição do Brasil não procede.
2. A lei distrital apenas regula como o Distrito Federal cumprirá o dever/poder que lhe incumbe – proteção ao meio ambiente.
3. O DF possui competência para implementar medidas de proteção ao meio ambiente, fazendo-o nos termos do disposto no artigo 23, VI, da CB/88.
4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

Observa-se que o Distrito Federal, agindo com a mesma qualidade do Estado-membro, institui pela legislação impugnada serviço de inspeção e certificação veicular no âmbito da sua administração visando ao controle da emissão de poluentes e ruídos produzidos por veículos licenciados em seu território.

¹³¹ Decisão por maioria de votos, rel. originário Min. Joaquim Barbosa, rel. do acórdão Min. Eros Grau, julgada em 31.8.2005, Diário da Justiça de 21.9.2007.

Embora a tutela ambiental esteja evidenciada, a decisão pela improcedência não foi unânime, tendo havido discussão sobre se a temática não é abrangida pela competência privativa sobre trânsito do inciso XI do artigo 22.

Selecionam-se também algumas decisões que versam sobre a definição e limites do termo jurídico normas gerais, parâmetro da atuação legislativa do âmbito da concorrência normativa.

Inicia-se com o provimento provisório expedido na ADI 2.303-9/RS¹³²:

ALIMENTOS TRANSGÊNICOS. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO. LEI ESTADUAL QUE MANDA OBSERVAR A LEGISLAÇÃO FEDERAL.

1. Entendimento vencido do Relator de que o diploma legal impugnado não afasta a competência concorrente do Estado-membro para legislar sobre produtos transgênicos, inclusive, ao estabelecer, malgrado superfetação, acerca da obrigatoriedade da observância da legislação federal.
2. Prevalência do voto da maioria que entendeu ser a norma atentatória à autonomia do Estado quando submete, indevidamente, à competência da União, matéria de que pode dispor.
Cautelar deferida”.

Em 17 de abril de 2000, o Poder Legislativo do Estado do Rio Grande do Sul, expediu a Lei nº 11.463, com a determinação de que o cultivo comercial e as atividades com organismos geneticamente modificáveis nos aspectos ambientais, incluindo fiscalização, pesquisa, testes e experiências obedecerão estritamente à legislação federal específica.

Como ressaltado na votação da medida liminar requerida, a expressão obedecerão estritamente à legislação federal específica gera dúvidas quanto à

¹³² Medida liminar concedida por maioria de votos, rel. Min. Maurício Corrêa, julgada em 23.11.2000, Diário da Justiça de 5.12.2003.

sua validade e eficácia normativa, pois a matéria disciplinada na lei estadual é de competência concorrente, pelo que a União está adstrita a expedir normas gerais e, então, a remissão à lei federal não faz sentido. Se a legislação federal referida não se limita às normas de caráter geral, adentrando em peculiaridades, maculada está pela inconstitucionalidade.

Por isso, o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal ratifica o mandamento constitucional de que todos os integrantes do sistema federativo não podem abdicar de suas responsabilidades, estando obrigados a exercer as tarefas comuns mediante o manejo da concorrência legislativa.

Tampouco a jurisprudência da nossa Justiça Constitucional vem permitindo o estabelecimento de normas estaduais menos protetivas do meio ambiente, como sucedeu na ADI 1.086/SC, que julgou inconstitucional legislação estadual que dispensava estudo prévio de impacto ambiental em áreas de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais em ofensa ao artigo 225, § 1º, IV, da Constituição Federal.

Na ADI 2.396-9/MS¹³³ nota-se o contorno dado pelo Supremo Tribunal Federal no que diz respeito à legislação suplementar a cargo das vontades parciais quando a vontade central já produziu normas gerais, posicionando-se que a complementação cabe para o preenchimento de lacunas, para a edição de leis que não correspondam à generalidade ou para a definição de peculiaridades regionais.

¹³³ Decisão unânime pela procedência, rel. Min. Ellen Gracie, julgada em 8.5.2003, Diário da Justiça de 1.8.2003.

Por isso, a Corte Suprema fulmina norma estadual quando dispõe diametralmente em oposição à norma federal geral, gerando incompatibilidade, como foi o caso exposto na ação direta de inconstitucionalidade citada, em que o Estado do Mato Grosso do Sul proibiu a fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto ou de produtos à base de amianto, destinados à construção civil, no território estadual, sem excluir o amianto da variedade crisotila do grupo dos minerais das serpentinas, cuja produção e comercialização são permitidas pela Lei nº 9.055, de 1.6.1995, norma considerada geral sobre produção e consumo do asbesto/amianto.

Por esse entendimento jurisprudencial se infere que o poder do Estado-membro, no exercício da competência legislativa concorrente sobre produção e consumo, bem como sobre proteção e defesa da saúde e do meio ambiente, não pode chegar à vedação de atividade permitida pela legislação federal.

Pelo que se tem examinado, observa-se que o órgão jurisdicional responsável pela dinâmica do federalismo brasileiro vem garantindo a atuação legislativa e administrativa de maior fiscalização dos poderes periféricos sobre a qualidade ambiental, quando criam outras formas de controle sobre atividades e produtos de potencial lesividade ao meio ambiente, além das expedidas pelo poder central.

O Supremo Tribunal Federal vem, ainda, assegurando o exercício da atividade legislativa suplementar na regulamentação das peculiaridades da atividade econômica local, em consonância com os ditames da ordem econômica disciplinados na Constituição Federal e nas normas gerais da legislação federal.

Os acórdãos extraídos do RE 286.789/RS¹³⁴ e da ADI 1.278-9/SC¹³⁵, ilustram essas duas posições:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. COMPETÊNCIA ESTADUAL E DA UNIÃO. PROTEÇÃO À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE. LEI ESTADUAL DE CADASTRO DE AGROTÓXICOS, BIOCIDAS E PRODUTOS SANEANTES DOMISSANITÁRIOS. LEI Nº 7.747/2-RS. RP 1135.

1. A matéria do presente recurso já foi objeto de análise por esta Corte no julgamento da RP 1.135, quando, sob a égide da Carta pretérita, se examinou se a Lei 7.747/82-RS invadiu competência da União. Neste julgamento, o Plenário definiu o conceito de normas gerais a cargo da União e aparou as normas desta lei que superavam os limites da alçada estadual.
 2. As conclusões ali assentadas permanecem válidas em face da Carta atual, porque as regras remanescentes não usurparam a competência federal. A Constituição em vigor, longe de revogar a lei ora impugnada, reforçou a participação dos estados na fiscalização do uso de produtos lesivos à saúde.
 3. A lei em comento foi editada no exercício da competência supletiva conferida no parágrafo único do artigo 8º da CF/69 para os Estados legislarem sobre a proteção à saúde. Atribuição que permanece dividida entre Estados, Distrito Federal e a União (art. 24, XII da CF/88).
 4. Os produtos em tela, além de potencialmente prejudiciais à saúde humana, podem causar lesão ao meio ambiente. O Estado do Rio Grande do Sul, portanto, ao fiscalizar a sua comercialização, também desempenha competência outorgada nos artigos 23, VI, e 24, VI, da Constituição atual.
 5. Recurso extraordinário conhecido e improvido".
- AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI 1.179/94 DO ESTADO DE SANTA CATARINA, QUE DISPÕE SOBRE BENEFICIAMENTO DE LEITE DE CABRA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE DEFESA E PROTEÇÃO DA SAÚDE. ART. 24, XII, §§ 1º E 2º, DA CONSTITUIÇÃO.
- I- A competência dos Estados para legislar sobre a proteção e defesa da saúde é concorrente à União e, nesse âmbito, a União deve limitar-se a editar normas gerais, conforme o artigo 24, XII, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal.
 - II- Não usurpa competência da União lei estadual que dispõe sobre o beneficiamento de leite de cabra em condições artesanais.
 - III- Ação direta julgada improcedente para declarar a constitucionalidade da Lei catarinense 1.179/94".

De tudo, pode-se principalmente inferir que o Supremo Tribunal Federal vem sendo chamado a resolver conflitos sobre a competência ambiental das entidades federadas, estando num processo dinâmico de discussão da delimitação conceitual das normas gerais e das normas singulares.

¹³⁴ Decisão unânime, rel. Min. Ellen Gracie, julgada em 8.3.2005, Diário da Justiça de 8.4.2005.

¹³⁵ Decisão unânime, rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgada em 16.5.2007, Diário da Justiça de 1.6.2007.

Ademais, por conta do quadro das competências extensas da União, que detém ainda o poder de gestão sobre muitos bens ambientais, essa entidade tem a possibilidade de vincular os demais integrantes da Federação, criando ordenações que definem a atuação de todos, especialmente quando normatiza políticas nacionais setoriais, o que encerra certa restrição na atividade criativa dos Estados e Municípios, igualmente responsáveis na efetividade da qualidade ambiental.

Parece ser a fase apropriada para construção jurisprudencial que assente a responsabilidade de todos, sociedade e Poder Público, mediante a atuação em nível horizontal e vertical, na defesa e preservação ambiental como princípio estruturante da ordem econômica, cujo campo de atividade assinala um país caracterizado por toda sorte de diversidade e organizado num Estado Federal, que precisa encaminhar-se democraticamente para maior descentralização em prol do seu desenvolvimento.

Entende-se, por isso, que a discussão acerca dos vetores de interpretação para o exercício da competência sobre matéria ambiental merece atenção. O manejo dos princípios do Direito Ambiental já comentados se apresentam como vetores importantes para o encaminhamento das decisões das conflituosidades sobre a espécie.

12 APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL COMO VETORES PARA A RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS DE COMPETÊNCIA

Já foi trazido à baila o critério da predominância do interesse para determinação da competência legislativa federal, estadual e local. Este critério

também vem norteando a atividade dos órgãos administrativos das três esferas estatais.

Também já foi veiculado que, devido à natureza indivisível do bem ambiental, a sua tutela requer ação voltada para as fontes, identificando-se as origens territoriais das causas de degradação ou de perturbação a se irradiarem para vários quadrantes, determinando-se assim o raio espacial de influência.

Portanto, repisa-se que a proteção ambiental é matéria primeiramente de interesse local, sendo que a participação dos demais entes será determinada pela maior ou menor incidência do impacto em rede, a exigir a ingerência dos outros centros de poder para sua efetiva defesa.

Assim é que a primeira esfera de poder a exigir atuação preventiva e repressiva é a municipal.

A ação protetiva, que engloba a prevenção e a repressão, pode ser materializada no campo legislativo, pelo qual o Município pode editar normas, fundamentado na sua competência legiferante privativa do artigo 30, I, bem como normas suplementares da legislação federal e estadual, conforme autoriza o artigo 30, II, do Texto Magno.

Pode, dessa forma, criar um regime de sanções para as infrações definidas na lei municipal para alcançar atividades setoriais próprias da localidade, respeitados os padrões mínimos de controle dos impactos ambientais estabelecidos pela legislação federal e estadual.

No campo do gerenciamento dos riscos ambientais, sobressai a atuação administrativa, notadamente na concessão de licenciamento para as atividades e empreendimentos que façam uso dos recursos ambientais ou que, de alguma forma, possam impactar degradando o meio ambiente

Nessa hipótese, defende-se ser dever/poder do Município participar de toda e qualquer decisão, a despeito da extensão do impacto, seja local, estadual, regional ou nacional.

No caso do impacto ambiental se estender em rede, convergindo em área de influência que ultrapasse as fronteiras municipais, o Estado-membro age em reforço à atuação da municipalidade, obrando em cooperação, conjuntamente.

Outra situação é aquela da probabilidade de a impacção atingir áreas regionais, nacionais ou transnacionais, em que a União intervirá cogentemente, defendendo os interesses ambientais simultaneamente com as outras pessoas políticas (Estado e Município), nos quais se situe a fonte do risco ambiental.

Significa dizer que a extensão da propagação em rede é o critério determinante para a atuação conjunta dos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, cabendo à entidade municipal a primeira esfera de competência por estar mais próxima da fonte impactante e da população diretamente atingida, agindo os demais entes conforme a necessidade de ingerência para tutela do bem de todos.

Está, pois, afastada por inconstitucional a possibilidade de o licenciamento ambiental ser concedido em um único nível de competência, se o impacto atingir

território de mais de um ente federado, como pretende o artigo 7º da Resolução Conama nº 237, de 19.12.1997, por ofender frontalmente o princípio federativo.

No entanto, no plano prático tal forma de atuação não está a ocorrer, pois, devido ao estabelecido pelo aludido artigo 7º da Resolução Conama, o licenciamento é feito em um único nível de competência, sem a participação vinculante das demais pessoas políticas interessadas.

Quando há consenso de que a área de influência do impacto não ultrapassa as fronteiras geopolíticas municipais, não há maiores problemas, sendo até comum o auxílio técnico do órgão ambiental estadual, agindo em cooperação com a municipalidade, no caso de insuficiência técnico-científica para avaliar os estudos elaborados.

A conflituosidade se instala sobretudo nas atividades sujeitas ao monopólio da União e quando o empreendimento ou atividade se situa em unidade de conservação federal, por exemplo.

Embora a atividade possa abalar significativamente o ambiente local e regional, que suporta todos os efeitos maléficos gerados, inclusive de demandas sociais pelo aumento demográfico em razão do projeto, a exigir a disponibilidade local da rede de serviços públicos de saúde, habitação, saneamento, educação, assistência social e outros que tais, não se vem admitindo que os órgãos ambientais das vontades parciais participem do processo decisório.

Embora o mencionado ato administrativo do Conama preveja a inserção de parecer técnico dos órgãos ambientais das demais entidades federadas onde se localizar o projeto, tal participação não tem efeito vinculante para o juízo decisório.

Forçoso é reconhecer que o modelo de procedimento que está sendo adotado faz com que as vontades parciais se omitam, deixando de exercer dever estatuído constitucionalmente com relação à proteção do meio comum, o que leva a sérias consequências jurídicas no plano da responsabilidade.

A argumentação de que se está assim a agir em nome do interesse nacional não se sustenta no exame interpretativo da Constituição Federal, pois o interesse nacional envolve o bem-estar de todos, figurando nessa acepção o interesse federal, estadual, distrital e municipal como formadores do interesse nacional geral.

Os princípios do desenvolvimento humano sustentável, da participação popular, da prevenção, do poluidor-pagador, da ubiqüidade e o da subsidiariedade apóiam a construção interpretativa ora desenvolvida, que tem fundamento de validade na competência material comum para proteção do meio ambiente conferida a todos os entes federados, conforme a norma constitucional do artigo 23, VI.

Pelo princípio do desenvolvimento humano sustentável há de se compatibilizar o uso dos recursos ambientais disponíveis, de maneira que se garanta o equilíbrio ecológico e humano, protegendo-se os elementos da biosfera,

do que decorre a efetivação dos direitos fundamentais da pessoa humana, tanto no presente quanto para as gerações futuras.

Para que esse desenvolvimento humano se torne sustentado, ou seja, efetivado na vida real, há de se investigarem os efeitos sociais, econômicos e culturais sobre a população do entorno do projeto de exploração dos recursos ambientais.

Tal se imbrica com o princípio da participação da coletividade, que à medida que for educada e informada sobre as potencialidades dos perigos e dos benefícios advindos da exploração dos bens ambientais existentes na localidade, pode influenciar nas decisões sobre as concessões de licença, a exigir a integração das entidades governamentais mais próximas dos cidadãos no procedimento administrativo respectivo.

Ademais, o princípio da participação alcança a formação de juízo crítico e fiscalizatório dos recursos arrecadados pelo Poder Público advindos das receitas tributárias e não-tributárias geradas pela exploração dos recursos naturais, como é o caso da compensação financeira pelo aproveitamento econômico do petróleo, gás natural, recursos hídricos e minerais, compensação essa prevista no § 1º do artigo 20 do texto constitucional.

O princípio da prevenção exige que todos os sujeitos obrigados a tutelar o meio ambiente desempenhem seu papel, destacando-se nesta ocasião as pessoas jurídicas de direito público interno componentes do sistema federativo,

assumindo relevância política e social indiscutível quando o projeto econômico explora os recursos ambientais não-renováveis.

Nesse caso, a participação decisória de todas as esferas de poder envolvidas é essencial, desafiando a negação o manejo do controle jurisdicional estatal.

Por isso, a partir do princípio da prevenção articulado diretamente com o princípio do poluidor-pagador, há de se estimarem todos os ônus e vantagens envolvidos com a implantação do projeto para avaliação de sua viabilidade para o desenvolvimento humano sustentável.

Os fatores dos custos e dos benefícios referentes ao empreendimento ou atividade são aqueles inseridos numa visão imediata e prospectiva, abrangendo os elementos de ordem ambiental, social e econômica.

De igual forma a onipresença da vertente ambiental nas ações e atividades da sociedade contemporânea, traduzida no princípio da ubiqüidade, instrumentaliza-se num Estado Republicano Federal pela subsidiariedade, intervindo uma, algumas ou todas as esferas de poder a partir da potencialidade dos efeitos irradiados em nível municipal, estadual, nacional ou transnacional, atuando sucessiva, conjunta e cooperativamente.

Observa-se que os maiores obstáculos para a observância no plano prático dos preceitos teóricos constitucionais, garantidores do princípio federativo como instrumental pragmático essencial para a sustentabilidade da sociedade brasileira, estão nas divergentes posições governamentais entre os centros de poder,

influenciadas notadamente pelas diretrizes político-partidárias diferenciadas na definição dos meios para alcançar as finalidades do Estado brasileiro.

Não se discute que tais divergências decorrem do regime democrático, salutar para os debates visando ao encontro de alternativas para a efetividade da proteção do entorno comum.

Todavia, a situação de emergência ambiental, que será retratada no capítulo seguinte, requer solução convergente elaborada com obediência nos institutos jurídicos, capazes de contribuir para o encaminhamento da questão.

CAPÍTULO 5 - TRATAMENTO DA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA AMBIENTAL BRASILEIRA PELA INTERPRETAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO

1 SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA AMBIENTAL: OPULÊNCIA NATURAL E MISÉRIA SOCIAL

Convém, antes de tudo, esclarecer o emprego da expressão situação de emergência ambiental referida no título deste capítulo.

Não se refere a qualquer figura normativa ou instituto jurídico observado no sistema jus-positivo pátrio¹³⁶, pois com tal designação este trabalho nomeia situação factual depreendida da realidade brasileira, revelada pela dicotomia entre a opulência do meio ambiente natural e a pobreza do meio ambiente social, que requer correção para se obter um meio ambiente humano e ecologicamente equilibrado, direito de todos garantido constitucionalmente.

¹³⁶ Em Portugal, a Lei nº 11/87 de 7.4.1987 (Lei de Bases do Ambiente) disciplina a situação de emergência ambiental no capítulo V, art. 34º, sob o título 'declaração de zonas críticas e situações de emergência', *verbis*: "1-O governo declarará como zonas críticas todas aquelas em que os parâmetros que permitam avaliar a qualidade do ambiente atinjam, ou se preveja virem a atingir, valores que possam pôr em causa a saúde humana ou o ambiente, ficando sujeitas a medidas especiais e acções a estabelecer pelo departamento encarregado da protecção civil em conjugação com as demais autoridades da administração central e local. 2- Quando os índices de poluição, em determinada área, ultrapassarem os valores admitidos pela legislação que vier regulamentar a presente lei ou, por qualquer forma, puserem em perigo a qualidade do ambiente, poderá ser declarada a situação de emergência, devendo ser previstas actuações específicas, administrativas ou técnicas, para lhes fazer face, por parte da administração central e local, acompanhadas do esclarecimento da população afectada". Ver sobre o tema em Pedro Portugal Gaspar, *O estado de emergência ambiental*.

De um lado, tem-se a rica biodiversidade natural existente nos múltiplos e complexos ecossistemas, informados na explanação dos biomas brasileiros feita no capítulo 2 deste trabalho.

Uma nota de riqueza pode ser constatada no fato de que milhões de espécies biológicas não foram sequer estudadas cientificamente. Para ter uma idéia, estima-se que na Grande Amazônia há um universo de espécies vegetais de 5 a 30 milhões, sendo que somente em torno de 1,5 milhão se encontram catalogadas.

Sem embargo que os potenciais dos recursos naturais, incluindo os recursos minerais e enérgicos, bem como outras formas de vida não-humanas pertencentes à biosfera devem ser protegidas de ameaças de lesão e perturbação que possam ocasionar desequilíbrio ecológico, consistindo em dever jurídico de todos conformado constitucionalmente, na exegese que vem sendo dada à matéria ao longo destes estudos, fundada no antropocentrismo alargado.

Nesse diapasão, demonstrado está que os recursos ambientais naturais devem ser manejados sustentavelmente, permitindo-se, assim, seu aproveitamento econômico mediante o uso racional visando ao desenvolvimento humano sustentável, pelo que necessário se faz investimento em pesquisas científicas para o incremento das potencialidades e descobertas de novas, sob o controle do Estado brasileiro, podendo agir em cooperação internacional, sendo responsável pelo combate à biopirataria.

De outro lado, tem-se no meio ambiente construído e desenvolvido pelo ser humano desigualdades sociais e regionais presentes na realidade brasileira.

Com base no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹³⁷, verifica-se que o Brasil, no último relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a partir dos dados do ano de 2005, possui IDH de 0,800, índice que em princípio lhe retira do grupo de países com médio desenvolvimento humano, entrando na faixa mais elevada.

Segundo tal relatório o país vem aumentando seu índice de desenvolvimento humano desde 1975, consignando que o crescimento não se apresenta maior por conta do indicador relacionado à longevidade, representativo da expectativa de vida ao nascer, entendendo-se que se articula com as condições ambientais para a sadia qualidade de vida.

De acordo com o PNUD, houve acréscimos nos indicadores de educação e renda, entretanto, permanece a tendência de concentração de renda, do que decorrem grandes desigualdades sociais e regionais.

¹³⁷ O IDH consiste numa forma padronizada de avaliação e medida do bem-estar de uma população. É empregado para medir o nível de desenvolvimento humano a partir dos indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (expectativa de vida ao nascer) e renda (PIB *per capita*). Tal medida varia de 0 a 1, sendo que países com IDH até 0,499 são considerados de desenvolvimento humano baixo, países com índices entre 0,500 até 0,799 são considerados de desenvolvimento humano médio, e países com índices maiores que 0,800 são considerados de desenvolvimento alto. O IDH também é utilizado para avaliar o nível de desenvolvimento humano em municípios, chamado de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), que, embora use os mesmos indicadores de educação, longevidade e renda, são adaptados para medição das condições de núcleos sociais menores. Sobre tais índices, os dados apresentados neste trabalho são os divulgados pelo PNUD, informados no site www.sespa.gov.br.

A nota da desigualdade social pode ser vista pela consideração segundo a qual 10% dos lares mais ricos do Brasil têm 70 vezes a renda dos 10% mais pobres.

Por sua vez, o traço da desigualdade regional, pelas inferências do relatório do PNUD, apresenta-se pelo aumento do índice de pobreza na Região Norte, que de 36% no ano de 1990 passou para 44% no ano de 2001. Registre-se o paradoxo, pois nessa região se situa o bioma Amazônia, com sua inestimável riqueza natural, abrigando a maior reserva de biodiversidade, o maior banco genético e a maior floresta tropical do planeta.

Se persistirem as tendências das estatísticas no período, a região Sul do Brasil é a única que conseguirá reduzir pela metade até 2015 a proporção de pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza.

A desigualdade social entre os Estados-membros da Federação pode ser percebida pelo IDH-M, aferido com base no ano de 2000.

Afora o Distrito Federal, cujo IDH-M é de 0,844, os demais entes federados que detêm índice de desenvolvimento humano alto estão localizados nas regiões Sudeste e Sul do Brasil. São eles: São Paulo, com 0,814; Rio Grande do Sul, com 0,809; Santa Catarina, com 0,806; Rio de Janeiro, com 0,802.

Os Estados com o IDH-M mais baixos se situam na região Nordeste. São eles: Alagoas, com 0,633; Maranhão, com 0,647; Piauí, com 0,673; Paraíba, com 0,678; Sergipe, com 0,687.

A esta altura, pretende-se demonstrar as distorções dos projetos de desenvolvimento empreendidos para o país na casuística do Estado do Pará, integrante da região Amazônia, opulenta em recursos naturais, a partir de alguns indicadores econômicos e sociais, extraídos do Mapa da Exclusão Social, elaborado pelo Poder Executivo do Estado no ano de 2007¹³⁸.

No perfil do referido Estado-membro constata-se possuir um território de 1.247.702 km², com uma população de 6.192.307, na contagem censitária de 2000, de responsabilidade do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Na mesma época seu IDH-M era de 0,723, enquadrando-se no patamar de desenvolvimento humano médio, tendo ocorrido crescimento, levando-se em conta o índice de 0,650 em 1991.

O Produto Interno Bruto per capita (PIB per capita)¹³⁹ de 2004 revela que a soma dos bens e serviços dividida pelo número de habitantes foi de R\$-4.536,00. No mesmo período a média do PIB per capita brasileiro foi de R\$-8.993,00, correspondente quase ao dobro da média paraense.

O mapa referido destaca que o PIB per capita vem crescendo em comparação com o ano de 2003, que foi de R\$-4.367,00, bem como vem tendo

¹³⁸ O Mapa da Exclusão Social do Estado do Pará faz parte da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo, em observância à Lei nº 30.623, de 14.2.2006. Consta do apêndice deste trabalho.

¹³⁹ O PIB *per capita* consiste na somatória dos bens e serviços finais produzidos num espaço geográfico para um ano referenciado dividido pela população.

uma tendência de crescimento maior que a média nacional, com 3,87% em comparação com o Brasil de 3,44%.

No tocante à desigualdade da distribuição de renda, o Coeficiente de Gini¹⁴⁰ demonstra que houve acréscimo entre os anos de 2003 e 2004, pois de 0,69 passou para 0,70.

Ainda sobre o tema, desta feita à luz da concentração de renda com base nos rendimentos da população, o estudo divulga que 40% da população paraense ocupada mais pobre obtiveram rendimento médio mensal correspondente a 66% do salário mínimo em 2003. Em 2004, houve aumento para 69%, num incremento de 4,54%

Por seu turno, 10% da população paraense ocupada mais rica obtiveram rendimento mensal de 8,57 salários mínimos em 2003 e em 2004 obtiveram 9,29 salários mínimos. Houve um acréscimo de 8,40%, bem maior que a faixa mais pobre.

Os dados constantes do Mapa de Exclusão Social do Estado do Pará mostram dados alarmantes do número de pessoas abaixo da linha de pobreza, tendo sido usado como fonte dos fatores do indicador as informações do IBGE/PNAD, pertinente aos de 2004 e 2005.

¹⁴⁰ O Coeficiente de *Geni* é um indicador que serve de medida para o cálculo da desigualdade da distribuição de renda. Consiste em um número entre 0 e 1, sendo que 0 equivale à completa igualdade de renda, em que todos os habitantes têm a mesma renda, e 1 é correspondente à completa desigualdade, em que apenas uma pessoa concentra toda a renda.

O indicador possui como critério de limite de pobreza as pessoas que convivem em família com renda mensal inferior a 1/2 salário mínimo per capita, presumindo-se que o valor do salário mínimo mensal oficial consegue custear padrão de vida básico, capaz de atender as necessidades elementares com alimentação, habitação, transporte, educação, saúde, higiene, vestuário, lazer e previdência social.

De acordo com o índice referido são 3.439.909 pessoas que convivem em família com renda mensal inferior a 1/2 salário mínimo per capita, tendo por referencial o ano de 2005, correspondente a 49,40% da população do Estado, ou seja, quase a metade.

No ano de 2004, 3.056.019 de pessoas residentes no Pará viviam abaixo da linha da pobreza, não possuindo renda mínima suficiente para custear suas mais básicas necessidades. Percebe-se que houve aumento de 12,56% com relação ao ano anterior.

Diante desse quadro, o relatório observa que a taxa de redução da pobreza ocorre quando o crescimento econômico conjugado com o aumento da parcela desse aumento é apropriado pelas pessoas mais pobres, concluindo que na análise de concentração de renda houve ampliação das desigualdades no Estado, embora o PIB per capita tenha se elevado em 3,87% no mesmo período.

Apodítico que este trabalho concorda com as inferências do mapa oficial em comento, entendendo-se que vem apoiar as argumentações até então

desenvolvidas, notadamente quanto à assertiva de que o crescimento econômico não é suficiente para alcançar o desenvolvimento humano sustentável.

Verifica-se que a situação de miséria social degrada o meio ambiente global, por conta de sua interação com os demais elementos bióticos e abióticos existentes na biosfera que são impactados negativamente.

De outra parte, a exclusão das pessoas mais empobrecidas dos processos de desenvolvimento desencadeia mais desigualdades, como se vê pelos indicadores do Estado do Pará, onde a atividade de extração dos recursos naturais, a exemplo dos florestais, hídricos e minerais, não consegue beneficiar seu contingente populacional satisfatoriamente.

Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida¹⁴¹ estuda muito bem a questão ao discorrer sobre as semelhanças entre a pobreza e a degradação ambiental, concluindo que aquela é tanto agente como vítima da poluição. Em suas palavras:

A pobreza pode ser vista como uma condição social de insegurança crônica, resultante do colapso dos sistemas econômico, demográfico, ecológico, cultural e social, e fazendo grupos de pessoas perderem a capacidade de se adaptar e de sobreviver.

Esta situação é análoga à degradação ambiental, que pode ser definida como a perda da capacidade de auto-recuperação dos ecossistemas, dos quais os seres humanos fazem parte.

De uma perspectiva ecológica e econômica, **tanto a pobreza como a degradação ambiental são sintomas de sistema econômico funcionando precariamente.**

[...]

O crescimento populacional e a escassez de áreas livres forçam a exploração de ambientes urbanos ou rurais marginais pelos pobres, que encontram como única saída a habitação de tais lugares como meio de sobrevivência a curto prazo, de uma maneira tal que conduz à

¹⁴¹ *Poluição em face das cidades no direito ambiental brasileiro: a relação entre degradação social e degradação ambiental*, p. 315-317.

degradação de recursos naturais, gera mais pobreza e põe em risco a sobrevivência a longo prazo.

Os países pobres em geral também confiam em demasia na exportação de capital natural, na forma de matéria prima, que não contribui para o desenvolvimento, porque os procedimentos são primeiramente usados para pagar dívida nacional, antes que para investir no desenvolvimento de outras formas de capital.

[...]

Tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento os pobres são desproporcionalmente afetados pela degradação ambiental e estão mais expostos às poluições tóxicas nas suas casas e locais de trabalho.

É o pobre que paga pela maior parte dos custos sociais da degradação ambiental, resultando o que poderíamos chamar de processo de **poluição epidêmica**. Isto porque pessoas pobres vivem em áreas depreciadas, e são marginalizadas nos processos de tomada de decisões". (Grifados no original).

Portanto, a dicotomia entre a opulência natural e a miséria social ora apresentada decorre do que se considera situação de emergência ambiental, pelo que se defende a necessidade de elaborar alternativas na busca do desenvolvimento sócio-econômico num ambiente em equilíbrio ecológico, que proporcione melhor qualidade de vida a todos, parecendo tarefa do pensamento jurídico contribuir para tal fim, manejando os instrumentos e institutos adequadamente numa missão transformadora.

Na visão deste trabalho, a tutela do meio ambiente global, que inclui a situação de emergência referenciada, pressupõe o exame jurídico do modelo de federalismo adotado, porquanto os condicionantes da centralização e descentralização do poder direcionam a decisão pertinente aos meios de desenvolvimento para o país, que, como repetidas vezes se consignou, possui sua síntese normativamente consagrada no artigo 3º da Constituição Federal, descortinando o desenvolvimento humano sustentável a ser conquistado.

Nesse sentido, o tópico seguinte tratará de alguns aspectos positivos e negativos da centralização e da descentralização, considerados mais relevantes para a causa ambiental.

2 IMPACTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DA CENTRALIZAÇÃO E DA DESCENTRALIZAÇÃO

No capítulo 4 se consignou que a extensão do controle dos bens ambientais pela vontade central é empregada nesta tese como critério para a análise do grau de centralização do poder em matéria ambiental.

Após o exame procedido da partilha constitucional de competências atribuídas às entidades federadas, não se pode deixar de reconhecer que a União detém o controle de muitos bens ambientais, que no exercício de sua competência legislativa privativa e da competência concorrente não-cumulativa, faz com que o grau de centralização da Federação nacional se acentue.

Com essa premissa, procurar-se-á expor uma visão crítica dos impactos positivos e negativos da centralização e da descentralização.

O primeiro impacto positivo que se pretende realçar é a vantagem da ação planejada na fixação de políticas, diretrizes e objetivos para proteção do meio ambiente com vigência em todo o território nacional.

A ação planejada se articula com os planos de ação, antevisto a princípio como instrumento da ação interventiva do Estado na área social, econômica e ambiental, conforme os ditames constitucionais.

O planejamento estabelecido em lei federal permite a demonstração do modelo da ação política ambiental, expresso pelo Estado brasileiro, proporcionando a divulgação no âmbito interno e internacional dos valores positivados, consubstanciados no interesse nacional, estabelecendo planos de ação diante de um contexto global que precisa minimizar os riscos.

Para além disso, no plano interno, procura racionalizar os recursos e investimentos públicos e informar adequadamente a iniciativa privada, a partir das decisões tomadas para a administração e gestão dos riscos no aproveitamento econômico dos recursos ambientais, que nacionalmente deve ser feita respeitada a manutenção do equilíbrio ecológico.

Exemplo dessa ação política planejada, a cargo da União, está presente na Lei nº 6.938, de 31.8.1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), que tem por objetivo *“a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da vida humana”*.

O artigo 5º do diploma legal referido expressamente diz que as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos governos das esferas federativas no tocante à preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico.

Considerando a interação entre meio ambiente e desenvolvimento constatada ao longo desta monografia, destaca-se a opção do Legislador

Constituinte por uma tendência centralizadora e planejada do desenvolvimento nacional, ao reservar à União com exclusividade competência para elaborar e executar planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social, bem como de ordenação do território, cabe-lhe ainda planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, notadamente as secas e as inundações, incumbindo-lhe também instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, a teor do artigo 21, IX, XVIII e XX, Constituição Federal.

De outra parte, note-se que a efetivação dos direitos fundamentais é fator relevante para a sadia qualidade de vida humana e, portanto, para o equilíbrio ambiental, vislumbrando-se como aspecto positivo da centralização a justificativa de estabelecer tratamento isonômico para os direitos sociais mediante ação política planejada em todo o território nacional.

Tal justificativa possui fundamentação no Estado Social, que demanda ação afirmativa do Poder Público em escala nacional no intuito de proporcionar uma situação de bem-estar geral com a prestação de serviços voltados para a realização dos direitos fundamentais de caráter social.

No entanto, Konrad Hesse¹⁴², ao tratar sobre as conseqüências da atuação da vontade central decorrentes das exigências do Estado Social sobre a autonomia das vontades parciais no sistema federativo alemão, diz que a uniformidade e a simetria do Estado Social apresenta contradição com a função do Estado Federal tradicional de conservar a multiplicidade regional, sendo uma

¹⁴² *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*, p. 183.

das causas dessa configuração a atividade dos partidos políticos, que se organizam no plano federal e se constituem em fator determinante da ordem política.

O aludido jurista observa, ainda, que no contexto alemão a redução da autonomia estadual foi balanceada com o fortalecimento do Conselho Federal, órgão representativo dos Estados no poder federal. Assim se pronuncia:

Essas condições da estatalidade federal moderna conduziram a uma ampla 'unitarização material do estado federal' constituído pela Lei Fundamental. As iniciativas e a influência da federação aumentaram consideravelmente não só nas áreas da legislação, mas também naquelas do poder executivo e judicial. Mesmo lá onde aos estados ainda restou a possibilidade de configuração própria, encontra-se uma ampla autocoordenação da federação e estados, nomeadamente, porém, dos estados entre si, com o efeito de uma adaptação material da situação jurídico-estatal e de uma prática administrativa uniforme. Em instituições comunitárias dos estados, assim como da federação e dos estados aparece uma tendência fortalecida para a cooperação. À perda da peculiaridade individual e vida própria política nos estados corresponde, nisto, um aumento do peso daquele órgão pelo qual os estados tomam parte no poder federal: do Conselho Federal, no qual não se corporificam as forças políticas iguais, como no Parlamento Federal e Governo Federal, e no qual se faz valer o elemento especificamente administrativo nos estados. O que os estados perderam em possibilidade de configuração autônoma, eles ganharam em influência sobre o estado-total¹⁴³.

Lamentavelmente, no Brasil a atuação do Senado Federal está sujeita à crítica como força representativa dos Estados-membros, pois se observa a dominação dos partidos políticos, aqui também organizados nacionalmente e com papel decisivo na formação da vontade geral.

¹⁴³ Na obra citada, traduzida por Luís Afonso Heck, denota-se que o termo *federação* se refere ao poder central, à União, portanto.

Para além disso, em princípio, a centralização do planejamento das políticas públicas referentes aos direitos difusos da coletividade nas mãos da União, pode ser um dos meios cabíveis para a redução das desigualdades regionais e sociais, desde que sejam consideradas as singularidades ambientais regionais e locais existentes no domínio dos Estados-membros e dos Municípios.

Sem essa consideração, a centralização impacta negativamente pela desconfiguração do federalismo, da qual advém que a existência do regime federativo de proteção ambiental seja apenas formal, meramente proclamada no texto constitucional, sem se transportar para a experiência política e social, apunhalando os princípios estruturantes da República Federativa do Brasil.

A hegemonia do poder central é assunto investigado por todos aqueles que buscam a plenitude da organização federativa, propondo alternativas para esse desiderato.

Assim é que Paulo Bonavides¹⁴⁴ sugere a instituição do federalismo das regiões para conferir a estas autonomia de entidade federativa. Sobre o atual modelo, diz:

Faz-se mister introduzir, quanto antes, profunda reforma no sistema republicano federativo, ou seja, acabar com a falsa Federação, que ora existe, preservando, porém, nas instituições o substantivo, e suprimindo o adjetivo por via de uma reforma institucional profunda. Com efeito, a falsa federação engendra o falso corpo representativo; este, por sua vez, engendra a falsa democracia, e esta, o falso

¹⁴⁴ *A constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões*, p. 338. A proposta de Paulo Bonavides de instituição de regiões autônomas integrantes da Federação visa precipuamente a reduzir as desigualdades regionais. Embora tal formulação tenha esse imperioso fim, há de se registrar o entendimento de que as regiões aparecem no texto constitucional, notadamente no artigo 43, a partir da concentração do poder da União, percebendo-se, assim, como consequência da fraqueza federativa.

desenvolvimento, que atropela a concretização dos direitos sociais em sua plenitude. Forma-se, assim, um vasto e maligno círculo vicioso de submissão e dependência, sem remédio na Constituição em vigor.

Críticas como essa decorrem do viés centralizador da Federação brasileira, que, como visto no tocante aos bens ambientais, apresenta-se bastante enfatizado.

Apesar de ser da competência de todos os entes federados a proteção do meio ambiente e o combate da poluição, recursos naturais valiosos estão sob a responsabilidade de gestão exclusivamente nas mãos da União, como os recursos hídricos, o petróleo, o gás natural, as jazidas, todos os recursos minerais, exercendo sobre alguns deles atividade de monopólio, nos termos do artigo 177 da Constituição Federal.

As florestas estão sob a competência material comum e legislativa concorrente das entidades federativas, conforme artigos 23, VII, e 24, VI, da Lei Maior. Ocorre que as maiores florestas brasileiras, a Amazônica e a Mata Atlântica, estão declaradas no § 4º do artigo 225 como patrimônio nacional.

Não se pode negar que todos os recursos ambientais são essenciais para o desenvolvimento humano sustentável da nação brasileira e, portanto, vinculam-se ao interesse nacional, que deve congrega o interesse federal, os interesses regionais, o interesse distrital e os interesses locais. Interesse nacional sem essa convergência ofende o pacto federativo.

Ocorre que a persistência da prática de centralizar as decisões políticas sobre desenvolvimento com sustentabilidade ambiental mediante ação unificada

da União, sem a participação das demais esferas, não vem aplacando as desigualdades sociais e regionais, representativas da situação de pobreza, causa de degradação ambiental, como já se salientou, o que significa lesão ao bem jurídico ambiental de natureza indivisível, vitimando todos seus titulares.

Pode-se inferir, então, que a centralização dos bens ambientais tem a capacidade de provocar degradação do meio ambiente, podendo configurar em fator gerador de poluição.

Logo, impõe-se a reflexão acerca da necessidade neste momento histórico de aplicar mecanismos políticos, sociais e jurídicos que desenvolvam a descentralização da gestão ambiental no Brasil.

Nesse sentido, aponta-se como impacto positivo da descentralização política a capacidade de democraticamente realizar com maior eficiência a sustentabilidade ambiental a partir dos ecossistemas humanos e naturais presentes em determinada comunidade.

Alicerçada no princípio democrático, a descentralização torna possível a co-gestão participativa entre o Poder Público e sociedade nos assuntos ambientais, pela aproximação dos níveis de decisão da base popular.

Isso quer dizer que, considerando que as autoridades das vontades parciais integram os ecossistemas locais, o desafio de criar comunidades sustentáveis pode ser mais bem trabalhado a partir delas, com obediência dos princípios fundamentais do Direito Ambiental, sob a luz da concepção ampliada

do bem jurídico ambiental, o que reclama respeito às multiculturalidades presentes nas diversas localidades.

Insista-se que a nação brasileira se caracteriza antropologicamente pela miscigenação, pela pluralidade de grupos formadores, raiz das populações tradicionais, pelo que qualquer projeto de desenvolvimento sustentado reclama a efetivação desse direito cultural fundamental, juridicamente garantido, como já se demonstrou.

A integração desses elementos é condição sine qua non para o equilíbrio ambiental, que se entende possível seja concretizado na realidade brasileira com a implementação de políticas públicas que integrem as autoridades e comunidades locais de determinado ecossistema natural.

Capra¹⁴⁵, ao investigar a definição operativa de sustentabilidade diz:

A chave de uma definição operativa de sustentabilidade ecológica é a percepção de que nós não precisamos inventar comunidades humanas sustentáveis a partir do nada; podemos moldá-la segundo os ecossistemas naturais, que 'são' comunidades sustentáveis de vegetais, animais e microorganismos.[...] As comunidades sustentáveis desenvolvem seus modo de vida no decorrer do tempo, mediante uma interação contínua com outros sistemas vivos, tanto humanos quanto não-humanos. A sustentabilidade não implica uma imutabilidade das

¹⁴⁵ Obra citada, p. 238. Para Capra a sustentabilidade possui como pressupostos a alfabetização ecológica e o projeto ecológico. Dá um bom exemplo às páginas 242-245, referindo-se ao projeto ecológico, que envolve comunidade local e seus recursos ambientais, desenvolvido pela organização Zero Emissions Research and Initiatives (Zeri) – Pesquisas e Iniciativas de Emissão Zero, em torno do cultivo de café na Colômbia. O aproveitamento era de 3,7% do pé de café, sendo que a maior parte do restante se tornava lixo recebido pelo ambiente, gerando aterro sanitário e poluição. Com o empreendimento, busca-se o aproveitamento dos resíduos como recursos para outros processos produtivos. Assim é que as folhas e os galhos desprendidos dos pés de café são usados no cultivo de cogumelos shitake; os restos dos cogumelos, ricos em proteínas, são usados na alimentação de minhocas, porcos e gado bovino; as minhocas alimentam as galinhas; os dejetos do gado e dos porcos são usados para a produção de biogás e lodo; esse lodo é utilizado como fertilizante na plantação de café e outros cultivos próximos, enquanto a energia do biogás é usada no processo de cultivo dos cogumelos.

coisas. Não é um estado estático, mas um processo dinâmico de coevolução.

Por isso, o respeito às diversidades naturais e culturais do meio ambiente brasileiro pode promover a sustentabilidade na vivência do federalismo consagrado na Constituição de 1988, que pressupõe a prática da autonomia e da participação.

Com o exercício da autonomia das vontades parciais, juridicamente assegurada, imprime-se a descentralização, fator essencial da participação de todos na tutela ambiental, fazendo valer o preceito constitucional do direito e do dever jurídicos compartilhados solidariamente.

Nesse diapasão, a autonomia e a participação referidas devem estar harmonizadas, pois a primeira implica liberdade e a segunda converge para a unidade nacional, dando legitimidade ao poder político, exigido em um regime democrático.

Em uma sociedade envolvida por riscos e perigos de um mundo transformado, não se pode juridicamente dar abrigo a decisões político-ambientais embasadas em relações verticais entre a União e as demais entidades integrantes da Federação.

A prática da gestão ambiental no federalismo democrático deve corresponder às relações horizontais recíprocas, fundadas na coordenação, na cooperação e na solidariedade entre poderes políticos no exercício de suas respectivas competências.

O exercício das competências constitucionais em matéria ambiental embasado na coordenação, na cooperação e na solidariedade das relações entre os entes federados tem o condão de impedir o abuso do poder, que a descentralização política despojada desses ingredientes pode acarretar.

A configuração do abuso de poder em matéria ambiental se reporta à inobservância dos padrões mínimos normativamente estabelecidos para a proteção do meio ambiente, que pode ocorrer, por exemplo, quando um ato normativo ou administrativo estadual, distrital ou municipal dispensar a avaliação ambiental como requisito obrigatório da licença para atividades que manejam os recursos ambientais ou que possam causar degradação do meio.

Ora, a avaliação dos impactos ambientais consiste em um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, disciplinada pela Lei nº 6.938, de 31.8.1981, que nenhuma esfera de poder pode dispensar, seja a União, seja o Estado-membro, seja o Distrito Federal, seja o Município.

Por tudo que até agora foi dito, há de se reconhecer a necessidade de descentralizar a atuação política do Estado brasileiro em prol do equilíbrio ambiental, que pressupõe a concretização do desenvolvimento humano sustentável.

Por assim entender, nas páginas seguintes se procurará traçar algumas sugestões buscando tal fim, a partir de idéia da flexibilização do federalismo.

3 PRESSUPOSTOS PARA O EQUILÍBRIO AMBIENTAL PELAS RELAÇÕES DE COORDENAÇÃO, COOPERAÇÃO E SOLIDARIEDADE ENTRE OS ENTES FEDERADOS: RECONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL COM AMPLIAÇÃO DA DEMOCRACIA E MUTAÇÃO INTERPRETATIVA DE INSTITUTOS JURÍDICOS

O meio ambiente equilibrado é um bem jurídico de titularidade difusa, cujos atributos de sua conformação, segundo o paradigma constitucional, foram mostrados no capítulo 2.

Ficou assinalado que todos os elementos da biosfera integram esse bem juridicamente protegido, abrangendo na sua unidade sistêmica os elementos bióticos e abióticos, humanos e não-humanos. Portanto, para a satisfação do equilíbrio ambiental há de se afastarem todas as formas de degradação, tanto no meio ecológico quanto no meio construído intersubjetivamente pela pessoa humana, para que todos os titulares possam usufruir desse direito fundamental de solidariedade, caracterizado por sua essencialidade à sadia qualidade de vida.

Embora seja dever comum da coletividade e do Poder Público a defesa e a preservação do equilíbrio ambiental, a Constituição Federal impõe ao último sujeito tomar providências para assegurar a efetividade desse direito, nos exatos termos do § 1º do citado artigo 225.

No ordenamento jurídico pátrio, o Poder Público figura como condutor da proteção ambiental, cabendo-lhe agir afirmativamente para sua tutela por meio da atuação legislativa na construção de políticas públicas, a serem desenvolvidas pela função de gerenciamento do Poder Executivo, com a garantia do princípio da

inafastabilidade do controle do Poder Judiciário, na formulação do Estado Democrático de Direito.

O Poder Público na ordem constitucional estruturada em 1988 mantém a forma de governo republicana e a forma de Estado Federal, ao proclamar no artigo 1º que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito.

À primeira vista pode parecer despiciendo reproduzir esse enunciado pela notoriedade da forma do Estado adotada pelo Brasil. Mas, ousa-se dizer que a notoriedade normativa no mais das vezes não se coaduna com a prática federativa pela tendência centralizadora da União. Por isso, nunca é demais lembrar que o princípio federativo está juridicamente em vigor, consistindo num conceito deôntico, da categoria do dever-ser.

Considerando que neste trabalho ficou constatado o perfil centralizador do poder político em matéria ambiental na alçada da União, especialmente em decorrência do controle que detém sobre os bens ambientais aqui identificados, compreende-se necessário produzir interpretação das cláusulas do pacto federativo para o adequado tratamento da tutela jurídica ambiental, de responsabilidade de todos.

A interpretação é meio capaz de engendrar certa flexibilização¹⁴⁶, a significar o processo de adaptação das normas concernentes à Federação brasileira à realidade nacional, no intuito de manejá-las segundo as necessidades de centralização e de descentralização na tutela jurídica do equilíbrio ambiental.

Presentemente, em face da degradação do ambiente humano, poluído pelas desigualdades sociais e regionais, aliado à necessidade de recuperar e preservar o ambiente natural, ameaçado pelo modelo de desenvolvimento engendrado pela exploração irresponsável de seus recursos, parece cabível a tentativa de alcançar o equilíbrio ambiental pelo manejo desse instrumental teórico que possa levar à descentralização.

Isso quer dizer que para resolução do estado de emergência ambiental aparece como favorável a expansão da autonomia das vontades parciais, lastreada na participação popular, por meio do exercício das respectivas competências constitucionais visando a concretizar relações coordenadas, cooperativas e solidárias entre as entidades federadas.

Para que seja juridicamente possível realizar a vertente descentralizadora almejando sua eficiência, entende-se necessário o atendimento de dois pressupostos básicos: a reconstrução institucional com ampliação da democracia e a mutação interpretativa de alguns institutos e instrumentos jurídicos.

¹⁴⁶ Flexibilização é um neologismo advindo do substantivo flexibilidade, do latim *flexibilitate*, destacando-se aqui o sentido do que é flexível, que tem facilidade de ser manejado, exprimindo o verbo flexibilizar a idéia de se tornar menos rígido, de acordo com significados extraídos do Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa.

3.1 Reconstrução institucional com ampliação da democracia

Em primeiro lugar, adota-se a ótica habermasiana que coloca no domínio da democracia as formas da democracia legal, da democracia participativa e da democracia do pluralismo.

Isso implica que a regra da maioria não representa em si mesma um princípio democrático, podendo ser encarada como mecanismo ou instrumento democrático, que como tal conhece limitações¹⁴⁷.

Habermas¹⁴⁸ aborda a questão da maioria ao examinar a caracterização da democracia segundo as regras mínimas procedimentalistas introduzidas por Norberto Bobbio, para quem estas conduzem à identificação de quem está autorizado a tomar decisões envolvendo a coletividade e que tipos de procedimentos serão aplicados, considerando que a sociedade atual é policêntrica, com grandes organizações, em que houve a transferência da influência e do poder político das mãos de associados singulares para os atores coletivos, havendo, pois, multiplicidade de interesses de grupos concorrentes, aliados ao crescimento da burocracia estatal e das tarefas públicas, bem como à apatia das massas, distanciadas das elites, contrapostas aos sujeitos privados, sem autonomia.

Então, para Bobbio a democracia satisfaz tais regras mínimas se consegue garantir a participação política do maior número possível de pessoas privadas; a regra da maioria para decisões políticas; os direitos comunicativos usuais e,

¹⁴⁷ Marcelo Campos Galuppo, *Igualdade e diferença: estado democrático de direito a partir do pensamento de Habermas*, p. 149.

¹⁴⁸ *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, p. 26-27, v. II.

assim, a escolha entre diferentes programas e grupos dirigentes; ainda, a proteção da esfera privada.

Todavia, Habermas¹⁴⁹ sustenta que esse mínimo procedimentalista não satisfaz completamente o conteúdo normativo do processo democrático. Nas suas palavras:

De outro lado, tal operacionalização não esgota o conteúdo normativo do processo democrático, do modo como ele se apresenta na visão reconstrutiva da teoria do direito. Mesmo que controvérsias públicas entre vários partidos sejam tidas como condição necessária para o modo democrático de decisão, a definição proposta não toca no cerne de uma compreensão genuinamente procedimentalista da democracia. A chave desta concepção consiste precisamente no fato de que o processo democrático institucionaliza discursos e negociações com o auxílio de formas de comunicação as quais devem fundamentar a suposição da racionalidade para todos os resultados obtidos conforme o processo. Ninguém melhor que John Dewey para destacar essa idéia: 'Os críticos têm razão em afirmar que a regra da maioria, enquanto tal, é absurda. Porém, ela nunca é pura e simplesmente uma regra da maioria ... É importante saber quais são os meios através dos quais uma maioria chega a ser maioria: os debates anteriores, a modificação dos pontos de vista para levar em conta as opiniões das minorias ... Noutras palavras, a coisa mais importante consiste em aprimorar os métodos e condições do debate, da discussão e da persuasão'.

Nessa perspectiva, nas sociedades pluralistas, em que há múltiplos projetos de vida diferenciados concorrendo para se impor, a regra da maioria para fundamentação das normas jurídicas, tanto no contexto da elaboração quanto da aplicação, deve garantir a participação de qualquer grupo social, promovendo a inclusão.

Ademais, a maioria não pode tomar decisões irreversíveis, pois ofenderia o princípio da universalização, pelo qual uma posição minoritária pode se

¹⁴⁹ Ibidem, mesma página.

transformar em decisão majoritária mediante a capacidade de fazer prevalecer seus argumentos e pretensões.

Essa é a proposta advinda da Teoria Discursiva do Direito¹⁵⁰, pela qual a decisão sobre normas jurídicas se legitimam pela racionalidade dos vários argumentos produzidos pelos discursos de grupos integrantes de uma sociedade plural, estabelecendo-se a decisão final pela tese do melhor argumento.

Para tanto, essa fórmula decisória deve ser garantida por um procedimento neutro, imparcial, para que a racionalidade do melhor argumento prevaleça com o consenso dos destinatários da norma.

Por isso, para se legitimar a regra da maioria, não se pode usar critérios naturalizadores, do mundo objetivo, como a grandeza ou extensão numérica, pois isso inviabiliza a minoria de convencer a maioria sobre seus argumentos e de se tornar maioria, como aconteceu, por exemplo, com as minorias constituídas por

¹⁵⁰ Na Teoria Discursiva do Direito, desenvolvida por Habermas, o Direito pode ser estudado como comunicação intersubjetiva, articulando-se à teoria dos atos de linguagem e à semiologia. Considera que quando as pessoas se comunicam articulam pretensões de validade de três tipos: pretensões de verdade, ligado ao mundo objetivo, da ciência natural; pretensões de veracidade, referente ao mundo subjetivo de sentimentos e emoções; pretensões de correção normativa, concernente ao mundo intersubjetivo, compartilhado pelos seres racionais. O Direito se insere na área das pretensões de correção normativa, manifestado por enunciados normativos ou prescritivos. O agir comunicativo, do qual decorre a ação comunicativa e o discurso, levaria ao consenso na resolução dos conflitos sociais. Tanto na elaboração quanto na aplicação normativa o critério de decisão seria a tese do melhor argumento proferido na comunidade real de comunicação, pressupondo a participação de todos os envolvidos pela decisão, mediante argumentos racionais e aceitáveis pelos destinatários, o que levaria à validade. Ver mais sobre o tema em *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. Por sua vez, Tercio Sampaio Ferraz Jr., ao abordar a norma jurídica como fenômeno complexo, articula-a com a comunicação ao dizer: “a norma é vista como comunicação, isto é, troca de mensagens entre seres humanos, modo de comunicar que permite a determinação das relações entre os comunicadores: subordinação, coordenação. Para a análise da norma como comunicação, torna-se importante não só a mensagem (proposição), não só as qualidades do prescritor, mas também a identificação dos sujeitos, seu modo de reação às prescrições, sua própria qualificação como sujeito”. In: *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*, p. 100.

razões de nascimento, no caso de sistemas que discriminavam as mulheres do processo eleitoral e no sistema racista do apartheid¹⁵¹.

Emerge, então, que nos processos de elaboração legislativa, a representação política só pode ser considerada legítima se abrir e manter canal de comunicação com a esfera pública, na qual se situam os representados, permitindo a participação popular nos processos de elaboração legislativa, imprescindível para fundamentação do Direito, enquanto norma jurídica, na ambiência do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, o Direito extrai sua fundamentação do procedimento democrático estabelecido pela ampliação dos sujeitos participantes das decisões políticas, à medida que podem influenciar pela comunicação o complexo parlamentar.

Galuppo aduz que somente “na democracia o direito pode se desenvolver de forma a cumprir sua tarefa de permitir a coexistência de diferentes projetos de vida sem ferir as exigências de justiça e de segurança, necessárias à integração social”¹⁵²

É justamente com vista à integração social que este trabalho lança mão das idéias explanadas por Habermas com relação à reconstrução dos processos democráticos por meio da maior participação dos cidadãos, a fim de legitimar a

¹⁵¹ Marcelo Campos Galuppo, obra citada, p. 151.

¹⁵² *Ibidem*, p. 152.

fundamentação da criação e da aplicação do Direito¹⁵³, com base em decisões consensuadas pelo critério do melhor argumento, em que a racionalidade do discurso prepondere.

Assim é que a norma jurídica se impõe revestida de validade quando é fruto do consenso entre seus destinatários extraído no desenrolar de discursos argumentativos racionais dos vários segmentos sociais, desde que haja espaço para manifestações visando ao convencimento, submetidas às críticas recíprocas.

Em contraposição, a norma jurídica produzida sem a participação da esfera pública, criada meramente pela discricionariedade do legislador, está esvaziada de legitimidade, embora possa ser imposta pela coerção estatal.

Considera-se, assim, que o Direito com relação à política serve de instrumento para realização de projetos diversos da sociedade plural, importando para sua produção identificar o contexto social em que é discutido, elaborado e aplicado.

Ocorre que a teorização do Direito baseado no consenso pode ser objeto da crítica baseada na argumentação de ser utópico em face da desigualdade existente na sociedade, que engendra a exclusão de grupos na participação da vida política e, também, pela desigualdade das forças discursivas decorrentes da própria desigualdade social.

¹⁵³ Por essas luzes da maior participação dos cidadãos no processo democrático, a aplicação do Direito pelo Poder Judiciário também se submete ao crivo da avaliação da sociedade civil, admitida como órgão avaliativo da legitimidade do Estado e de seu ordenamento jurídico.

A utopia vislumbrada pode ser afastada em um Estado Democrático de Direito que realize os direitos fundamentais da pessoa no paradigma estabelecido constitucionalmente, viabilizando as condições materiais e culturais para que todos possam participar do discurso. Portanto, a efetivação do sistema de direitos fundamentais aparece como condição da inclusão do indivíduo, de grupos e de comunidades na esfera pública, a fim de participar na formação da opinião pública, fator de influência para justificação da criação e aplicação do Direito.

No domínio do Estado Democrático de Direito proclamado pela República Federativa do Brasil, a participação popular se apresenta como fonte legítima para decisão política sobre o pacto federativo brasileiro, aplicando-se a teoria do discurso, fulcrada no melhor argumento, a fim de fundamentar o fluxo centralizador ou descentralizador do poder central para adequada tutela do meio ambiente.

Há de se registrar que a proposta de interpretar as normas de regência do federalismo brasileiro não implica argumento estratégico¹⁵⁴ visando a sua abolição

¹⁵⁴ Na teoria discursiva, Habermas faz distinção entre a ação comunicativa em face da ação instrumental e estratégica. A ação comunicativa é orientada ao entendimento considerando os planos de ação dos demais participantes do discurso, com vista à harmonização dos diversos planos, cujas definições são compartilhadas por todos. Tanto a ação instrumental quanto a ação estratégica são orientadas ao êxito. Em suas palavras, obra citada, p. 367: *“A uma ação orientada ao êxito a chamamos de instrumental quando a consideramos sob o aspecto da observância de regra de ação técnica e avaliamos o grau de eficácia da intervenção que essa ação representa em um contexto de estados e sucessos; uma ação orientada ao êxito a chamamos de estratégica quando a consideramos sob o aspecto da observância de regras de eleição racional e avaliamos o grau de sua influência sobre as decisões de um oponente racional.* Por isso, Galuppo, obra citada, p. 124, salienta que a ação estratégica difere da ação ou agir comunicativo. O agir estratégico se manifesta quando uma pessoa utiliza o outro como instrumento para realização de um fim, pelo que o interlocutor funciona como objeto sobre o qual o sujeito da ação exerce influência mediante engodo, pois que aparentemente persegue um fim como objetivo de sua ação, mas subjetivamente o fim pretendido é diverso. Já no agir comunicativo, o sujeito da ação intenta convencer o interlocutor de suas pretensões, não havendo aqui intenção escamoteada, pois o fim almejado é aquele exposto por meio da comunicação, que procura o entendimento ou o

ou à independência política dos Estados-membros, tampouco significa ameaça de ofensa à cláusula de intangibilidade prescrita no artigo 60, § 4º, I, da Lei Maior.

A garantia da cláusula de intangibilidade se refere à impossibilidade de juridicamente se alterar a forma de Estado Federal, cujas normas constitucionais de regência são os paradigmas a que a legislação infraconstitucional deve obediência na adaptação compatível ao atendimento dos objetivos fundamentais da sociedade brasileira, politicamente produzidos pelo Legislador Constituinte no artigo 3º, identificados nesta tese como síntese normativa do desenvolvimento humano sustentável a ser realizado no território nacional.

Portanto, a análise proposta possui fundamentação legal, no sentido amplo de legalidade, sendo que para ser predicada de legítima há de se promover a integração de todos os envolvidos, que, espalhados no contexto social, possuem diversos projetos de vida, cotidianamente experienciada no âmbito das unidades federativas.

Para, além disso, a participação dos órgãos, entidades e grupos representativos dos interesses da vontade parciais integrantes da Federação, também têm de ser garantidos no espaço público das discussões e debates do agir comunicativo para que as decisões sobre as normas de regência de funcionamento do pacto federativo sejam fundamentadas no legítimo processo democrático.

consenso, pelo que se caracteriza pela transparência dos argumentos discursivos e pela adequação dos meios aos fins.

Daí decorre outra exigência que pressupõe o reconhecimento da legitimidade das decisões tomadas, a igualdade entre os sujeitos participantes do discurso.

A igualdade se refere primeiramente à garantia da existência de mecanismos que proporcionem isonômica participação na produção do próprio Direito de tal modo que os destinatários se percebam também como responsáveis pela produção empreendida.

Em matéria ambiental, que se articula com o desenvolvimento humano sustentável da própria sociedade, as condições materiais e culturais decorrentes da satisfação dos direitos fundamentais devem estar satisfeitas, sobretudo no tocante ao direito à educação e à informação, que, como já se assinalou, são fenômenos formadores do princípio da participação, integrante da principiologia constitutiva do Direito Ambiental.

Esse é, pois, um dos mecanismos de promoção da igualdade real da participação de todos os envolvidos com a problemática ambiental nos domínios da atuação da República Federativa do Brasil, capaz de qualificar os argumentos da ação comunicativa, bem como tornar possível a intervenção ilimitada de todos nos discursos jurídicos tematizados.

Outro mecanismo consiste na definição dessa igualdade entre as entidades federativas participantes do discurso de fundamentação da produção jurídica, considerando a existência das desigualdades sociais e regionais.

Parece que a concretização da igualdade reside no tratamento isonômico entre os entes federados de forma a assegurar que todos participem como iguais no processo de elaboração normativa.

Perceba-se que a igualdade reside em tratar as entidades federativas como iguais na participação de um legítimo processo democrático de produção jurídica no Estado Federal, não implicando que as normas jurídicas por esse processo democraticamente produzidas tratem necessariamente as entidades federativas de forma igual.

Quer dizer que a igualdade não está no conteúdo normativo e sim na inclusão de todos como iguais no processo de produção jurídica.

Por essa ótica, acrescenta-se argumentação para justificação do tratamento diferenciado a ser dado pelo legislador complementar na efetivação da faculdade da delegação legislativa prevista no parágrafo único do artigo 22 da Constituição Federal, examinado no item 9 do capítulo 4 destes estudos.

Logo, o conteúdo normativo pode ser diferenciado para atendimento das necessidades peculiares diante das especificidades típicas dos ecossistemas naturais e culturais de cada região do país, promovendo debates e discussões de forma a ampliar a possibilidade do consenso com a inclusão dos reclamos da esfera pública.

Toda a argumentação até aqui levantada pretende ser capaz de contribuir para a reconstrução institucional da Federação brasileira com vistas à

sustentabilidade ambiental, sobretudo mediante a redução das desigualdades regionais existentes, fatores de degradação insustentável.

Vê-se, então, que a legitimidade desse processo reconstutivo e as próprias modificações que podem ser desenvolvidas têm como substrato a inclusão e a universalização apresentados pela Teoria Discursiva do Direito, que proporcionam maior participação popular, em que todos os sujeitos destinatários das normas jurídicas ambientais podem contribuir com pretensões de convencer pelo melhor argumento na trajetória para o desenvolvimento humano sustentável.

A autora deste trabalho, na qualidade de sujeito do dever e do direito de defender e preservar o equilíbrio ambiental, pretende com a racionalidade da argumentação fática e jurídica exposta ao longo deste texto discursivo, expor suas pretensões em prol da tutela ambiental, apresentando as sugestões explicitadas no tópico seguinte a respeito de institutos e instrumentos jurídicos vigentes, destacados como importantes para tal desiderato.

3.2 Mutação interpretativa de institutos jurídicos

Primeiro que tudo cabe consignar que se entende que o exercício hermenêutico implica atribuir sentido à norma jurídica e não em revelar o sentido existente na norma.

Dessa forma, torna-se possível a adequação da normatividade existente de conformidade com as mudanças do contexto social sem necessariamente produzir alteração ou inovação do texto jurídico.

Na mesma esteira, posiciona-se Marcelo Galuppo¹⁵⁵:

É preciso lembrar que a norma não é algo que tenha existência de 'per se'. Já Kelsen entendia, na 'Teoria Pura do Direito', que a norma é o 'sentido' que podemos encontrar em um costume ou em um texto normativo, que funciona como 'esquema de interpretação' da ação humana. Mas este sentido não é encontrado pelo intérprete como algo já existente no texto. Ao contrário, ele é 'atribuído' através da argumentação jurídica que possui diferenças, caso se trate de um discurso de aplicação ou um discurso de aplicação. Evidentemente, esta atribuição do sentido é algo que vai longe da 'discricionariedade' do juiz no julgamento do caso concreto. As condições desta atribuição de sentido pressupõem antes a existência de uma comunidade (no caso, jurídica) 'linguisticamente estruturada', o que significa que este sentido é atribuído por intermédio do discurso e da universalização.

Sobre o tema da interpretação jurídica no plano das constituições rígidas, como no caso da Constituição brasileira vigente, Anna Candida da Cunha Ferraz¹⁵⁶ aborda os processos informais que engendram mudanças constitucionais sem o funcionamento do Poder Reformador mediante revisão ou emenda do texto, apontando a interpretação constitucional como uma desses meios informais para atualização normativa.

Aduz a mencionada autora que as mutações constitucionais plasmadas pela interpretação jurídica devem ser admitidas, bem como prestigiadas se tiverem o propósito de promover a aproximação entre a Lei Maior e a realidade nacional, respeitados os limites encontrados constitucionalmente¹⁵⁷.

O processo de interpretação da Constituição Federal aqui desenvolvido se pauta nos princípios vetores da interpretação constitucional apresentados pela

¹⁵⁵ Obra citada, p. 189.

¹⁵⁶ *Processos informais de mudança da constituição*, passim.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 255.

doutrina¹⁵⁸, dos quais se destacam o princípio da supremacia da Constituição, o princípio da unidade e do efeito integrador, o princípio da máxima efetividade, o princípio da força normativa da Constituição, o princípio da conformidade funcional, o princípio da presunção de constitucionalidade, o princípio da coloquialidade e o princípio da proporcionalidade, abaixo sinteticamente explicitados.

Em primeiro plano, aparece o princípio da supremacia da Constituição, por ser a norma de fundamentação da ordem jurídica, do que decorre que toda produção legislativa infraconstitucional deve obediência ao sistema constitucional, tanto no que respeita à forma de elaboração normativa quanto ao conteúdo da matéria tratada.

Outro vetor interpretativo consiste em trabalhar a Constituição como unidade sistêmica em que seus elementos, os preceitos constitucionais, interagem entre si coordenada e interdependentemente, formando um todo harmônico, levando às interpretações favoráveis à unidade política, emergindo os princípios da unidade da Constituição e do efeito integrador.

O princípio da máxima efetividade indica que as normas constitucionais têm força cogente, sendo vetor interpretativo que procura afastar o sentido de preceito programático, meramente declaratório.

¹⁵⁸ Os princípios vetores da interpretação constitucional são extraídos da doutrina de Gomes Canotilho, Konrad Hesse, Guerra Filho, David Araujo e Nunes Júnior, sistematizados na obra citada da autora, p. 126-134.

A importância do vetor interpretativo do princípio da força normativa da Constituição sobressai, pois sustenta a atualização normativa sem mudança do texto, atribuindo-se sentido novo de acordo com as exigências do contexto histórico.

O princípio da conformidade funcional postula a vedação pelo intérprete de alterações na distribuição das funções estatais, bem como no sistema de partilha de competências entre os entes federativos, outorgados constitucionalmente.

O vetor interpretativo veiculado pelo princípio da presunção de constitucionalidade orienta o hermeneuta a considerar que a legislação infraconstitucional produzida está de conformidade com a Constituição, procurando afastar sentidos que incompatibilizem a lei com o texto constitucional.

Na compreensão do léxico normativo, o princípio da coloquialidade orienta o intérprete a considerar primeiramente o sentido coloquial da linguagem comum, pois a Constituição é a fonte da organização da sociedade política, dirigida a todo o povo, apesar da existência da linguagem técnico-jurídica, que também precisa ser examinada.

O princípio da proporcionalidade é aplicado especialmente na interpretação visando à resolução do estado de tensão entre normas constitucionais quando da apreciação de casos concretos, primando pela interpretação que permita a convivência entre os preceitos conflitantes, de modo que um não aniquile totalmente o outro, mediante a apreciação dos aspectos da adequação, da

exigibilidade e da proporcionalidade em sentido estrito, noticiados no item 9 do capítulo 4.

Com essas considerações, a seguir se tentará veicular uma interpretação de normas constitucionais como preceitos juridicamente vinculantes aos seus destinatários.

3.2.1 Plano político-jurídico: órgãos representativos das vontades parciais na elaboração e aplicação normativa de incidência geral

Dito isso, a primeira mutação que se propõe se situa no plano político, produtor do Direito positivado.

Sabe-se que na formulação paradigmática do Estado Federal brasileiro o Poder Legislativo, responsável pela edição legislativa incidente sobre todo o território nacional, é exercido pelo Congresso Nacional, de estrutura bicameral, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, na dicção dos artigos 44 e seguintes do texto constitucional.

A Câmara dos Deputados é a casa da representação popular, em que seus membros são eleitos por meio do sistema proporcional, segundo a escolha do eleitor, mediante votação em cada Estado-membro e no Distrito Federal, diante de candidatos selecionados por partidos políticos e registrados perante a Justiça Eleitoral, por meio de procedimento legal próprio.

Note-se que os deputados são eleitos entre candidatos registrados em cada Estado-membro e no Distrito Federal, fazendo com que sejam escolhidos pelos eleitores das respectivas unidades federativas, estabelecendo a

Constituição limite numérico mínimo de oito e máximo de setenta parlamentares por cada uma das unidades da Federação mencionadas.

Por sua vez, o Senado Federal é o órgão parlamentar de representação dos Estados-membros e do Distrito Federal, cujos membros são escolhidos em cada um desses entes federados pelo voto dos respectivos eleitores pelo sistema majoritário, cujos candidatos também são selecionados pelos partidos políticos, submetidos a registro junto à Justiça Eleitoral, sendo que cada Estado e o Distrito Federal elegem três senadores com mandato de oito anos.

Infere-se que, os membros da Câmara dos Deputados, apesar de terem suas bases eleitorais no território dos Estados-membros e do Distrito Federal, figurando os respectivos eleitores como representados no mandato conferido a cada um deles, esse é o órgão parlamentar da representação popular e, por isso, há variação do número de deputados em decorrência do critério demográfico, nos termos do § 1º do artigo 45 da Lei Maior.

Por sua vez, a Constituição Federal no artigo 46 expressamente diz que o Senado é composto dos representantes dos Estados e do Distrito Federal e, por isso, todos têm igual número de senadores selecionados pelo sistema majoritário.

Significa que o federalismo modelado constitucionalmente ordena que o Senado seja o órgão parlamentar pelo qual as entidades federadas participam da formação da vontade geral, ou seja, do processo legislativo de normas com incidência em todo o território nacional.

Por conseguinte, o Senado Federal deve exercer esse papel, exigindo-se para sua legítima atuação que perceba a ressonância dos argumentos sobre a necessidade da proteção ambiental respaldada no pacto federativo.

A questão que se coloca e que parece ser a tônica dos regimes federativos atuais, conforme as palavras de Konrad Hesse transcritas linhas atrás, é de como o Senado pode ser efetivamente o órgão de representação das vontades parciais se seus membros integram partidos políticos organizados nacionalmente, sabendo-se que no complexo parlamentar há o controle das lideranças partidárias?

Diante dessa situação, emerge a conveniência da ampliação e do aprofundamento das discussões em torno da questão, para que adentre no espaço da esfera pública, com força para influenciar os representantes, a fim de que se tornem sensíveis aos argumentos da ação comunicativa de seus representados, para tomada de decisão sobre a necessidade de que a tutela legislativa ambiental seja feita na ambiência federativa.

A inércia da atuação parlamentar pode ser ilustrada pelo fato de que, decorridos quase vinte anos da promulgação da Constituição Federal, a delegação facultada no parágrafo único do artigo 22 não foi manejada, nem mesmo a regulamentação das normas para cooperação entre as pessoas políticas, prevista no parágrafo único do artigo 23¹⁵⁹, sem falar da legislação

¹⁵⁹ Em 6.4.2005 foi editada a Lei ordinária nº 11.107, que se dispõe ao tratamento de normas gerais de contratação de consórcios públicos para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com finalidade de realizarem objetivos de interesse comum. Entretanto, não se trata da legislação complementar mencionada no parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal.

prevista no § 1º do artigo 174, importante para a condução do desenvolvimento em todo o território nacional.

Será que não houve necessidade, conveniência e oportunidade de elaboração dessa legislação, embora a matéria seja diretamente relacionada com a dinâmica do processo federativo no tratamento dos direitos difusos fundamentais?

Entende-se que necessidade há, destacando-se nesta ocasião especialmente aquela do cumprimento pelas vontades parciais da missão constitucional de tutelar o equilíbrio ambiental segundo os ecossistemas regionais e locais.

No estágio atual da vivência federativa o que se denota é que o controle dos bens ambientais, de titularidade coletiva, está sob a exclusividade do poder central, que no exercício da sua competência legislativa dispõe integralmente sobre sua gestão, o que traz dificuldade para que as demais esferas de poder possam proteger a qualidade ambiental, combatendo a degradação produzida pela exploração desses bens.

Nota-se que atualmente nem sequer as vontades parciais participam do processo de licenciamento ambiental, no caso de atividades e empreendimentos que potencial ou efetivamente causem significativo impacto ao meio ambiente em nível regional e nacional.

Isso leva à instauração de conflitos de interesses envolvendo tanto as entidades federadas sobre os limites das respectivas competências legiferantes,

como se veiculou no capítulo 4 sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal, como também envolvendo o interesse público e o interesse privado.

À título ilustrativo, recentemente foi proposta ação direta de inconstitucionalidade¹⁶⁰ pela Confederação Nacional da Indústria contra a Lei Estadual nº 6.986, de 29.6.2007, que impõe prévia indenização em dinheiro pela exploração econômica dos recursos minerais existentes no território paraense.

Depreende-se que a matéria de fundo atinente a tal lide se articula com a questão da exclusividade da União sobre o gerenciamento do bem ambiental mineral, inclusive matéria de sua competência legislativa privativa, e a responsabilidade de todas as pessoas políticas e a comunidade na preservação e defesa do equilíbrio ambiental, sendo que é o entorno local que recebe diretamente todos os impactos negativos pela depredação causada pelo aproveitamento econômico de um bem ambiental esgotável, que não se regenera.

Portanto, urge que a omissão parlamentar seja suprida, cabendo à coletividade exercer ações para tal fim, incluindo-se nos discursos de justificação de elaboração normativa, do que resultará ampliação dos processos democráticos e legitimará a normatividade editada.

Acrescente-se que a inércia¹⁶¹ aqui demonstrada se traduz em comportamento ofensivo à Constituição Federal, em virtude do longo decurso de

¹⁶⁰ ADI nº 4031/2008, rel. Min. Gilmar Mendes, em que são partes a Confederação Nacional da Indústria contra o Governo do Estado do Pará e a Assembléia Legislativa do Pará.

¹⁶¹ Anna Candida da Cunha Ferraz, obra citada, p. 218, diz que a inércia se caracteriza “quando há inatividade constitucional na aplicação da Constituição, ou seja, quando uma disposição

tempo sem o cumprimento do comando constitucional, o que prejudica o processo de adaptação das normas da Lei Maior ao contexto social de uma sociedade de risco.

Assim é que, por força da ordem constitucional em vigor, o Senado somente extrai sua legitimidade se sua atuação corresponder ao órgão de representação dos Estados federados.

Ainda, há de se levantar a reflexão sobre a adaptação do Direito norte-americano ao ordenamento constitucional pátrio, com atinência à normatividade do Poder Constituinte Reformador, pela qual a proposta de emenda constitucional, após a aprovação do Congresso, somente entra em vigor com a ratificação de pelo menos três quartos das Assembléias dos Estados-membros ou mediante aprovação em convenção dessas entidades federativas reunidas para tal fim.

A idéia tem por fito fortalecer a participação das vontades parciais na formação da vontade geral decorrente do Poder Constituinte derivado

Outra matéria que pode ser submetida aos debates discursivos se refere a que o princípio federativo seja observado por todos os poderes do Estado Federal.

Isso implica em que no Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição e, portanto, do pacto federativo, a configurar uma Federação

constitucional deixa de ser plenamente aplicada por falta de atuação do poder competente para esse fim, por um tempo mais ou menos longo”.

inspirado no judiciarismo, a composição espelhe a forma federativa de Estado, sugerindo-se que seus membros sejam escolhidos observadas as regiões do país.

Aliás, o Judiciário, como um dos poderes do Estado Federal, deve estar atento às relações coordenadas, cooperativas e solidárias entre os elementos integrantes do sistema federativo, pois que, assim como a jurisdição estadual aplica a legislação federal incidente sobre todo o território nacional, a Corte de Justiça de âmbito nacional, responsável pela guarda dessa legislação, o Superior Tribunal de Justiça, ao interpretar e uniformizar o direito federal deve levar em conta as diversidades naturais e culturais regionais caracterizadoras da nação plural brasileira¹⁶².

Considerando essa pluralidade marcante da civilização pátria, um dos meios para se avaliar a legitimidade das decisões judiciais é a observância da tutela desses modos de vida diferenciados, promotora da inclusão social, necessária ao equilíbrio do meio ambiente humano.

3.2.2 Plano estritamente jurídico

Neste tópico de finalização procurar-se-á encaminhar algumas sugestões de ordem teórica no intuito de repercutir na prática da vivência federativa em defesa do equilíbrio ambiental.

¹⁶² Oportuno noticiar a proposta de Emenda à Constituição nº 128/2007, que merece atenção, sobretudo por retirar a possibilidade de os integrantes dos Tribunais Estaduais comporem o Superior Tribunal de Justiça, permitindo o ingresso da magistratura de carreira somente através dos magistrados da Justiça Federal.

3.2.2.1 Critério da predominância do interesse local em matéria ambiental determinado pela extensão dos efeitos da impactação em rede

Ao longo do texto este trabalho já deixou rastros que os conceitos jurídicos das expressões constitucionais interesse local, contida no artigo 30, I, questões específicas do parágrafo único do artigo 22, bem como peculiaridades, tratada no § 3º do artigo 24, reportam-se à conhecida doutrina da predominância de interesse, usada como critério para delimitação dos campos de atuação administrativa e legislativa dos entes federados.

A lição de José Horácio Meirelles Teixeira¹⁶³ representa bem essa doutrina. Diz ele que o princípio da predominância do interesse ou do interesse peculiar é aquele em que são deixadas à União as matérias de predominante interesse geral, no sentido de nacional, ao passo que às vontades parciais são entregues aqueles assuntos e matérias de interesse predominantemente regional e local.

Ocorre que o gerenciamento do meio ambiente diante da sociedade de riscos e perigos globais é de interesse de todos os seus titulares, ultrapassando, como se sabe, as fronteiras geopolíticas nacionais.

Descortina-se, dessa forma, que a doutrina da predominância do interesse há de se adaptar aos novos tempos, que exige a atuação cooperativa e coordenada da coletividade e do Estado na tutela do equilíbrio ambiental, essencial à vida saudável.

¹⁶³ *Curso de direito constitucional*, p. 629.

Portanto, propõe-se que as normas constitucionais pertinentes à partilha de competências em matéria de proteção ambiental, que está sob a responsabilidade de todas as instâncias de poder no regime federativo, sejam interpretadas de acordo com essa obrigação comum, levando em conta que o critério da predominância do interesse local seja determinado pela extensão dos efeitos dos impactos em rede causados pela manipulação do meio ambiente, visto aqui como critério portador de maior objetividade, definindo-se, assim, os limites da competência material e legislativa do Município.

Isso significa que os impactos positivos e negativos do manejo do meio ambiente pelas atividades humanas são primeira e predominantemente de interesse local devido à proximidade dos fatores impactantes do meio ambiente ecológico e humano, a merecer atuação protetiva na fonte causadora das alterações adversas às características do entorno da localidade.

Conforme a extensão dos efeitos da impactação referida, as demais esferas de poder exercem sua competência material e legislativa em reforço cooperativo à atuação da municipalidade, que não fica isenta da sua obrigação constitucional de tutela em face da aplicação do princípio da subsidiariedade conforme concepção veiculada no item 3.3.2 do capítulo 2, aplicada no instituto da licença ambiental, tratado mais adiante.

3.2.2.2 Critério da predominância do interesse estadual para legislar sobre questões específicas determinado pelo impacto da legislação federal sobre o meio ambiente regional e local

Confirma-se a esta altura a exegese explanada no item 9 do capítulo 4 no tocante à faculdade de delegação das matérias da competência legislativa privativa da União aos Estados-membros, conforme previsão do parágrafo único do artigo 22 da Constituição Federal, percebendo-se oportuno expor a síntese do entendimento ali esposado por consistir em proposta para elaboração normativa destinada ao legislador infraconstitucional.

Pelo exame da disposição referida, infere-se que o parágrafo único do artigo 22 confere a faculdade à lei complementar de conceder autorização para os Estados-membros legislarem sobre questões específicas das matérias listadas no rol da competência privativa da União.

Corroborar-se que questões específicas são aquelas que merecem receber tratamento diferenciado segundo o impacto causado pelas normas gerais da União sobre o meio ambiente regional e local, a desafiar a atuação legislativa estadual para o atendimento das necessidades que lhe são próprias, ou seja, a delegação se insere na hipótese de lacuna ou insuficiência da normatividade geral para tutelar o meio ambiente sob a égide do Estado-membro.

A partir dessa definição se extrai o critério da predominância do interesse estadual para legislar sobre as questões específicas das matérias incluídas no poder legiferante privativo da vontade central.

Para o exercício dessa faculdade atribuída ao legislador complementar, relembrem-se os requisitos de forma e de conteúdo exigidos no enunciado normativo.

O requisito formal da delegação em comento é que deve ser feita por lei complementar federal dirigida exclusivamente ao legislador estadual, exigindo o quorum qualificado da maioria absoluta do Congresso Nacional, conforme artigo 69 da Constituição Federal.

Os requisitos materiais observados consistem em que, para a eficácia da delegação, necessária a edição de normas gerais pela União para que os Estados-membros possam legislar sobre suas questões específicas, conforme definição do critério revelado acima.

Outro requisito referente à matéria diz respeito à igualdade de tratamento conferida pela legislação complementar aos Estados-membros, ou seja, se todos devem receber a mesma delegação.

O que se compreende é que as vontades parciais devem ser tratadas como iguais no processo democrático de elaboração da norma delegada formalizada por lei complementar, mas as questões específicas, definidas a partir do critério da impactação da norma geral sobre o meio ambiente regional e local, autorizam que o conteúdo da norma delegada seja diferenciado, justamente para atender as singularidades de cada Estado-membro, cujos ecossistemas são diversificados.

Outra sugestão ora apresentada se refere ao instituto jurídico do planejamento do desenvolvimento sócio-econômico e da ordenação do território, como se veiculará a seguir.

3.2.2.3 Participação vinculante dos entes federados no planejamento do desenvolvimento humano sustentável

A mutação interpretativa dos institutos e instrumentos normativos se articula com o manejo da tarefa de planejar em nível nacional e regional o desenvolvimento econômico e social, bem como o ordenamento do território, a cargo da União, nos termos do artigo 21, IX, que dispõe para tanto dos bens listados no artigo 20 e da competência legislativa estabelecida notadamente nos artigos 22 e 24, como se assinalou ao longo deste trabalho.

Ocorre que o planejamento é uma decisão. E a decisão de planejar na complexidade da sociedade contemporânea. Complexidade essa caracterizada pela imprevisibilidade das conseqüências dos processos relacionados com a globalização de uma economia de mercado em rede, com inovações científicas e tecnológicas, com os riscos da produção e do consumo embasados nos recursos naturais esgotáveis, com a existência de pobreza, marginalização, crescente violência no meio social etc.

Além disso, o planejamento da ação pública deve considerar a existência de grupos sociais plurais, precisando integrar projetos de vida diferenciados, mesmo àqueles alternativos, porquanto a exclusão gera a ameaça de desintegração social, que deve ser a todo custo afastada.

O planejamento se orienta, então, como um instrumento de minimização dos riscos e perigos, estabelecendo planos de ação.

Logo, por impossibilidade empírica, o planejamento não pode objetivar fazer previsão do futuro, mas pode mitigar os riscos da sociedade complexa, levando-se em conta, também, sua falibilidade.

Rafael Lazzarotto Simioni¹⁶⁴ diz que o planejamento consiste em uma estratégia de redução da complexidade do meio para elaborar uma complexidade própria, estruturalmente organizada, a partir das decisões planejadas.

Na área econômica, social e ambiental, planejar o desenvolvimento se apresenta essencial, pois que, mediante a execução de planos de ação, visa à consecução dos objetivos do Estado brasileiro, nos quais figuram como elementos integrativos o desenvolvimento material e a efetivação dos direitos fundamentais, campo em que se insere o equilíbrio ambiental.

Nos termos do § 1º do artigo 174 da Lei Fundamental, as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado se estabelecerão por meio de lei, o que significa que a norma jurídica disporá sobre o gerenciamento dos riscos ora retratados.

Para tanto, precisa buscar na realidade social os meios capazes de possibilitar o reconhecimento da plêiade de riscos que a contemporaneidade enfrenta, sendo importante o papel da ciência para o desenvolvimento de probabilidades no intuito de formular expectativas a respeito do futuro.

¹⁶⁴ *Direito ambiental e sustentabilidade*, p. 203.

Nesse sentido, o que se propõe é que a elaboração e a execução dos planos nacionais e regionais do desenvolvimento sócio-econômico e do ordenamento territorial observem à harmônica distribuição dos recursos biológicos, respeitando as características do meio ambiente de cada região e localidade, aproveitando as potencialidades econômicas dos vários ecossistemas integrantes dos biomas brasileiros, de forma a possibilitar sua capacidade regenerativa e promover a inclusão da população local.

Não se pode olvidar que a ordem econômica capitalista, assegurada pela Constituição de 1988 se pauta na defesa do meio ambiente, tendo a Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003, acrescentado ao inciso VI do artigo 170, que tal defesa pode ser efetivada pelo tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Tal preceito serve de justificação para elaboração normativa do planejamento voltado ao estabelecimento de incentivos que beneficiem atividades sustentáveis, fomentando as organizações empresariais na forma de cooperativas de risco ecológico, prevendo, por outro lado, o incremento da taxaço sobre atividades poluidoras, nocivas ao entorno comum, o que desafia planos de ação de remanejamento fiscal.

Quanto à temática da desigualdade regional, produtora de mais processos de desigualdade social, o planejamento para o desenvolvimento nacional equilibrado dispõe da normatividade estatuída nos artigos 43, § 2º, 151, I, 159, I, “c”, 161, II, que permitem ao poder central, agir mediante os mecanismos de

incentivos financeiros e fiscais, no sentido de promover a redução das desigualdades entre as entidades federadas, observando as potencialidades dos ecossistemas regionais e locais, afastando o modelo até então aplicado, baseado em projetos planejados sem observância das diversidades naturais e culturais existentes no país.

Assim é que para atribuir sentido harmônico às normas constitucionais previstas no artigo 21, IX, e 23, VI, VII e X, do texto constitucional há de se atentar para o artigo 1º da referida Lei Maior, que proclama a estrutura organizativa de Estado Federal.

Por assim entender, o planejamento e os planos aqui tratados requerem forçosamente a participação de todas as entidades federadas, meio para conferir legitimidade exigida para formação e aplicação do mandamento normativo respectivo, com base no consentimento de todos os envolvidos, incluindo-se a esfera pública.

Nesse diapasão, vale a transcrição do artigo 174 e § 1º da Constituição Federal, *verbis*:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Considerando a argumentação produzida, infere-se que a legislação prevista no § 1º transcrito deve dispor sobre a participação vinculante das outras

instâncias do poder no Estado federal na atuação planejada para o desenvolvimento humano sustentável, a ser empreendido em todo território brasileiro¹⁶⁵. A participação vinculante implica obrigatoriedade da intervenção de todas as instâncias e não apenas mera manifestação, sem força cogente.

A argumentação ora empreendida se aplica aos Estados-membros no planejamento do desenvolvimento social, econômico e ambiental no âmbito regional, sendo imperiosa a vinculação dos Municípios situados no território da entidade estadual, bem como a compatibilidade do planejamento municipal com os das demais esferas.

Lembre-se que é no âmbito das municipalidades que as pessoas vivem, estabelecendo cotidianamente relações intersubjetivas, podendo avaliar pelo critério da proximidade o desempenho das autoridades públicas frente a sociedade global de riscos e perigos.

Isso vale para as municipalidades menores e maiores, estas últimas identificadas com as grandes metrópoles existentes no país.

Compreende-se que os níveis de governo mais próximos dos cidadãos podem agir com mais eficácia administrativa, notadamente na execução dos planos de ação desenvolvidos pelo planejamento de minimização dos riscos ambientais, pois podem contribuir para a produtividade econômica e, até mesmo, para a competitividade entre os agentes econômicos, fiscalizando diretamente o

¹⁶⁵ Fernanda Dias Menezes de Almeida, obra citada, p. 80, sugere que na lei tratada no artigo 174, § 1º, as entidades federadas sejam ouvidas pelos órgãos federais de planejamento quando da elaboração dos planos sobre o desenvolvimento nacional equilibrado.

meio ambiente local, administrando as condições do manejo dos recursos ecológicos que, na sugestão ora formulada, estão na base social para o aproveitamento racional.

Ademais, a Administração Pública local está diretamente envolvida com o meio ambiente cultural, desempenhando papel importante na valorização e divulgação das manifestações culturais, conhecendo empiricamente as diversidades culturais locais, agindo em prol do exercício da tolerância diante da pluralidade da sociedade atual.

Outro ponto que se quer pôr em relevo se refere à legitimidade da representação política, já que inegavelmente as autoridades locais detêm em grau maior pela proximidade frente à coletividade, podendo esta conferir e reclamar as ações públicas voltada para a realização dos interesses regionais e locais.

Ocorre que todo esse esforço argumentativo, visando à eficiência do exercício do poder estatal em prol das comunidades regionais e locais, restaria esvaziado se não houver a elaboração e a execução do planejamento determinado normativamente de forma integrada.

A integração dos planejamentos nacional, regional e local está no centro da noção de sustentabilidade ecológica, pois que ações públicas divorciadas do planejamento integrado se mostram incompatíveis com o uso racional dos recursos ambientais no contexto do regime federativo.

Por conseguinte, os planejamentos nacionais, regionais e locais integrados se apresentam como condicionantes para a viabilidade do zoneamento ambiental,

instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, nos termos do artigo 9º, II, da Lei nº 6.938, de 31.8.1981.

Ainda há de destacar que o processo de elaboração normativa voltado para as diretrizes do planejamento para ser legítimo deve ser alicerçado no princípio democrático, incluindo o maior contingente possível de atores sociais, tanto no sentido qualitativo quanto no sentido quantitativo, permitindo a inclusão de todos os grupos com interesses concorrentes, típicos de uma sociedade plural, nos discursos racionais visando à escolha do melhor argumento, obtido pelo consenso, a gerar a integração social tão almejada.

Com supedâneo na legislação editada sobre o planejamento do desenvolvimento nacional, regional e local, antevê-se que a questão dos conflitos de competência administrativa sobre o instituto da licença ambiental pode ser contornada.

3.2.2.4 Licenciamento ambiental como ato consorcial dos órgãos ambientais no regime federativo: natureza jurídica de ato complexo de eficácia múltipla: paradigma teórico à luz do Direito Ambiental

Já se asseverou ofensivo ao regime federativo vigente no Estado nacional que o licenciamento se faça em um único nível de poder, com a exclusão dos demais entes federados, se o impacto ao meio ambiente se propagar em rede, atingindo área que ultrapassem o âmbito municipal.

Relembrando as razões para tal assertiva, procurou-se o convencimento de que a potencialidade ou a efetividade do impacto de degradação ao meio

ambiente sempre será primeiramente local, cabendo fazer a prognose, mediante estudos e avaliações pertinentes, da propagação em rede, que desafiará a ingerência das demais esferas de poder.

Assim é que toda atividade ou todo empreendimento que maneje recursos ambientais, bem como aqueles capazes de causar qualquer forma de degradação ambiental se submete ao prévio licenciamento dos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, de acordo com o regime federativo.

Por isso, também naquelas atividades que explorem recursos ambientais que estão sob a égide do poder central ou que se localizam em área sob sua gestão, não se pode dispensar a participação vinculante no procedimento licenciatório dos demais entes que sofrem os impactos locais em razão da aludida atividade.

Dessa inferência decorre a necessidade de adaptação do artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31.8.1981 e da regulamentação administrativa expedida pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) acerca da participação obrigatória das entidades federadas diretamente envolvidas.

Ousa-se, então, alinhar proposta de alteração normativa, para que o artigo 10 mencionado contenha a redação pela qual a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão ou órgãos ambientais competentes,

integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), aplicando-se o princípio da subsidiariedade para atuação conjunta dos órgãos dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União, de acordo com a extensão da área diretamente atingida pelos impactos do projeto, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

Essa alteração assim alinhavada pode repercutir em outros dispositivos do diploma legal referido, que merecerão adaptação correspondente.

Pretende-se, dessa forma, contribuir para correção do vício de inconstitucionalidade ora observado na disposição referida da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e na Resolução do CONAMA nº 237, de 19.12.1997, veiculada no item 12 do capítulo 4.

Anote-se que se compreende que a inconstitucionalidade percebida é manifesta, sendo que a ausência ou a ineficácia do exercício do controle de constitucionalidade não tem o condão de superá-la, por ferir o princípio federativo e a forma compartilhada da proteção ambiental prevista na Lei Maior.

Para, além disso, a participação das esferas de poder conforme a proposição ora formulada intenta promover a integração de todos a partir do espírito federativo diante de uma realidade global de riscos, que vem amargando os prejuízos do desgaste ambiental.

Logo, vislumbra-se facilitada às iniciativas públicas visando às relações de cooperação, coordenação e solidariedade entre os entes federativos, podendo ser instrumentalizadas por convênios e consórcios públicos, que viabilizam a

operacionalização de interesses comuns, convergentes, no âmbito da gestão ambiental, especialmente na prestação de serviços técnicos, compartilhamento de informações e estudos ambientais, uso simultâneo de equipamentos etc.

Por essa perspectiva, o instituto da licença ambiental possui índole de ato concursal e se reveste da natureza de ato jurídico complexo¹⁶⁶, em que para sua formação há a convergência da manifestação de vontade de vários órgãos integrantes do SISNAMA, de acordo com as esferas de competência em matéria ambiental dos entes federados¹⁶⁷.

De indiscutível clareza, então, que a unidade da causa da participação conjunta dos órgãos ambientais representativos das entidades federadas para a produção do ato jurídico complexo do licenciamento ambiental, identifica-se com a efetiva proteção do equilíbrio do meio ambiente, sendo todos co-obrigados.

¹⁶⁶ Hely Lopes Meirelles, in *Direito administrativo brasileiro*, p. 149, define ato complexo no âmbito do direito administrativista, como: “o que se forma pela conjugação de vontades de mais de um órgão administrativo”. Informa que o essencial dessa categoria de ato é o concurso de vontade de órgãos diferentes na formação de um ato único.

¹⁶⁷ A Desembargadora Federal Consuelo Moromizato Yoshida deu luzes a essa questão sobre a competência comum em matéria ambiental no julgamento do processo 20036100025724-4, do Tribunal Regional Federal da 3ª Região. A decisão proferida no acórdão nº 990253, julgada em 9.5.2005, é emblemática, ressaltando-se aqui três aspectos: a) No voto, a aludida magistrada vislumbra o licenciamento ambiental como ato complexo nos casos de impactação de extensa área, envolvendo Municípios, Estados e a União, dizendo que “para que seja exercida a competência constitucional comum atribuída aos diversos níveis federativos, é imprescindível que, nas situações acima descritas, haja a participação efetiva dos órgãos ambientais federal, estadual (ais) e municipal (ais) envolvidos no processo de licenciamento, cada qual atuando dentro de suas respectivas competências. Tal exigência é observada na hipótese de duplo ou múltiplo licenciamento (federal, estadual e/ou municipal), requerido no caso vertente na forma de pedido sucessivo. Pode-se cogitar, ademais, a possibilidade de licenciamento conjunto, como ato complexo das três esferas da federação, inviável, contudo, por ora, por falta de previsão legal”; b) A decisão exemplarmente salienta a responsabilidade jurídica de todas as esferas de poder na tutela ambiental, tornando exigível a participação das pessoas políticas envolvidas; c) Essa atuação conjunta, necessária à observância do comando constitucional, foi efetivada mediante consenso dos partícipes do processo, que recebeu a chancela pela homologação judicial.

Note-se que a categoria jurídica da licença ambiental ultrapassa a configuração de ato administrativo, pois seu objeto é a autorização para o exercício de uma atividade econômica que causa impactação do meio ambiente, bem de titularidade difusa, questionando-se se a teoria do ato administrativo se mostra suficiente para o tratamento da multiplicidade de efeitos que esse ato jurídico produz.

Por isso, embora se estabeleça uma relação jurídica entre a Administração Pública e o particular requerente da licença, bem como pode ser configurado ato jurídico complexo formalizado por um único ato, a licença ambiental tem eficácia múltipla, engendrando relações jurídicas multilaterais, que se estabelecem concomitantemente, por afetar terceiros, sujeitos aos impactos da atividade licenciada.

Assim é que pessoas físicas e jurídicas do entorno do empreendimento, bem como as empresas concorrentes, podem ter seu patrimônio jurídico ameaçado ou efetivamente lesado pela atividade autorizada e seus consectários.

Por ser um ato jurídico complexo de eficácia múltipla que envolve bem jurídico essencial à sadia qualidade de vida de todos seus titulares, observa-se que sua formação se desenvolve em fases, prevendo atualmente a regulamentação do SISNAMA a realização de estudos avaliativos no intuito de embasar a licença prévia, a licença de instalação e a licença de operação, previstas no artigo 8º da Resolução Conama nº 237, de 19.12.1997.

A licença prévia consiste no ato referente à fase de aprovação preliminar, na qual são examinados o planejamento do projeto e sua viabilidade ambiental, com o fim de ser autorizadas sua concepção e localização. Nessa fase preambular, o Poder Público fixa requisitos e condições de controle ambiental, bem como outras exigências, a serem implementadas nas fases posteriores.

A licença de instalação é o ato identificado pela autorização para instalação do projeto em face da aprovação dos planos e programas em consonância com as exigências feitas na fase preliminar, podendo também ser estipuladas outras condições necessárias decorrentes da própria instalação.

A licença de operação consiste no ato em que o Poder Público aprova que a atividade efetive sua operação em decorrência do cumprimento das exigências estabelecidas nas fases anteriores, impondo nessa etapa as medidas mitigadoras de acordo com impactação causada, estabelecendo outras formas adequadas de controle ambiental como condicionantes para o desempenho da atividade licenciada.

Dessa forma, denota-se que a licença ambiental se consubstancia em um procedimento, constitutivo de direitos e deveres jurídicos anteriores e posteriores a sua concessão.

Antevêm-se, então, relações jurídicas multilaterais que se originam do procedimento licenciatório, produzindo efeitos entre o Poder Público e a pessoa física ou jurídica postulante, entre a coletividade e o Poder Público, entre a coletividade e o empreendedor, além das relações entre os cidadãos

individualmente considerados e os demais sujeitos referidos, reciprocamente, articulando-se diretamente com o instituto da responsabilidade por lesão ou ameaça de lesão a bem juridicamente protegido.

Apesar de constituir relações jurídicas múltiplas cujos efeitos se prolonguem no tempo, pode-se dizer que a licença ambiental se reveste de certa precariedade, porquanto sujeita à renovação e à revogação, pois é ato que se submete às alterações de fato e de direito incidentes sobre o conjunto de circunstâncias ambientais que fundamentaram sua concessão, como, por exemplo, a descoberta científica da geração de produtos de nocividade insustentável, o desatendimento das condicionantes exigidas para a operatividade e outros que tais que levem à inviabilidade do equilíbrio ambiental.

Por isso, diante da natureza jurídica do bem envolvido no ato complexo de eficácia múltipla, parece apropriado se construir paradigma teórico fundado no sistema de relações jurídicas ambientais que o licenciamento ambiental engendra, tendo-se procurado aqui contribuir para o seu delineamento, observando-se ser ato jurídico consorcial de natureza complexa e de eficácia múltipla, revestido de caráter precário, revelando relações jurídicas multilaterais sob ângulo de estudo do Direito Ambiental¹⁶⁸.

A questão que a esta altura se coloca e que deve ser enfrentada é de ordem prática, referindo-se à possibilidade de efetivação do ato consorcial entre

¹⁶⁸ Devido às características de forma e de conteúdo da licença ambiental, a doutrina portuguesa também vem se ocupando na construção dogmática a respeito da matéria, fundada na relação jurídica do ambiente, aliada à relação jurídica administrativa que está na origem do ato. Ver Vasco Pereira da Silva, obra citada, p. 192-208.

os entes públicos co-responsáveis diretamente pela tutela de gerenciamento ambiental, diante de divergências governamentais de índole político-partidária, bem como por conta da visão reducionista de gestores, capazes de levar à posição arbitrária desprovida de argumentação racional.

Compreende-se que o encaminhamento da resolução encontra alternativa nas diretrizes e bases do planejamento elaborado e executado por planos de ação acerca do desenvolvimento sócio-econômico tratado linhas atrás que, por força da participação de todos os entes federativos, vincula a atuação governamental.

Por assim ser, o planejamento e os planos voltados ao desenvolvimento social e econômico servem de parâmetro para a conduta dos gestores do bem de titularidade de todos, repisando-se que em busca do equilíbrio ambiental a ação pública planejada deve atender às características dos ecossistemas locais visando ao aproveitamento de suas potencialidades naturais.

De outra parte, a defesa pela maior participação de todos os elementos integrantes da Federação brasileira na tutela do equilíbrio ambiental, atribuindo-se interpretação no sentido de afirmar as respectivas competências comuns e concorrentes, também implica garantir sua responsabilização por atos comissivos e omissivos contra bem de uso comum do povo.

Sobre o comportamento omissivo da Administração, Paulo Affonso Leme

Machado¹⁶⁹ diz:

Contraria a moralidade e a legalidade administrativas o adiamento de medidas de precaução que devam ser tomadas imediatamente. Violam o princípio da publicidade e o da impessoalidade administrativas os acordos e/ou licenciamentos em que o cronograma da execução de projetos ou a execução de obras não são apresentados previamente ao público, possibilitando que os setores interessados possam participar do procedimento das decisões.[...]

Deixa de buscar a eficiência a Administração Pública que, não procurando prever danos para o ser humano e o meio ambiente, omite-se no exigir e no praticar medidas de precaução, ocasionando prejuízos, pelos quais será co-responsável.

De igual modo, no caso de as vontades parciais deixarem de cumprir com sua obrigação constitucional de proteção ao equilíbrio ambiental, a responsabilização de seus agentes se torna cabível.

3.2.2.5 Responsabilização política como corolário da gestão de risco ambiental na República Federativa proclamada como Estado Democrático de Direito.

Ao tratar do princípio do poluidor-pagador, abordou-se o instituto da responsabilidade criminal, administrativa e civil por danos ambientais.

Agora se pretende trazer à luz a responsabilidade política dos membros dos poderes estatais incumbidos da gestão dos riscos ambientais, diante da percepção de que a temática não é lembrada no tratamento jurídico da questão.

No entanto, este trabalho pretende realçar esse instituto por considerar que a Constituição Federal abriga o princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal na proteção do equilíbrio ambiental, importando, então, ampliar o ângulo

¹⁶⁹ *Direito ambiental brasileiro*, p. 65-66.

de visão da responsabilidade jurídica para aqueles agentes políticos que atentam contra um bem da coletividade.

Antes de qualquer coisa, impende esclarecer que a responsabilidade política é espécie do gênero da responsabilidade jurídica, porquanto sua previsão está fundamentada na norma constitucional e regulamentada na legislação infraconstitucional, que disciplinam as hipóteses de incidência, o procedimento cabível e a sanção a ser aplicada.

Correlata à responsabilidade administrativa, que impõe ao administrador o dever jurídico de reparar ou ressarcir os prejuízos causados ao patrimônio público pelos atos abusivos ou excessivos, a responsabilidade política se distingue daquela, pois, além de decorrer das obrigações impostas ao agente público em razão do exercício do cargo para o qual foi investido, exprimindo o dever jurídico de satisfazer os mandamentos normativos, caracteriza-se pela apreciação da conduta julgada por critérios políticos.

Nesse sentido, essa tipologia de responsabilidade jurídica se aproxima do significado do vocábulo inglês *responsability*, que expressa a idéia de uma pessoa ter de responder perante outras pelos seus atos, pressupondo a existência de um vínculo definido e claro entre os que recebem a delegação de agir e os que proporcionam essa delegação.

Tem-se que a responsabilidade política é geralmente atribuída aos agentes políticos, exercentes das atividades estatais típicas, abrangendo os membros das

funções legislativas, executivas e jurisdicionais das esferas de poder componentes da Federação brasileira.

Na responsabilização política a conduta da autoridade pública é apreciada e julgada por procedimento especial legalmente estabelecido perante um órgão político, do qual pode resultar a aplicação de uma sanção de natureza política.

Nesse contexto, a sanção política prevista se volta ao afastamento do exercício da função, à perda do cargo e à inabilitação para o desempenho de função pública por determinado período.

Acentua-se a vinculação estreita da responsabilização política com o princípio democrático, permitindo a efetivação do princípio fundamental do Direito Ambiental da participação popular, à medida que os cidadãos pelo agir comunicativo expressado pela esfera pública podem proferir argumentos racionais, a respeito da atuação de seus representantes sobre o fato supostamente antijurídico, do qual originou a acusação, de forma que aqueles que não tenham se desincumbido satisfatoriamente das obrigações do mandato sejam legitimamente afastados do cargo.

Emprega-se o termo mandato no sentido de delegação outorgada pelo povo a pessoas para o fim específico de agir na consecução do bem comum.

Essa acepção comporta a delegação feita àqueles agentes eleitos pelo voto popular mediante processo eleitoral para o exercício das funções legislativas e executivas, conforme está assegurado no artigo 14 do texto constitucional.

Mas abrange, também, a delegação conferida àquelas pessoas ocupantes de cargos públicos em que seus ocupantes são nomeados segundo o procedimento de seleção e investidura estatuído pela Lei Maior, extraindo a legitimidade do Poder Constituinte originário e derivado, na consideração de que tal poder é eleito pelo sufrágio universal e pelo voto dos cidadãos. Logo, incorporam-se os membros do Poder Judiciário.

Quanto ao bem comum, conforme assinalado no item 1 do capítulo 3, este é o objeto da finalidade estatal, uma de suas características essenciais, que a sociedade pluralista brasileira na Constituição Federal de 1988 expressamente definiu quando proclamou no artigo 3º seus objetivos fundamentais, os quais, sempre é oportuno salientar, guardam consonância com os princípios normativos elencados no artigo 1º.

Saliente-se, ainda, que a finalidade do Estado brasileiro, retratada pelos seus objetivos fundamentais, foi neste trabalho revelada com o desenvolvimento humano sustentável observado normativamente, objeto cognitivo do Direito Ambiental de égide constitucional.

Assim é que os ocupantes dos cargos do poder estatal distribuídos nas funções legislativas, executivas e judiciárias se submetem à avaliação política de sua conduta em face do desempenho da função pública voltada ao bem comum, ou seja, o modo de agir dos agentes políticos pode desafiar a incidência da responsabilidade política.

A responsabilização política se reporta ao que a linguagem constitucional nomina de crime de responsabilidade, mas há de se fazer importante consideração.

Para tanto, lança-se mão de Ruy Rosado de Aguiar Júnior¹⁷⁰, que clarifica a questão quando diz, seguindo Paulo Brossard, que a expressão crime de responsabilidade usada constitucionalmente não possui conceito técnico ou científico exato, portadora de equívoco de linguagem legislativa que vem desde o Primeiro Reinado, ao designar indistintamente as infrações políticas, praticadas por autoridades políticas, bem como as infrações funcionais, que são crimes comuns, cometidas por funcionários públicos¹⁷¹.

A responsabilidade política das autoridades públicas encontra assento na Constituição da República Federativa.

Citar-se-ão as previsões da responsabilidade de autoridades públicas a partir das funções estatais legislativas, executivas e judiciárias, de acordo com as esferas de poder federadas.

Os membros do Congresso Nacional podem ter seus mandados cassados pelo processo político estatuído no § 2º do artigo 55 do Texto Maior, nos quais são julgados por suas respectivas casas.

¹⁷⁰ *Responsabilidade política e social dos juízes nas democracias modernas*, p. 13.

¹⁷¹ Exemplo dessa prática da linguagem normativa se observa no Decreto-lei nº 201, de 27.2.1967, que dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores, pois no artigo 1º tipifica os crimes de responsabilidade dos prefeitos municipais, incriminando condutas que se vêem como crimes funcionais, que ensejam a aplicação, mediante ação penal pública perante o Poder Judiciário, das penas cominadas de reclusão ou detenção, bem como de perda de cargo e inabilitação para o exercício de função pública. Já as infrações políticas dos prefeitos municipais estão previstas no artigo 4º, chamadas de infrações político-administrativas e estão sujeitas ao julgamento pela Câmara de Vereadores, cuja sanção é a cassação do mandato.

As Constituições Estaduais¹⁷² vêm dispendo de forma simétrica ao estatuído pela Constituição Federal com atinência à responsabilidade política dos agentes parlamentares, reproduzindo às hipóteses de cassação de mandato por infração política contidos no artigo 55, I, II e VI, que dão ensejo ao processo político de apuração dos fatos que justificam a decretação da perda do mandato, revestindo-se tal decisão da natureza jurídica de ato constitutivo.

Registre-se que as hipóteses previstas nos incisos III, IV e V do referido artigo 55 são de extinção de mandato, revestindo-se a decisão da Mesa da Casa respectiva em ato de natureza jurídica declaratória, em face do reconhecimento do fato ou do ato que gerou o perecimento do mandato, conforme assinala José Afonso da Silva¹⁷³.

Por sua vez, o Chefe do Poder Executivo Federal é julgado politicamente pelo Senado Federal, após a autorização dada pela Câmara dos Deputados para abertura do processo por dois terços de seus membros, conforme previsão dos artigos 51 e 52 da Constituição vigente.

No artigo 85, a Lei Fundamental se auto-referencia ao descrever o bem juridicamente dignificado, cuja ofensa pode desencadear o processo de impeachment do Chefe do Executivo Federal.

O dispositivo é de textura aberta, contemplando os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal, dando os incisos I a VII ênfase aos atos ofensivos à existência da União; ao livre exercício do Legislativo,

¹⁷² A exemplo do artigo 97 da Constituição do Estado do Pará.

¹⁷³ *Curso de direito constitucional positivo*, p. 470.

do Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais dos entes federados; ao exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; à segurança interna do país; à probidade na administração; à lei orçamentária; e ao cumprimento das leis e das decisões judiciais.

A Lei nº 1.079, de 10.4.1950, recepcionada quase que integralmente pelo sistema constitucional em vigor, define as condutas tipificadas como infrações políticas atribuíveis ao Chefe do Executivo Federal, articulando-se com o tema ambiental aqui tratado a conduta descrita no artigo 7º, 9, de violação patente aos direitos individuais e sociais, como também as inscritas no artigo 9º, 3 e 4, de omissão na imposição de responsabilidade dos seus subordinados referente aos delitos funcionais e à prática de atos contrários à Constituição, além da expedição de ordens contrariando às disposições constitucionais.

Valer ressaltar que qualquer cidadão pode denunciar o Presidente da República pela prática de infração política, nos termos da legislação aludida, que regula o procedimento acusatório que desagua no julgamento perante o Senado Federal, cuja sessão é presidida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, ocorrendo a perda do mandato e a inabilitação para o exercício de função pública pelo período de oito anos pela aprovação de dois terços dos membros do Senado, nos termos do parágrafo único do artigo 52 da Constituição Federal.

Vê-se, também, que a Lei nº 1.079, de 10.4.1950, prevê a responsabilização política dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, definindo as infrações políticas no artigo 39, coibindo a alteração de decisão ou voto já proferido em sessão do Tribunal, exceto pela via recursal; o proferimento de

juízo quando por lei seja suspeito na causa; o exercício de atividade político-partidária; a desídia no cumprimento dos deveres do cargo; proceder de modo incompatível com a honra, a dignidade e o decoro de suas funções¹⁷⁴.

Registre-se que a lacuna legislativa a respeito do tratamento jurídico da responsabilidade política de todos os membros do Poder Judiciário, pode ter como causa a dificuldade de compatibilizar o juízo valorativo por critérios políticos das decisões proferidas com o a liberdade decisória fundada no livre convencimento na interpretação e aplicação do Direito.

A legislação federal ora comentada também disciplina a responsabilidade dos Chefes dos Executivos Estaduais, definindo como condutas típicas as mesmas destinadas ao Presidente da República. O processo respectivo terá tramitação perante as respectivas Assembléias Legislativas Estaduais, que é o órgão político julgador, conforme disciplina conformada pelo Poder Constituinte Decorrente.

Ademais, a responsabilidade política dos Chefes dos Executivos Municipais e dos membros das Câmaras de Vereadores encontra previsão Decreto-lei nº 201, de 27.2.1967, definindo o artigo 4º as infrações políticas que podem ser

¹⁷⁴ A Lei nº 10.028, de 9.10.2000, que alterou a Lei nº 1.079, de 10.4.1950, acrescentou o artigo 39-A, atribuindo ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, ou a quem o substituir no exercício das funções, as condutas previstas no artigo 10, atentatórias à lei orçamentária, como crimes de responsabilidade, a ensejar o sistema de sanções políticas. Registre-se que o parágrafo único do artigo 39-A citado estende à responsabilização tratada aos ordenadores orçamentários representados pelos Presidentes, e respectivos substitutos, dos Tribunais Superiores, dos Tribunais de Contas, dos Tribunais Regionais Federais, do Trabalho e Eleitorais, dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Juízes Diretores de Foro no primeiro grau de jurisdição. Todas as autoridades acima citadas possuem prerrogativa de foro em razão da função, para apuração e julgamento das condutas tipificadas como crime de responsabilidade, conforme estabelecido pela Constituição Federal, artigos 52, I, 102, I, "c", 105, I, "a", 96, III.

atribuídas aos Prefeitos Municipais e no artigo 7º àquelas pertinentes aos Vereadores, regulamentando o processo respectivo e assinando a Câmara Municipal como órgão julgador¹⁷⁵.

A partir dessas considerações se intenta remarcar que as autoridades políticas responsáveis pela tutela ambiental não estão imunes ao julgamento político em decorrência da gestão desse bem coletivo, notadamente quanto àquelas em que já há previsão normativa de infração para a hipótese de violação aos direitos difusos, na interpretação dada à luz do texto constitucional vigente para o artigo 7º, 9, da Lei nº 1.079, de 10.4.1950, quanto ao Presidente da República e aos Governadores dos Estados-membros.

Quanto aos Prefeitos Municipais, o artigo 4º do Decreto-lei nº 201, de 27.2.1967, nos incisos VII e VIII, define como infrações políticas praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática, bem como omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município sujeito à administração da Prefeitura.

¹⁷⁵ Tem-se discutido algumas questões sobre a responsabilidade política dos membros do Executivo Estadual e Municipal. Uma das questões que se apresenta relevante diz respeito ao cabimento da definição das infrações políticas e seu respectivo processo seja feito por lei federal. Várias Leis Orgânicas Municipais disciplinam o assunto sob o fundamento do interesse local. No entanto, ao examinar as matérias de competência legislativa dos entes federados, percebe-se que a União detém o poder legiferante privativo sobre direito processual e cidadania (art.22, I e XIII), pelo que parece assistir razão a José Nilo de Castro, *Direito municipal positivo*, p. 379, quando diz que sanção política imposta de perda do mandato e inabilitação para o exercício de função pública se refere à cidadania, cujo conteúdo normativo abrange os direitos políticos ativos e passivos, concluindo que assim como o exercício de mandato eletivo consiste em direito político, perdê-lo também é matéria afeta ao direito político e, portanto, à cidadania. Assim é que a jurisprudência vem afirmando a recepção da Lei nº 1.079, de 10.4.1950, e do Decreto-lei nº 201, de 27.2.1967, com as adaptações necessárias frente à Constituição Federal (STF-ADI 1628/SC, TJMG-ADI 38.385-1, TJSP-ADI 25.279-0/2). Insta observar que ambas as matérias são passíveis da delegação prevista no parágrafo único do artigo 22.

Vale dizer que os processos decisórios implicam riscos e perigos, incluindo a decisão de não participar da decisão, o que leva os agentes do poder decisório a enfrentar a responsabilidade por não ter procurado evitar a degradação ambiental, produtora de processos sociais mais arriscados e perigosos.

Por assim entender, o gestor que desatenda as normas referentes ao planejamento do desenvolvimento nacional, regional e local, que se abstenha da defesa do meio ambiente da localidade, deixando de aplicar o instrumento do licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente degradantes, que infrinja o pacto federativo com relação aos preceitos constitucionais de repartição de competências sobre a matéria, notadamente deixando de agir, omitindo-se do dever jurídico de defender e preservar os ecossistemas da comunidade, pode ser acusado e julgado politicamente por conduta incompatível com as obrigações assumidas pela delegação conferida com a outorga do mandato.

Mandato esse conferido pelo povo, titular do bem jurídico meio ambiente humano e ecologicamente equilibrado, antevendo-se a responsabilização política como uma vertente diferenciada da tutela desse bem inestimável, por possibilitar a participação popular mais diretamente no processo que se ancora em juízo político da conduta do agente público.

4 CONTRIBUIÇÃO DO PENSAMENTO JURÍDICO PARA A VIDA SUSTENTÁVEL: CONSTRUÇÃO DE ALTERNATIVAS ÀS SOLUÇÕES DOMINANTES

Com esse título se veicularão as considerações finais das idéias apresentadas ao longo do presente trabalho monográfico, tentando sistematizá-las, sabendo-se de antemão que merecem reflexão crítica para continuidade dos estudos.

Em primeiro lugar, entende-se que o pensamento jurídico deve estender seus horizontes para ir além da resolução de conflitos já instalados na órbita judicial, procurando trilhar caminhos que possam apresentar alternativas para redução das conflituosidades observando o domínio social e institucional que lhe serve de referência, embora se reconheça que a redemocratização postulada pela Constituição Federal de 1988 garanta o livre acesso ao Poder Judiciário, do que decorre a crescente judicialização de matérias de toda ordem.

Ocorre que no contexto da segunda modernidade, empregando a expressão de Ulrich Beck mencionada anteriormente, as exigências oriundas da complexidade da sociedade contemporânea, caracterizada pela imprevisibilidade dos efeitos globais dos novos processos econômicos, sociais e ambientais, que escapam do controle centrado no paradigma do Estado Nacional tradicional, leva à busca de outras medidas para se mitigar a imprevisibilidade que a princípio parece inevitável.

A alternativa notoriamente pregada consiste na gestão dos riscos e das incertezas dos processos complexos que resultam em mudanças na vida atual, parecendo adequado que a gestão desses riscos e incertezas implica afirmação do conceito de confiança, confiança nas pessoas e nas instituições, conforme a observação de Anthony Giddens, também já veiculada.

Uma das vertentes da vida social que necessita do gerenciamento do risco repousa na questão ambiental diante do indiscutível desgaste do meio ambiente, cujo equilíbrio sustenta todas as formas de vida.

O modelo de desenvolvimento baseado no uso irresponsável dos recursos ambientais, afetou negativamente o meio ambiente global, tanto pela depredação quanto pela poluição, causadas pelas ações humanas, por exigência dos interesses de expansão econômica em uma sociedade massificada na produção e consumo de bens e serviços.

Todavia, os efeitos da degradação do entorno comum não são distribuídos uniformemente pela população mundial, persistindo a desigualdade na socialização desses efeitos.

Diante da situação exposta e com supedâneo no fato de que a mitigação do risco se articula com o fenômeno da confiança nos indivíduos e nas instituições, entende-se que o Estado Nacional revestido de soberania ainda é o condutor do processo de gestão dos riscos em seu território e em benefício do seu povo, atento para o regime de cooperação internacional.

Na organização federativa do Estado brasileiro, percebe-se que a gestão dos perigos que envolvem o bem jurídico ambiental é obrigação prevista constitucionalmente mediante a partilha de competências reservadas às entidades federadas, estabelecendo ser da competência material comum e legislativa concorrente a proteção ambiental e o combate à poluição.

A Constituição Federal dignifica o meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem jurídico de titularidade difusa, predicando-o como essencial à sadia qualidade de vida, prescrevendo ser direito e dever de todos, coletividade e Estado, sua defesa e sua preservação.

A proteção normativa do bem ambiental recai na acepção extraída artigo 225 do texto constitucional em conjugação com a Lei nº 6.938, de 31.8.1981, inferindo-se tratar-se de bem jurídico multifacetado, abrangendo os elementos existentes na natureza e os elementos construídos pela pessoa humana, cujo equilíbrio inter-relacional é o objeto da tutela jurídica.

Verifica-se que na atualidade as desigualdades regionais do ambiente brasileiro são um dos fatores, embora não o único, que afetam o funcionamento equilibrado da unidade sistêmica ambiental, pois são produtoras de mais processos de desigualdades sociais, contaminando os espaços construídos pelo ser humano e por outras formas de vida, constituindo, na verdade, relação interativa de agente e vítima da degradação ecológica.

O direito/dever imposto a todos de manter e resgatar o equilíbrio do ambiente natural e do ambiente cultural, necessário à vida, revela a magnitude do

objeto cognitivo do Direito Ambiental, a justificar a investigação centrada nos seus princípios constitutivos para sua tutela preventiva.

Ocorre que se percebe aparente conflito entre as normas constitucionais protetoras do equilíbrio ambiental e o sistema de repartição de competências sobre a matéria, pois esse sistema de partilha mantém o modelo do Estado social, que fundamenta o aumento de poder da vontade central desde a Constituição brasileira de 1934.

Entretanto, esse estado de tensão pode ser dissolvido levando-se em consideração que o contexto é outro, identificado com o Estado pós-social da segunda modernidade, que além de assegurar o gozo dos direitos individuais e sociais, precisa efetivar os direitos coletivos de solidariedade, de responsabilidade de todos os elementos integrantes do sistema federativo pátrio, percebendo-se como exigência da sociedade de risco que o pesquisador do Direito tente alternativas teóricas às soluções dominantes, centradas no predomínio da União sobre o controle dos bens ambientais naturais existentes na diversidade dos ecossistemas componentes dos biomas brasileiros mediante o exercício da competência material e legislativa que lhe é conferida constitucionalmente.

A investigação empreendida observa que a noção jurídica de sustentabilidade se relaciona aprioristicamente com o princípio do desenvolvimento humano sustentável, adotado no artigo 225 da Constituição Federal e definido normativamente na organização dos objetivos fundamentais da República Federativa estatuídos no artigo 3º da Lei Fundamental, adotando-se

a interpretação jurídica do pacto federativo como instrumento importante para se transmutar em sustentabilidade de ordem prática.

A interpretação aludida não implica ameaça à cláusula pétrea, prevista no artigo 60, § 4º, I, da Lei Maior, mas sim atribuir sentido às normas de regência sobre o pacto federativo dispostas no texto constitucional como vetor para elaboração e aplicação normativas a fim de promover a justiça ambiental diante do cenário de constantes mudanças sociais. Quer dizer, o influxo maior ou menor de centralização ou de descentralização é determinado pelo contexto histórico.

Considerando a situação de emergência ambiental, apreendida pela dicotomia entre a potencialidade dos ricos ecossistemas naturais e a miséria social, presente nas diversidades da realidade nacional, entende-se que no presente momento histórico a descentralização política se afigura como um dos meios de enfrentamento da problemática ambiental em razão especialmente da proximidade espacial dos poderes periféricos dos efeitos da impactação do meio pelas atividades humanas, capazes de causar poluição e promover mais degradação ecológica e social.

Para além disso, a reflexão sobre a necessidade de maior descentralização se pauta no princípio democrático, na visão habermasiana de processo democrático legitimado pela inclusão, pela universalização e pela igualdade de pessoas, grupos, movimentos, entidades e outros que tais existentes na esfera pública, concebida como uma rede para comunicação de conteúdos, posições e opiniões, representativos da diversidade de interesses, própria de uma sociedade

pluralista, cujas argumentações racionais ressoam no processo de elaboração e aplicação normativa.

A inclusão postulada pelo legítimo processo democrático se funda na garantia da participação de qualquer grupo social na esfera discursiva da produção e aplicação jurídicas.

A universalização assegura a reversibilidade das decisões, permitindo que uma posição minoritária possa se transformar em posição majoritária para fundamentação normativa, com base na tese do melhor argumento do agir comunicativo voltado ao entendimento e ao consenso.

Por sua vez, a igualdade na democracia como processo se ancora na igualdade dos participantes do discurso da produção e aplicação do Direito, consistente no tratamento isonômico dos sujeitos, ou seja, estes, na qualidade de representantes dos vários interesses, devem ser tratados como iguais enquanto partes desse processo, não implicando que o conteúdo da norma trate igualmente os interesses representados pela ação comunicativa, pois os desiguais podem ser diferenciados no conteúdo normativo em busca da justiça sócio-ambiental.

Com base nessa argumentação prática e teórica, entende-se justificada constitucionalmente a proposta fundada na reconstrução institucional pela ampliação da democracia, que prescinde da atuação do Poder Constituinte Reformadora, não exigindo as sugestões formuladas neste trabalho modificação do texto constitucional, pois pautadas na hermenêutica jurídica para viabilização da mutação de institutos e instrumentos políticos e jurídicos.

No plano político-jurídico, há de se reconstruir o papel desempenhado pelo Senado Federal como órgão de representação dos Estados-membros na formação da vontade geral, sendo de suma importância sua atuação para a tutela ambiental respaldada no pacto federativo, no sentido de promover o desenvolvimento humano sustentável de acordo com as peculiaridades regionais e locais, bem como afirmando a obrigatoriedade de todos os entes federativos na defesa do meio ambiente, coibindo os atos comissivos e omissivos prejudiciais ao equilíbrio ambiental.

No plano estritamente jurídico, a interpretação das expressões normativas questões específicas, inscrita no parágrafo único do artigo 22; peculiaridades, referida no § 3º do artigo 24 e assuntos de interesse local, contida no artigo 30, I, todos da Constituição Federal, relaciona-se diretamente com o exercício da competência material e legislativa das vontades parciais, sendo referenciais para o tratamento da matéria ambiental.

Tendo como fonte a doutrina da predominância do interesse, este trabalho prega a necessidade de esta ser adaptada à natureza jurídica do bem ambiental, pelo que a interpretação daí resultante demonstra que o critério determinante para fixação da competência material e legislativa da Municipalidade em matéria atinente ao meio ambiente se identifica com a extensão dos efeitos dos impactos causados ao meio pelas ações humanas, exigindo-se a atuação dos demais entes federados de acordo com a impactação em rede, observando-se o princípio da subsidiariedade, que se orienta pela ação de reforço cooperativo.

De igual modo, as questões específicas, objeto da faculdade de delegação pelo legislador complementar das matérias constantes da competência legislativa privativa da União, possuem como critério a predominância do interesse estadual determinado pelo impacto da normatividade editada pelo poder central, na hipótese de laguna e insuficiência no atendimento das peculiaridades dos ecossistemas regionais e locais.

Sopese-se que a descentralização política em busca de oxigenação da autonomia das vontades parciais implica contrapartida na atribuição de maior responsabilidade na gestão dos riscos ambientais, a exigir relações horizontais de coordenação, cooperação e solidariedade entre as entidades federadas, integrando-se o interesse federal, estadual, distrital e municipal no interesse nacional.

Nesse diapasão, sugere-se de *lege ferenda*, diante da determinação do § 1º do artigo 174, da Constituição Federal, que a legislação sobre as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, preveja a participação vinculante das vontades parciais no planejamento do desenvolvimento sócio-econômico nacional e regional, que atualmente é feito sem essa integração por força de lei, já que a competência para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, segundo o artigo 21, IX, é da alçada exclusiva da União.

Ocorre que a decisão constitucional de determinar à União o planejamento do desenvolvimento socioeconômico, a ser executado por planos de ações públicas, articula-se com o dever de todos os entes federativos de proteção ao

meio ambiente e de combate à pobreza e à marginalização, previstos no artigo 23, VI, VII e X.

Ademais, a sustentabilidade ambiental planejada passa pela observância da distribuição dos recursos biológicos de acordo com as características do meio ambiente de cada região e localidade, aproveitando as potencialidades econômicas dos vários ecossistemas, como meio possível de promover a capacidade regenerativa e inclusão da população local.

Outro instrumento integrativo do interesse nacional observa-se no licenciamento ambiental, que deve ser interpretado segundo o regime federativo, pelo que, nos casos de impactação em rede que ultrapassem as fronteiras municipais das atividades econômicas que usem recursos ambientais e que, por qualquer outra forma, possam causar degradação, há a exigência da participação dos órgãos ambientais das demais esferas de poder, conforme a extensão da área de influência.

Nessa hipótese, o regime jurídico do licenciamento ambiental passa a ser de ato consorcial, que tem natureza jurídica de ato complexo, revestido de precariedade, mas de eficácia múltipla, por constituir relações jurídicas multilaterais anterior e posteriormente a sua concessão, o que justifica a construção de paradigma teórico no âmbito de estudo do Direito Ambiental.

Diante dessa exegese, propõe-se a adaptação da legislação infraconstitucional, notadamente do artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31.8.1981 e da

Resolução Conama nº 237, de 19.12.1937, a fim de afastar dos seus respectivos enunciados trechos ofensivos à Constituição Federal.

Há de se ressaltar que a atuação simultânea e cooperativa concretizada pela atividade pública de planejar e pela atividade pública de licenciar no que diz respeito ao controle dos riscos ambientais, procura dar luzes também à aplicação do sistema jurídico da responsabilidade ambiental por atos comissivos e omissivos das autoridades públicas.

Além do cabimento das sanções concernentes à responsabilidade penal, administrativa e civil por danos ao meio ambiente, observa-se juridicamente cabível a aplicação do instituto da responsabilidade política, espécie de responsabilidade jurídica, diferenciada por desenvolver mais diretamente a participação popular na apuração da conduta do agente público no trato dos bens ambientais de que resulte infração política, a ensejar a abertura do processo respectivo, a merecer julgamento por critérios meta jurídicos, consubstanciados na valoração política da conduta antijurídica.

NOTAS CONCLUSIVAS

- Os referenciais sociológicos apresentados por Jürgen Habermas, Manuel Castells, Ulrich Beck e Anthony Giddens retratam bem o contexto da sociedade contemporânea, envolvida por mudanças sociais advindas dos recentes processos globais revelados pela economia em rede, pelas descobertas científicas e tecnológicas que desenvolvem a indústria da biotecnologia, a manipulação genética, a informatização, tratados na ambiência do capitalismo de produção e consumo de bens e serviços em massa, embasado em recursos naturais não-renováveis.
- Esse modelo econômico-social vem colocando em risco a capacidade do meio ambiente se auto-sustentar, ameaçando a vida e qualidade da vida no planeta. No entanto, os impactos são experienciados desigualmente no seio da sociedade, quer dizer que se os riscos são globais, os impactos do consumo, da pobreza e da poluição ambientais são diretamente sentidos em nível local.
- Observa-se que, se de um lado o Estado Nacional não é mais capaz de controlar os efeitos dos novos processos que desencadeiam perigos em razão da imprevisibilidade inerente à complexidade da vida atual, por outro lado, infere-se que o Poder Público ainda é o condutor da gestão desses riscos, apresentando-se fortalecido se legitimado pela ampliação da

democracia pautada nos grupos da subpolítica, na designação de Beck, mediante a ressonância da esfera pública, observada por Habermas.

- A realidade brasileira diante da panorâmica mundial retratada neste trabalho se mostra caracterizada pelas diversidades naturais e culturais. A diversidade natural apresentada pela biodiversidade dos ecossistemas naturais existentes nos biomas brasileiros. A diversidade cultural, representada pelas variantes culturais regionais, traduz uma das pluralidades do meio ambiente nacional, pois fatores ecológicos, econômicos e de ocupação humana diferenciados regionalmente plasmaram modos de vida também diferenciados, que sobrevivem nas manifestações das populações tradicionais.
- As conferências da Organização das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento produziram importantes documentos internacionais, notadamente a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano de Estocolmo, de 1972, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, a Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro, de 1992 e a Declaração sobre Desenvolvimento Sustentável, de Johannesburgo, de 2002, que afirmam o direito fundamental ao meio ambiente sadio com desenvolvimento sustentável, ressaltando-se que a Declaração de Johannesburgo explicitamente relaciona a miséria e a pobreza como umas das causas impeditivas à sustentabilidade.

- Na esteira da tendência internacional, o Direito brasileiro considera o meio ambiente humano e ecologicamente equilibrado como direito fundamental, adotando a perspectiva sistêmica e ampliada para abrigar no seu conteúdo todos os elementos necessários à existência humana e não-humana.
- A Constituição Federal de 1988, ao tratar do meio ambiente, tutela juridicamente o equilíbrio ambiental, apresentando todos os atributos para sua conformação, observando-se ser bem jurídico de natureza difusa, por ser bem de uso comum do povo, ou seja, de toda coletividade, caracterizada pela essencialidade à sadia qualidade de vida, relacionando-se diretamente ao direito à vida digna.
- Outro atributo é o da inter-relação de dependência aos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, quais sejam, o princípio republicano, o princípio federativo, o princípio do Estado Democrático de Direito, consubstanciado pela soberania, cidadania, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, pluralismo político, dignidade da pessoa humana, bem como o princípio da separação dos poderes e os objetivos fundamentais da República.
- A unidade sistêmica ambiental é multifacetada, sendo que as relações entre seus elementos definem o domínio das normas jurídicas de regência, permitindo-se extrair do plano constitucional algumas destacadas dimensões, tais como o meio ambiente natural e o meio ambiente cultural,

distinguindo-se deste último o meio ambiente urbano e o meio ambiente rural.

- Segundo a exegese constitucional, o meio ambiente natural e o meio ambiente cultural devem estar em harmonia, para a manutenção do equilíbrio ambiental juridicamente protegido, do que decorre que o aproveitamento dos recursos ambientais deve ser feito de forma racional, em respeito a opção axiológica do antropocentrismo alargado, pela qual o ser humano se apresenta como agente responsável por todas as formas de vida.
- A finalidade intergeracional é outro atributo outorgado ao bem jurídico ambiental pela Constituição Federal, no artigo 225. Considera-se que o dever imposto à coletividade e ao Poder Público, sujeitos passivos da relação jurídica material ambiental, de defesa e preservação para as presentes e futuras gerações revela a teleologia da sua proteção jurídica, que não tem precedentes no Direito pátrio e se articula diretamente com o atributo de direito fundamental de solidariedade.
- Por tais razões, distingue-se o dever jurídico de defender e o dever jurídico de preservar. A eficácia normativa de alcançar sujeitos abstratos ainda não factualmente existentes exige do dever de preservar grau maior de proteção jurídica, traduzida na conduta de precaução para manter o bem jurídico a salvo da potencialidade de ser ameaçado de lesão, afastando-o

de eventuais riscos futuros irremediavelmente danosos, o que vai além da defesa à ofensa iminente e à ofensa já ocorrida, conteúdo do dever de defender.

- Outro atributo outorgado pela Constituição ao meio ambiente humano e ecologicamente equilibrado consiste na existência de sistema processual para sua efetivação previsto constitucionalmente, densificado pelas ações ambientais.
- A conformação jurídica dada pela Constituição Federal ao meio ambiente revela o Direito Ambiental como disciplina autônoma do saber, cujo objeto de estudo é a ordenação jurídica do meio ambiente com vista à sadia qualidade de vida postulada pelo equilíbrio ambiental. Assim é que o Direito Ambiental brasileiro possui instrumentos metodológicos e princípios constitutivos que lhes são próprios.
- Os princípios constitutivos básicos são o princípio do desenvolvimento sustentável, o princípio da participação, o princípio da prevenção, o princípio do poluidor-pagador e do usuário-pagador, o princípio da ubiquidade, observando-se também a adoção do princípio da subsidiariedade.
- O princípio do desenvolvimento sustentável advém da adoção pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, da

definição de desenvolvimento sustentável como aquele que satisfaz as necessidades da geração presente sem comprometer as possibilidades das futuras gerações para satisfazer as suas, intentando conciliar o desenvolvimento material e social com o uso racional dos recursos ambientais de maneira a não esgotá-los.

- Tal princípio está presente no artigo 225 da Constituição Federal, sendo que na interpretação da tutela de defesa e preservação do equilíbrio ambiental para as presentes e futuras gerações no contexto da sociedade atual de risco, entende-se que a concepção de desenvolvimento sustentável abriga elementos conceituais que se coadunam mais adequadamente na nomenclatura de desenvolvimento humano sustentável.
- Os elementos conceituais do desenvolvimento humano sustentável são os direitos fundamentais de liberdade, igualdade e fraternidade da pessoa conjugados com o desenvolvimento material, que tentam realizar a isonomia substancial das pessoas indistintamente, componentes que são da biosfera, num ambiente sadio, que implica o manejo racional dos recursos disponíveis a ser garantido pela ordem jurídica.
- Logo, há de se encontrar modelos de desenvolvimento que harmonizem o princípio da livre iniciativa com a proteção do equilíbrio ambiental, que exige que a propriedade realize a função sócio-ambiental, nos termos dos

artigos 5º, XXII e XXIII, 170, VI, 186, II, 225 da Lei Maior, do que decorre a negação de tutela jurídica às atividades econômicas que explorem irresponsavelmente os recursos ambientais, como também àquelas que, embora possam a princípio estar dentro dos padrões regulamentares de tolerância dos níveis de poluição impactantes ao meio ambiente natural, no tocante aos impactos sociais, somente distribuem malefícios da produção de bens e serviços, sem transferência efetiva de benefícios gerados pela exploração de recursos de bem pertencente à coletividade.

- Pelo exame das origens do princípio da subsidiariedade, observa-se que emerge da relação entre indivíduos, grupos sociais e suas autoridades, orientando a participação de cada uma dessas categorias quando a imediatamente antecedente se mostra incapaz de suprir suas necessidades, aplicando-se em vários setores da vida social, tendo, assim, sido adotado pelo Direito, a exemplo do Direito Canônico, do Direito do Estado na teoria federalista e pelo Direito Comunitário europeu.
- No âmbito do Direito Ambiental brasileiro, considerando que as causas da degradação ambiental devem ser combatidas na fonte, o critério da dimensão espacial se mostra viabilizada pelo princípio da subsidiariedade, que encontra na estrutura organizacional do Estado Federal instrumental para sua aplicação.

- Na repartição constitucional de competências em que a gestão dos riscos ambientais é tarefa compartilhada por todas as entidades federativas, cabendo a todas agir simultaneamente, o princípio da subsidiariedade indica que as funções estatais devem ser primeiramente exercidas pelos órgãos mais próximos da população impactada, legitimando-se a atuação dos órgãos mais distanciados em reforço, supletivamente, obrando cooperativamente na adequação e eficiência dos serviços de combate à poluição, implementando-se o federalismo ambiental democrático.
- Nos estudos da teoria do Estado, variadas são as concepções desse fenômeno. Na concepção jurídica, adota-se a definição de Dalmo Dallari, para quem o Estado é a *ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum situado em determinado território*, por abordar as notas características da soberania, território, povo e finalidade.
- A finalidade estatal se identifica com o bem comum, definido a partir dos valores culturais vigentes em determinada sociedade em dado espaço-histórico. O Brasil elege a finalidade estatal no artigo 3º da Constituição Federal, que preconiza seus objetivos fundamentais de erradicar a pobreza e marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos sem qualquer discriminação, promovendo o desenvolvimento nacional na construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

- Compreende-se que os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil dispostos no artigo 3º revelam a definição normativa do desenvolvimento humano sustentável, por abranger os elementos conceituais do desenvolvimento material com a igualdade do acesso aos direitos individuais, sociais e difusos, incluindo o equilíbrio ambiental, sem qualquer discriminação ou segregação, dando efetividade ao princípio abrigado no artigo 225.
- Essa finalidade do Estado brasileiro deve ser atingida na estrutura organizativa federal, conforme o sistema aqui modelado, porquanto o federalismo é um fato político, desenhado conforme as exigências histórico-culturais de cada país, inexistindo modelo ideal, abstratamente concebido para servir de paradigma universal.
- Há federações que nasceram da agregação de Estados soberanos, chamadas de federalismo por agregação, bem como aquelas que surgiram da transformação de Estado Unitário, conhecidas por federalismo por desagregação ou por devolução.
- Portanto, entende-se que há sistemas federativos com características que lhe são próprias, podendo-se, no entanto, extrair alguns caracteres comuns a vários sistemas: o pacto federativo é formulado em uma Constituição escrita e rígida, sendo juridicamente indissolúvel, devendo existir no mínimo duas ordens político-jurídicas, sendo que as ordens político-

jurídicas são titulares de autonomia conformada pelos atributos de auto-organização, autogoverno e autolegislação, de acordo com a distribuição de competências aos entes federados, cujos conflitos sobre o pacto são resolvidos por um órgão judicial, guardião da Constituição, cabendo, anotar, ainda, a participação das vontades parciais na formação da vontade geral, embora tal nota não seja exclusiva do Estado Federal.

- Na concepção clássica da teoria do Estado moderno, a Federação nasce da união de Estados soberanos, após a independência das antigas colônias inglesas da América do Norte, que no século XVIII cunharam organização limitativa do poder estatal baseada em dois níveis, um vertical e outro horizontal.
- Em nível horizontal, os limites foram desenhados pela distinção das funções estatais em legislativas, executivas e judiciárias. Em nível vertical, os limites foram traçados pela criação de mais de um centro de poder, um poder central, representado pela União, e outros periféricos, representados pelos Estados-membros.
- Na experiência norte-americana, o pacto federativo vem sofrendo mutações ao longo do tempo, mediante a interpretação constitucional da Suprema Corte a respeito das competências outorgadas à União e aos Estados-membros pela Constituição de 1787, passando do federalismo dual inicial, caracterizado pela igualdade entre a União e os Estados-

membros, com demarcação de competências rígidas, que se excluem mutuamente, para o chamado federalismo cooperativo, cunhado pelas exigências do Estado Social, em que a vontade central detém o predomínio do poder estatal para atender as demandas sociais por ações positivas em escala nacional com a cooperação dos Estados-membros.

- A forma de Estado Federal no Brasil surge junto com a forma de governo republicana, tendo o pacto federativo sido celebrado pela primeira vez com a Constituição de 24.2.1891, que se inspirou nos institutos desenvolvidos pela experiência norte-americana, embora aqui a federação tenha se originado pela transformação do Estado Unitário, configurando um federalismo por desagregação ou por devolução.
- O federalismo dual não condizia com as realidades tão desiguais econômica, ecológica e culturalmente entre as regiões do país, acompanhando-se, assim, a posição daqueles que alertam que, se o federalismo dual e o federalismo cooperativo servem à realidade norte-americana, o federalismo dualista praticado no Brasil foi marcado pelo uso demasiado da intervenção federal, pelas desigualdades e isolamento entre as vontades parciais e destas com a União, pela política dos governadores, pelo coronelismo e pelas ditaduras militares.
- As Constituições posteriores de 1934 e 1946 seguiram a tendência mundial do pós-guerra, com a centralização dos poderes pela ampliação das

competências da União em prol do Estado Social e do desenvolvimento nacional.

- A Constituição Federal de 1988 devolve a autonomia dos poderes periféricos cerceada pelo regime autoritário instalado em 1964, criando um sistema complexo e sofisticado de partilha de competências entre as entidades federativas, que se entende capaz, mediante o exercício hermenêutico, de atender às exigências do Estado pós-social, aqui apresentado no contexto da sociedade de risco.
- Após o exame das competências reservadas aos entes federados pela Constituição Federal de 1988, infere-se que as matérias constantes no rol da competência material e legislativa privativa da União, notadamente as listadas nos artigos 21 e 22, examinadas em combinação com o artigo 20, no qual constam recursos ambientais que estão sob a sua gestão, leva à vontade central a deter o controle dos bens ambientais estratégicos para o desenvolvimento humano sustentável em todo o território nacional, não se podendo negar a ênfase centralizadora.
- Tal ênfase centralizadora é justificada doutrinariamente como tendência geral do sistema federativo em decorrência da intervenção do Estado no domínio sócio-econômico para implementar ações afirmativas planejadas, que, no caso nacional, tem como um dos fins aplacar as desigualdades individuais, sociais e regionais.

- Ocorre que o exercício da competência normativa centralizadora não vem conseguindo atingir plenamente esse desiderato, persistindo a degradação ambiental e social no país.
- Compreende-se que para o gerenciamento dos riscos e perigos ambientais do século XXI, o Estado, enquanto condutor da política de gestão desses riscos, deve usar todos os mecanismos para sua eficiência, competindo aos entes federativos agir cooperativamente na defesa dos bens da coletividade.
- Observa-se ser este o objetivo que a Constituição quer alcançar ao colocar a tutela do equilíbrio ambiental sob a responsabilidade de todos, cabendo a cada entidade federada agir em sua defesa, na dicção dos incisos III, IV, V, VI, VII, IX, X e XI do artigo 23, dessa forma, autoriza o legislador complementar a editar normas para a cooperação visando ao desenvolvimento equilibrado e ao bem-estar nacional.
- Para tanto, a repartição de competências comum e concorrente própria e imprópria outorgadas aos entes federados assume relevância na gestão ambiental, não se podendo olvidar a relação de dependência entre o exercício das obrigações compartilhadas do artigo 23 com as disposições sobre a competência legislativa privativa da União e sobre a competência

legislativa concorrente, pois o desempenho das tarefas comuns pressupõe a fundamentação normativa correspondente.

- Para o exercício da competência legislativa concorrente, bem como para o exercício da competência legislativa privativa das vontades parciais, o critério da predominância do interesse, sedimentado na doutrina e na jurisprudência, orienta que os temas predominantemente de interesse geral ficam na ordem jurídica da União, os temas predominantemente regionais ou peculiares estão sob a ordem jurídica estadual e os temas de predominantemente de interesse local ficam sob a ordem jurídica do Município.
- No caso de proteção do equilíbrio ambiental, sabe-se que os impactos da degradação atingem diretamente às comunidades do entorno da fonte, defendendo-se que a dimensão espacial da regeneração do equilíbrio na fonte poluidora, orienta o critério da predominância do interesse no sentido de que a tutela primeiramente seja considerada de predominante interesse local, sendo que pela propagação em rede dos impactos causados a bem jurídico de natureza indivisível de titularidade coletiva, também exigem a atuação das outras instâncias de poder.
- Propõe-se, então, que a exegese dos parágrafos do artigo 24 se faça em combinação com o artigo 225, cabendo ao poder central expedir normas gerais de proteção ambiental incidentes sobre todo o território nacional,

enquanto aos poderes periféricos fica assegurada a edição de normas mais restritivas de acordo com a necessidade de equilibrar o meio ambiente estadual e local, cumprindo-se, assim, o comando constitucional sobre a competência legislativa concorrente própria, pela qual o estabelecimento de normas gerais compete à União; aos Estados-membros e ao Distrito Federal compete suplementar essa normatividade generalista de acordo com suas peculiaridades; e aos Municípios se assegura a suplementação da legislação federal e estadual nos temas locais, observando-se a proximidade espacial da fonte causadora da poluição.

- Esse critério da proximidade espacial da fonte impactante, que gera efeitos diretos e imediatamente à população local do entorno, mas também se estende em rede atingindo universo indeterminado de pessoas, serve de parâmetro também para a atuação administrativa no desempenho da obrigação compartilhada de defesa, preventiva e repressiva, do equilíbrio ambiental, promovendo a participação de todos os entes federativos de acordo com a extensão da área de influência, o que se coaduna com os princípios fundamentais do Direito Ambiental.
- Reforça-se que o exercício da competência pelo critério acima exposto conduz à obediência aos preceitos constitucionais, pois a omissão de qualquer ente na tutela implica comportamento inconstitucional, sujeito às sanções previstas pela imputação da responsabilidade.

- Este trabalho designa *situação de emergência ambiental* a dicotomia entre a opulência do meio ambiente natural, encontrada nos múltiplos e complexos ecossistemas brasileiros, com potencialidade para contribuir para o desenvolvimento humano sustentável, e a pobreza do meio ambiente social, caracterizado pelas desigualdades sociais e regionais, observando-se os estudos dos biomas brasileiros e os indicadores econômicos e sociais dos órgãos oficiais.
- A miséria social e a degradação ambiental são fenômenos de interação recíproca, pois a condição de pobreza degrada o meio ambiente global e a degradação é fator desencadeante de mais pobreza, pois afeta mais diretamente às populações menos favorecidas, que não tem condições de se defender dos impactos negativos e tampouco são incluídas como beneficiárias do modelo de desenvolvimento centrado na exploração dos recursos ambientais apropriados e aproveitados por alguns.
- Impõe-se, dessa forma, a correção desse desequilíbrio, elaborando alternativas na busca do desenvolvimento sócio-econômico num ambiente em equilíbrio ecológico, capaz de proporcionar qualidade de vida a todos.
- Compreende-se tarefa do pensamento jurídico contribuir para tal fim, podendo fazê-lo mediante a interpretação dos instrumentos e institutos

existentes, tendo como paradigma, no caso brasileiro, a forma de Estado Federal constituído como Estado Democrático de Direito.

- Examinando os impactos positivos e negativos da centralização e da descentralização política, conclui-se que a prática de centralizar as decisões sobre o desenvolvimento com sustentabilidade mediante ação unificada da União, sem a participação obrigatória das demais instâncias de poder do Estado Federal, não está se apresentando como um dos meios capazes para aplacar as desigualdades sociais e regionais, o que significa lesão ao equilíbrio ambiental, bem de natureza indivisível, vitimando, portanto, todos seus titulares.
- Por conseguinte, a centralização do controle dos bens ambientais nas mãos de uma única pessoa política pode provocar degradação do meio, consistindo em fator gerador de poluição.
- O desafio de criar comunidades sustentáveis no contexto da sociedade de risco enseja a reflexão sobre a necessidade de incentivar a descentralização do poder, incrementando a co-gestão participativa entre o Poder Público e a sociedade, o que pode ser viabilizado pelas ações das esferas políticas mais próximas da base popular, concretizando o federalismo democrático na gestão ambiental.

- Infere-se que o federalismo democrático ambiental perpassa pelas relações de coordenação, cooperação e solidariedade entre os entes federados no exercício das respectivas competências comuns e concorrentes, integrando no interesse nacional os interesses federal, estadual, distrital e municipal, emergindo a interpretação das normas constitucionais sobre o pacto federativo como mais um instrumento para o alcance da proposta formulada.
- Ocorre que a integração desses interesses deve enfrentar as diversas visões de mundo de uma sociedade miscigenada e pluralista, portadora de diversos projetos de vida diferenciados, representativos de interesses nem sempre convergentes entre as pessoas políticas, a exemplo dos interesses de empreendedores, das populações tradicionais, das populações urbanas, das comunidades indígenas, dos ambientalistas, dos movimentos sociais etc.
- Entende-se que a contribuição estatal para o equilíbrio entre o meio ambiente natural e o meio ambiente humano pressupõe a reconstrução institucional com a ampliação da democracia e a mutação interpretativa de institutos e instrumentos jurídicos.
- A reconstrução institucional se funda no princípio democrático, na visão habermasiana de processo democrático legitimado pela inclusão, pela universalização e pela igualdade de pessoas, grupos, movimentos,

entidades que debatem na esfera pública, definida por ele como *uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões*.

- A inclusão consiste na garantia da participação de qualquer grupo social no processo de elaboração e aplicação da norma jurídica; a universalização assegura a reversibilidade das decisões ao permitir que uma posição minoritária se transforme em majoritária pela tese do melhor argumento do agir comunicativo destinado ao consenso; a igualdade incide sobre o tratamento isonômico dos sujeitos, fazendo com que os representantes dos vários interesses da sociedade plural sejam tratados como iguais.
- A primeira mutação que se propõe se situa no plano político, produtor do Direito positivado, impondo-se a afirmação do Senado Federal como verdadeiro órgão de representação dos Estados-membros, avaliando-se a partir daí sua legitimidade, diante da relevância da sua atuação legislativa para a tutela do equilíbrio ambiental fulcrada no pacto federativo, atento para o alcance do desenvolvimento humano sustentável de acordo com as peculiaridades regionais e locais, reafirmando na produção normativa infraconstitucional a obrigatoriedade das vontades parciais na proteção do meio ambiente.
- No plano estritamente jurídico, a doutrina da predominância do interesse há de ser adaptada à atual sociedade de risco e à natureza indivisível do bem

ambiental, reportando-se ao sentido das expressões normativas *interesse local*, do artigo 30, I, *questões específicas*, do parágrafo único do artigo 22, e *peculiaridades*, do § 3º do artigo 24.

- Assim é que a delimitação da competência material e legislativa do Município sobre proteção do meio ambiente, consubstanciada pelo *interesse local*, seja definida pelo critério da extensão dos efeitos da impactação em rede causada pela manipulação dos recursos ambientais.
- Ademais, propõe-se que o impacto causado pelas normas editadas pela União no exercício da competência legislativa privativa seja usado como critério para definir a predominância do interesse estadual para legislar sobre as *questões específicas*, tratadas no parágrafo único do artigo 22, na hipótese da edição da legislação complementar ali referida, pelo que a delegação se legitima na hipótese de lacuna ou insuficiência da normatividade geral na tutela do meio ambiente regional e local.
- Considerando que na complexidade da sociedade contemporânea, o planejamento se apresenta como instrumento importante para minimização dos riscos e perigos, sugere-se que a elaboração e a execução dos planos nacionais e regionais do desenvolvimento sócio-econômico e da ordenação do território observem à harmônica distribuição dos recursos biológicos, respeitando as características do meio ambiente de cada região e localidade, aproveitando as potencialidades econômicas dos vários

ecossistemas encontrados nos biomas brasileiros, de forma a possibilitar sua regeneração e promover a inclusão da população local.

- Embora a elaboração e a execução dos planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento sócio-econômico sejam matéria da competência material privativa da União (artigo 21, IX), a competência comum de proteção ambiental e de combate à pobreza e à marginalização (art. 23, VI, VII e X), justifica que lei mencionada no artigo 174, § 1º, da Constituição, que disciplinará as diretrizes e bases do planejamento nacional equilibrado, preveja a participação dos poderes periféricos.
- Entende-se que tal participação deve ser cogente, de modo a forçar a integração dos planejamentos nacionais, estaduais e municipais, ponto nuclear da noção de sustentabilidade ecológica e condicionante para a viabilidade do zoneamento ambiental.
- Em decorrência da adoção do critério espacial da extensão dos efeitos da impactação em rede como determinante para a fixação das competências comuns e concorrentes entre os entes federados, propõe-se que naquelas atividades que explorem recursos ambientais e naquelas capazes de causar qualquer forma de degradação, das quais é exigível o prévio licenciamento do Poder Público, os órgãos integrantes do SISNAMA atuem em conjunto, se a impactação ultrapassar as fronteiras municipais.

- Nesse diapasão, observa-se a necessidade de adaptação do artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31.8.1981, alinhando-se a seguinte alteração: *a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão ou órgãos ambientais competentes, integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), aplicando-se o princípio da subsidiariedade para atuação conjunta dos órgãos dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União, de acordo com a extensão da área diretamente atingida pelos impactos do projeto, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.*
- Por essa perspectiva, a licença ambiental não pode ser feita em um único nível de competência, como pretende o artigo 7º da Resolução Conama nº 237, de 19.12.1997, tratando-se de ato concursal de natureza jurídica de ato complexo, em que para sua formação há a convergência de manifestação de vontade de vários órgãos integrantes do SISNAMA, de acordo com as esferas de competência em matéria ambiental dos entes federados.
- Ademais, compreende-se que a teoria do ato administrativo não recobre suficientemente a categoria jurídica da licença ambiental, pois o objeto da

autorização é o exercício de atividade econômica que causa impactação do meio ambiente, bem de titularidade difusa, possuindo, ainda, eficácia múltipla, por afetar terceiros, engendrando relações jurídicas multilaterais concomitantemente, além da relação estabelecida entre o Poder Público e o requerente, o que enseja a construção de paradigma teórico à luz do Direito Ambiental.

- Ao defender maior participação das vontades parciais no gerenciamento do bem ambiental quer se extrair a máxima efetividade das normas constitucionais sobre a distribuição de competências, atribuindo interpretação condizente com característica de essencialidade à vida sustentável, implicando maior responsabilização de todos.
- Por fim, importa dar luzes à responsabilização política como corolário da gestão do risco ambiental na República Federativa do Brasil proclamada como Estado Democrático de Direito.
- A responsabilidade política é espécie do gênero da responsabilidade jurídica, já que é disciplinada pelo Direito positivo, antevendo-se como elemento diferenciador que a conduta antijurídica de violação aos mandamentos normativos referentes à função para a qual o agente foi investido é apreciada e julgada por critérios políticos, cujas sanções são a perda do cargo e a inabilitação para o desempenho de função pública por determinado período.

- Sobressai a vinculação da responsabilidade política com princípio democrático à medida que os cidadãos podem expressar suas posições e opiniões na esfera pública a respeito da conduta supostamente atentatória ao bem da coletividade, influenciando na formação da convicção do juízo político.
- O instituto da responsabilidade política tem fundamento de validade na Constituição Federal, estando disciplinado pela Lei nº 1.079, de 10.4.1950 e pelo Decreto-lei nº 201, de 27.2.1967, nas quais estão tipificadas infrações políticas por condutas do Presidente da República e dos Governadores dos Estados, bem como dos Prefeitos Municipais, que atentem contra bens e direitos da coletividade.
- Portanto, o agente político que não observar as normas atinentes ao planejamento do desenvolvimento nacional, regional e local, que se omite na tutela do meio ambiente da localidade, que deixar de aplicar o instrumento do licenciamento, que viole o pacto federativo com relação às normas constitucionais de partilha de competências sobre a matéria, pode ser acusado e julgado politicamente por conduta incompatível com as obrigações assumidas como representante da sociedade na gestão do bem comum.

REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. 4ª ed. Trad. Alfredo Bosi e Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2002.
- ADORNO, Theodor. *Indústria cultural e sociedade*. Trad. Julia Elisabeth et al. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado. *Responsabilidade política e social dos juízes nas democracias modernas*. In: Revista da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Ajuris, v. 24, n. 70, p. 7-33, 1997.
- ALEXY, Robert. *El concepto y la validez del derecho y otros ensayos*. 2ª ed. Trad. Jorge M. Seña. Barcelona: Gedisa, 1997.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2007.
- ALSINA, Jorge Bustamante. *Derecho ambiental: fundamentacion y normativa*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1995.
- ANNONI, Danielle. Direitos humanos e meio ambiente: contribuições para a humanização do direito internacional contemporâneo. In: LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro (coord.). *Os rumos do direito Internacional dos direitos humanos: ensaios em homenagem ao professor Antônio Augusto Cançado Trindade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, p. 493-519, 2005.
- ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa Aragão. *Direito comunitário do ambiente*. Coimbra: Almedina: 2002.
- ARAGON, Manuel. *Constitucion y democracia*. Madrid: Tecnos, 1989.
- ARAUJO, Luiz Alberto David. Característicos comuns do federalismo. In: BASTOS, Celso (coord.). *Por uma nova federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 39-52.
- _____; NUNES JR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 6ª ed. rev. amp. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.
- _____. *O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*. Belo Horizonte: Movimento Editorial da Faculdade de Direito da UFMG, 1995.

BANDEIRA DE MELO, Oswaldo Aranha. *Natureza jurídica do estado federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1937.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 4ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 6ª ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BASTOS, Celso Ribeiro; BRITO, Carlos Ayres de. *Interpretação e aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Saraiva, 1982.

_____. *Curso de direito constitucional*. 22ª ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. Trad. Magda Lopes. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.

BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2002.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato, *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, [s.d.].

BIDART CAMPOS, Germán J. *Teoría general de los derechos humanos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. *Liberalismo e democracia*. 4ª ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1993.

_____. *Teoria da norma jurídica*. Trad. Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. São Paulo: Edipro, 2001.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

_____. *A Constituição aberta*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. *Curso de direito constitucional*. 12ª ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. *Identidade e etnia: construção da pessoa e resistência cultural*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

BRITO, Miguel Nogueira de. *A constituição constituinte: ensaio sobre o poder de revisão da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

BURDEAU, Georges. As interpretações da liberdade. In: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves; GRINOVER, Ada Pellegrini; FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Liberdades públicas: parte geral*. São Paulo: Saraiva, 1978, p. 29-33.

CANARIS, Claus – Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*. 2ª ed. Trad. A. Menezes Cordeiro. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2000.

_____. *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para compreensão das normas constitucionais programáticas*. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CAPPELLETTI, Mauro. Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil. Trad. Nelson Renato Palaia Ribeiro de Campos. *Revista de Direito Processual Civil*, nº 3, 1975, p. 129-159.

_____; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CAPRA, Fritjof. *O ponto de mutação*. Trad. Álvaro Cabral. São Paulo: Cultrix, 1995.

_____. *As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável*. São Paulo: Cultrix, 2002.

CARNELUTTI, Francesco. *Teoria geral do direito*. Trad. Antonio Carlos Ferreira. São Paulo: Lejus, 1999.

CASTELLS, Manuel. *A era da informação: economia, sociedade e cultura: a sociedade em rede*. Trad. Roneide Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2007, v. 1.

_____. *A era da informação: economia, sociedade e cultura: o poder da identidade*. Trad. Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 2008, v. 2.

CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

CARRAZA, Antonio Carrazza. *Curso de direito constitucional tributário*. São Paulo: Malheiros, 2007.

CHAGAS, Magno Guedes. *Federalismo no Brasil*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006.

CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, direito e justiça distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

COLLIARD, Claude-Albert. *Libertés publiques*. 7^a ed. Paris: Dalloz, 1989.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 2^a ed. rev. amp. São Paulo: Saraiva, 2001.

COSTA, Elder Lisboa Ferreira da. *Curso de direito criminal: parte geral*. Belém: Unama, 2007.

_____. *Do conceito dogmático de crime organizado à criação de varas especializadas para o combate ao crime praticado por organizações criminosas*. In: www.tj.pa.gov.br; 24.2.2008.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. 2^a ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993, v. VIII.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. *Direito ambiental e questões jurídicas relevantes*. Campinas: Millennium, 2005.

CUTANDA, Blanca Lozano. *Derecho ambiental administrativo*. Madrid: Dykinson, 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O estado federal*. São Paulo: Ática, 1986.

_____. *Elementos de teoria geral do estado*. São Paulo: Saraiva, 1991.

DEL VECCHIO, Giorgio. *Teoria do estado*. Trad. Antônio Pinto de Carvalho. São Paulo: Saraiva, 1957.

DEMURO, Gian Paolo. *Beni culturali e tecniche di tutela penale*. Milano: Giuffrè, 2002.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 2^a ed. rev. São Paulo: Max Limonad, 2001.

DESIMONI, Luis María. *El derecho a la dignidad humana: orígenes y evolución: la problemática posmoderna: la contención de la violencia en el tercer milenio*. Buenos Aires: Depalma, 1999.

DESTEFENNI, Marcos. *A responsabilidade civil ambiental e as formas de reparação do dano ambiental: aspectos teóricos e práticos*. Campinas: Bookseller, 2005.

DIAS, José Eduardo de Oliveira Figueiredo. *Tutela ambiental e contencioso administrativo: da legitimidade processual e das suas conseqüências*. Coimbra: Coimbra, 1997.

DUARTE, Maria Manuela dos Anjos. *Opções ideológicas e política ambiental*. Coimbra: Almedina, 1999.

DUGUIT, Léon. *Manuel de droit constitutionnel*. 4^a ed. Paris, 1923.

_____. *Traité de droit constitutionnel*. Paris: Ancienne Librairie Fontemoing & C., Éditeurs, 1928, t. 2º.

DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. *Uma questão de princípio*. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do estado*. Rio de Janeiro: Vitória, 1960.

FARIA, Ernesto (org.). *Dicionário escolar latino-português*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1956.

FARIAS, Paulo José Leite. *Competência federativa e proteção ambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. *Processos informais de mudança da Constituição: mutações constitucionais e mutações inconstitucionais*. São Paulo: Max Limonad, 1986.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 18ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 1990.

_____. *Comentários à constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990, v.1.

_____. *O poder constituinte*. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. Os direitos fundamentais implícitos e o direito constitucional brasileiro. In: CAMPOS, Diogo Leite e al. (coords.). *A evolução do direito no século XXI: estudos em homenagem ao prof. Arnaldo Wald*. Coimbra: Almedina, 2007, p. 357-369.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. *Princípios do processo ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro. In: PAULA, Jônatas Luiz Moreira de (coord.). *Direito ambiental e cidadania*. Leme: JH Mizuno, 2007.

GALUPPO, Marcelo Campos. *Igualdade e diferença: estado democrático de direito a partir do pensamento de Habermas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

GARCÍA, Eusébio Fernández. *Dignidad humana y ciudadanía cosmopolita*. Madrid: Dykinson, 2001.

GASCÓN, Angel Llamas. Cultura y sociedade: exponentes de uma vision desde la crisis de la cultura. In: *Valores, derechos y estado a finales del siglo XX*. Madrid: Dykinson, 1996.

GASPAR, Pedro Manuel Portugal Natário Botelho. *O estado de emergência ambiental*. Coimbra: Almedina, 2005.

GIAMPIETRO, Franco. *La responsabilità per danno all' ambiente: profili amministrativi, civili e penali*. Milano: Giuffrè, 1988.

GIDDENS, Anthony. *Sociologia*. Madrid: Alianza Editorial, 2006.

GIORGI, Raffaele de. *Direito, democracia e risco: vínculos com o futuro*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

GOUVEIA, Paulo H. Pereira. *Estudo sobre o poder legislativo das regiões autônomas*. Coimbra: Almedina, 2003.

GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 3^a ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Teoria da ciência jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2001.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

_____. *Teoria de la constitución como ciencia de la cultura*. Trad. Emilio Mikunda. Madrid: Tecnos, 2000.

HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. Trad. Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Catedra, 1994.

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. II

_____. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Trad. Flávio R. Khote. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Trad. Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.

HELLER, Hermann. *Teoria do estado*. Trad. Licurgo Gomes da Motta. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

_____. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

IVO, Gabriel. *Constituição estadual: competência para elaboração da constituição do estado-membro*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

JELLINEK, Georg. *Teoria general del estado*. Trad. Fernando Rios. Buenos Aires: Albatroz, 1973.

_____. *Teoría general del estado*. Trad. Fernando de Los Rios. Montevideo – Buenos Aires: B de F Julio César Editor, 2005.

JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Rodrigues. A tutela processual da probidade administrativa (Lei 8.429, de 1992). In: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (coords.). *Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais*. São Paulo: Malheiros, 2003.

KANT, Immanuel. *Crítica da razão pura e outros textos filosóficos*. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

KRIEGER, Maria da Graça et al. (org.). *Dicionário de direito ambiental: terminologia das leis do meio ambiente*. Porto Alegre – Brasília: Universidade UFRGS/Procuradoria Geral da República, 1998.

KELSEN, Hans. *Teoría general del estado*. Trad. Luís Legaz Lacambra. Barcelona: Labor, 1934.

_____. *Teoria pura do direito*. 6ª ed. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato, *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

LIMA JR., Jaime Benvenuto. *Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

LUHMANN, Niklas. *Sociologia do direito I*. Trad. Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

_____. *Sociologia do direito II*. Trad. Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985.

LUÑO, Antonio-Enrique Pérez et al. *Teoría del derecho: una concepción de la experiencia jurídica*. Madrid: Tecnos, 1997.

- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 10^a ed. rev. atual. amp. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Pacto federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.
- MATEO, Ramón Martín. *Manual de derecho ambiental*. 2^a ed. Madrid: Trivium, 1998.
- MARTINS, Ana Maria Guerra. *Curso de direito constitucional da união europeia*. Coimbra: Almedina, 2004.
- MARITAIN, Jacques. *O homem e o estado*. Trad. Alceu Amoroso Lima. Rio de Janeiro: Livraria Agir Editora, 1956.
- MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 12^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.
- MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Otávio Justino de. *Consórcios públicos: comentários à lei 11.107/2005*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 16^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- _____. *Direito municipal brasileiro*. 7^a ed. atual. Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro. São Paulo: Malheiros: 1994.
- MEIRELLES TEIXEIRA, José Horácio. *Curso de direito constitucional*. Rev. atual. Maria Garcia. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 13^a ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 2001.
- _____. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3^a ed. São Paulo: Malheiros.
- MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina – prática – jurisprudência – glossário*. 2^a ed. rev. atual. amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 3^a ed. rev. atual. Coimbra: Coimbra Editora, 2000, t. IV.
- MORIN, Edgar. *Saberes globais e saberes locais: o olhar transdisciplinar*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- NERY JUNIOR, Nelson. *Princípios do processo civil na Constituição Federal*. 6^a ed. rev. amp. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- NUNES, Paulo Henrique Faria. Desenvolvimento sustentável e mineração. In: BENJAMIN, Antonio Herman (org.). *10 anos da eco-92: o direito e o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: IMESP, p. 625-647, 2002.

- OLIVEIRA, Ana Perestrelo de Oliveira. *Causalidade e imputação na responsabilidade civil ambiental*. Coimbra: Almedina, 2007.
- OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*. Trad. Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.
- PINTO FERREIRA, Luiz. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995, v. 7.
- PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement*. 4ª ed. Paris: Dalloz, 2001.
- PROUDHON, Pierre-Joseph. *Do princípio federativo*. São Paulo: Nu-Sol: Imaginário, 2001.
- RAMOS, Dirceo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. São Paulo: Plêiade, 1998.
- RÃO, Vicente. *O direito e a vida dos direitos*. 3ª ed. anot. atual. Ovídio Rocha Barros Sandoval. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, 2 v.
- REALE, Miguel. *Teoria do direito e do estado*. São Paulo: Saraiva, 1984.
- _____. *Paradigmas da cultura contemporânea*. São Paulo: Saraiva, 1996.
- _____. *Teoria tridimensional do direito*. 5ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2001.
- RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- RIVERO, Jean. *Les libertés publiques: 1/ les droits de l'homme*. 5ª ed. Paris: Thémis Droit, 1987.
- RIZZATTO NUNES, Luiz Antonio. *Manual da monografia jurídica*. 3ª ed. rev. ampl. São Paulo: Saraiva, 1996.
- _____. *Manual de introdução ao estudo do direito*. 4ª ed rev. atual. amp. São Paulo: Saraiva, 2002.
- _____. *O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- ROMESÍN, Humberto Maturana; GARCIA, Francisco J. Varela García. *De máquinas e seres vivos: autopoiese – a organização do vivo*. Porto Alegre: Artes Médicas, 2002.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. *O contrato social e outros escritos*. Trad. Rolando Roque da Silva. São Paulo: Cultrix, 1980.
- ROXIN, Claus. *A proteção de bens jurídicos como função do direito penal*. Org. trad. André Luís Callegari e Nereu José Giacomolli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

RUBIO, Valle Labrada. *Introducción a la teoría de los derechos humanos: fundamento, historia, declaración universal de 10. XII.1948*. Madrid: Civitas, 1998.

SABÓIA, Ruth Ximenes de. *Meio ambiente natural: necessidade de efetiva proteção*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2006, 293 p.

SALDANHA, Nelson. *Sociologia do direito*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Luzia do Socorro Silva dos. A coisa julgada na jurisdição civil coletiva. *Revista do Tribunal de Justiça do Estado do Pará*. Belém: Tribunal de Justiça do Estado do Pará, v. 46, nº 84, p. 5-25, 2001.

_____. *Tutela das diversidades culturais regionais à luz do sistema jurídico-ambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2005.

SCHARTZ, Bernard. *El federalismo norteamericano actual*. Madrid: Civitas, 1993.

SENDIM, José de Sousa Cunhal. *Responsabilidade civil por danos ecológicos: da reparação do dano através de restauração natural*. Coimbra: Coimbra, 1998.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991, 2v.

SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 8ª ed. rev. amp. São Paulo: Malheiros, 1992.

_____. *Direito ambiental constitucional*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. *Ordenação constitucional da cultura*. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, Vasco Pereira. *Verde cor de direito: lições de direito do ambiente*. Coimbra: Almedina, 2002.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. *Direito ambiental e sustentabilidade*. Curitiba: Juruá, 2006.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 18ª ed. rev. amp. São Paulo: Malheiros, 2002.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. A Democracia na América. *Coleção Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos humanos e meio-ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.

USERA, Raúl Canosa. *Interpretacion constitucional y formula política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

VALADÉS, Diego; LA GARZA, José María Serna (coords.) *Federalismo y regionalismo*: México: Universidad Nacional Autónoma de México y Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, 2005.

VASCONCELLOS, Maria José Esteves. *Pensamento sistêmico: o novo paradigma da ciência*. Campinas: Papyrus, 2002.

VERDÚ, Pablo Lucas. *Teoría general de las articulaciones constitucionales*. Madrid: Dykinson, 1998.

_____. *Teoría general de las relaciones constitucionales*. Madrid: Dykinson, 2000.

WRÓBLEWSKI, Jerzy. *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica*. Trad. Arantxa Azurza. Madrid: Civitas, 2001.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. *Poluição em face das cidades no direito ambiental brasileiro: a relação entre degradação social e degradação ambiental*. Tese de Doutorado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2001.

_____. *Tutela dos interesses difusos e coletivos*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.

_____. Jurisdição e competência em matéria ambiental. In: MARQUES, José Roberto (org.). *Leituras complementares de direito ambiental*. Salvador: Edições Podivm, p. 29-55, 2008.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005.

APÊNDICE

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA EXECUTIVA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E
FINANÇAS
DIRETORIA DE ESTUDOS, PESQUISAS E INFORMAÇÕES SÓCIO-ECONÔMICAS

MAPA DE EXCLUSÃO SOCIAL
DO
ESTADO DO PARÁ

PARÁ/2007

APÊNDICE

**GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA EXECUTIVA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E
FINANÇAS
DIRETORIA DE ESTUDOS, PESQUISAS E INFORMAÇÕES SÓCIO-ECONÔMICAS**

MAPA DE EXCLUSÃO SOCIAL DO ESTADO DO PARÁ

PARÁ/2007

APRESENTAÇÃO

Considerando que a **Lei N° 30.623** de 14/02/2006 determina a apresentação do Mapa da Exclusão Social, como anexo da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo em relação ao ano de referência, a SEPOF elaborou o **Mapa da Exclusão Social do Estado do Pará**.

De acordo com o Art. 2º, desta lei, o Mapa da Exclusão Social consiste num diagnóstico anual e regionalizado da exclusão social no Estado, relativo ao ano de referência da prestação de contas governamental e ao ano imediatamente anterior para fins de comparação.

Entretanto, os indicadores que compõem o Art. 3º desta lei não estão disponíveis para o ano da prestação de contas (2006), exceto o IX item com a temporalidade e nível de desagregação estatuída na citada Lei.

Para composição destes indicadores são necessárias variáveis resultantes de pesquisas econômicas e sociais, cujas fontes que coletam e divulgam estes dados são de periodicidades diversas, assim como em níveis de agregação diferentes dos estabelecidos na Lei N° 30.623, por exemplo :*PIB per capita*, a geração deste indicador por parte do IBGE/SEPOF é concluída anualmente no segundo semestre de cada ano e com um hiato temporal de 02 anos, isto ocorre porque a metodologia oficial utilizada para o cálculo do PIB de todos os Estados requer a obtenção de dados que dependem do fechamento da coleta, tratamento e divulgação de pesquisas diversas as quais, pela amplitude de seu campo de atuação são finalizadas com 01 e 02 anos posterior ao ano de referência; *População em Situação de Risco nas Ruas*: não há no Brasil instituição que realize uma pesquisa sistemática sobre esta população e implementação anual desta pesquisa no Pará, pela sua extensão territorial impacta em um custo significativamente elevado, comprometendo um dos critérios da geração de estatísticas, a economicidade, em que o benefício da informação é menor que as despesas com realização, quando se pode utilizar prósus que possibilitem o conhecimento do problema em estudo.

Em situações semelhantes também não possível apresentar nesta mapa diversos outros indicadores com a temporalidade e desagregação exigida na Lei, uma vez que a disponibilidade das informações pelas suas respectivas fontes primárias que permita a construção desses indicadores não coincide com os prazos e regionalização especificados na Lei.

Contudo, a Secretaria Executiva de Planejamento, Orçamento e Finanças (SEPOF), considerando a relevância de um diagnóstico da Exclusão Social e visando o atendimento da lei 30623 de 14/02/2006, elaborou o “Mapa de Exclusão do Estado do Pará” em alguns casos substituindo os indicadores descritos nesta lei, por próximos dentro da realidade das informações estatísticas que compõem tais indicadores, sua disponibilidade temporal e desagregação geográfica.

Em conformidade com a Lei, o mapa está dividido em nove temáticas. Para cada área foram explicitadas as causas da impossibilidade de geração do indicador, quando for o caso, quanto á disponibilidade, periodicidade, desagregação geográfica e fonte primária. e na seqüência os indicadores foram analisados e interpretados seus resultados.

Indicadores Exigidos pela Lei Estadual N º30.623 de 14/02/2006

I – EXPECTATIVA DE VIDA (expectativa de vida em anos ao nascer):

A **Esperança de vida ou Expectativa de vida** é definida como número médio de anos que um indivíduo pode esperar viver, se submetido, desde o nascimento, às taxas de mortalidade observadas no momento (ano de observação). É calculada considerando, além dos nascimentos e obituários, o acesso à saúde, educação, cultura e lazer, bem como a violência, criminalidade, poluição e situação econômica do lugar em questão (WIKIPÉDIA).

Estão sendo apresentados os indicadores referentes ao Estado do Pará, Região Norte e Brasil uma vez que, para os anos entre censos, o IBGE só dispõe das pesquisas amostrais (PNAD). Para o cálculo deste indicador foram utilizadas as tábuas de natalidade e mortalidade do Ministério da Saúde. Os anos em análise foram 2003 e 2004 por serem as informações mais atuais divulgadas, tendo sido obtidas do Relatório de Indicadores e Dados Básicos (IDB-2005) do Ministério da Saúde.

Tabela I – Esperança de Vida ao nascer da população, por sexo, do Brasil, Região Norte e Estado do Pará – 2003/2004

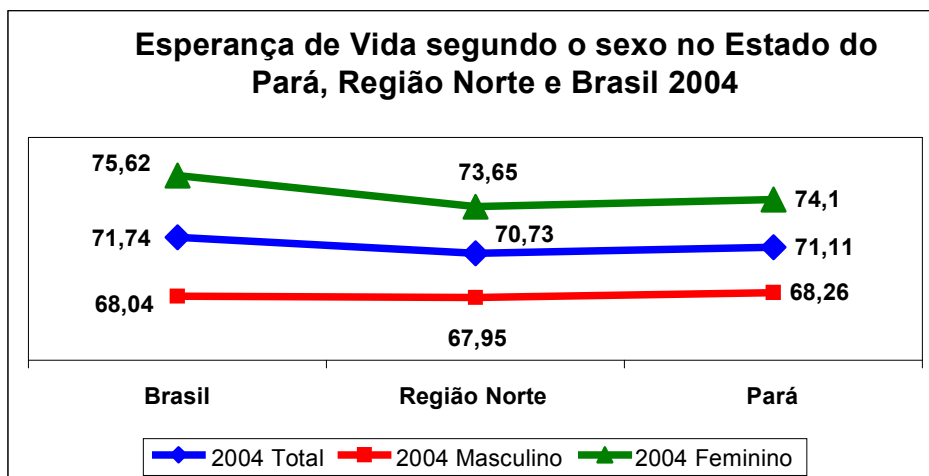
Brasil, Região Norte e Pará	2003			2004		
	Total	Masculino	Feminino	Total	Masculino	Feminino
Brasil	71,42	67,71	75,31	71,74	68,04	75,62
Região Norte	70,44	67,67	73,34	70,73	67,95	73,65
Pará	70,82	67,98	73,80	71,11	68,26	74,1

Fonte: DATASUS/IDB-2005/IBGE/SEPOF

A expectativa de vida dos paraenses alcançou 71,1 anos, em 2004, índice ligeiramente superior ao ano de 2003, que foi 70,8 anos. Este indicador estima que a geração que nasceu no ano de 2004 viverá, em média, até os 71,1 anos, considerando as tendências sócio-econômicas sob a qual a população paraense vem convivendo

O aumento da esperança de vida ao nascer no Estado do Pará acompanha a mesma tendência do Brasil e a Região Norte, que passaram de 71,4 e 70,4 em 2003 para 71,7 e 70,7 em 2004, respectivamente. O incremento na longevidade do paraense pode ser

atribuído à melhoria relativa ao acesso da população a alguns serviços de infra-estrutura de saneamento básico, uma pequena redução na mortalidade infantil, entre outros fatores, tanto a nível nacional como regional.



Fonte: DATASUS/IDB-2005/IBGE/SEPOF

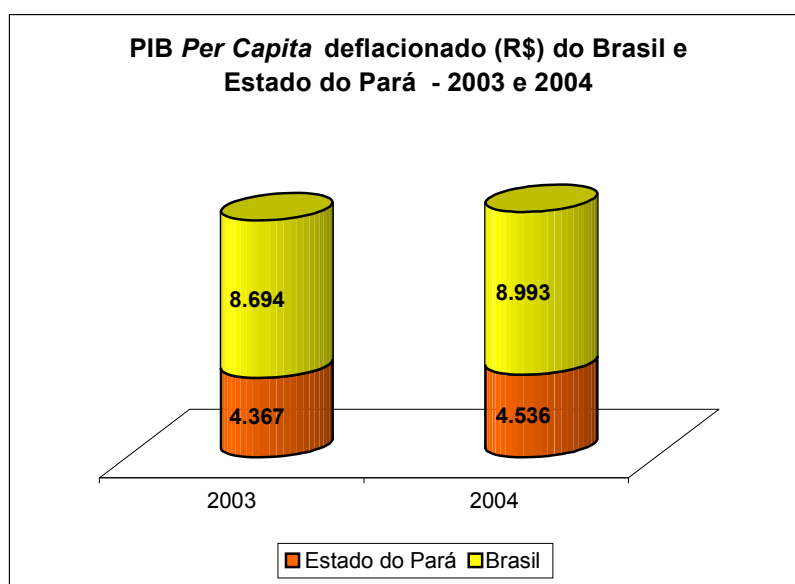
No Pará, verificou-se uma pequena ampliação da diferença entre homens e mulheres. Em 2003 os homens viviam 5,82 anos menos do que as mulheres, sendo que essa diferença aumentou para 5,84 anos em 2004. O contrário ocorreu no Brasil, que vem diminuindo essa diferença entre o sexo masculino e feminino, uma vez que apesar dos homens continuarem a morrer mais cedo, essa diferença foi reduzida de 7,60 anos em 2003 para 7,58 anos.

Esse ritmo de crescimento mais lento da esperança de vida masculina, comparativamente ao da feminina, realidade comum ao Brasil e a Região Norte, encontra explicação no aumento gradativo da sobremortalidade masculina nas idades jovens e adultas. Essa sobremortalidade é expressa pela relação entre as taxas específicas de mortalidade de homens e mulheres (IBGE, 2004). Por exemplo, no Estado do Pará, em 2004, as taxas de mortalidade masculinas (1,98), na faixa dos 15 a 29 anos de idade, foram mais de três vezes superiores às correspondentes femininas (0,68).

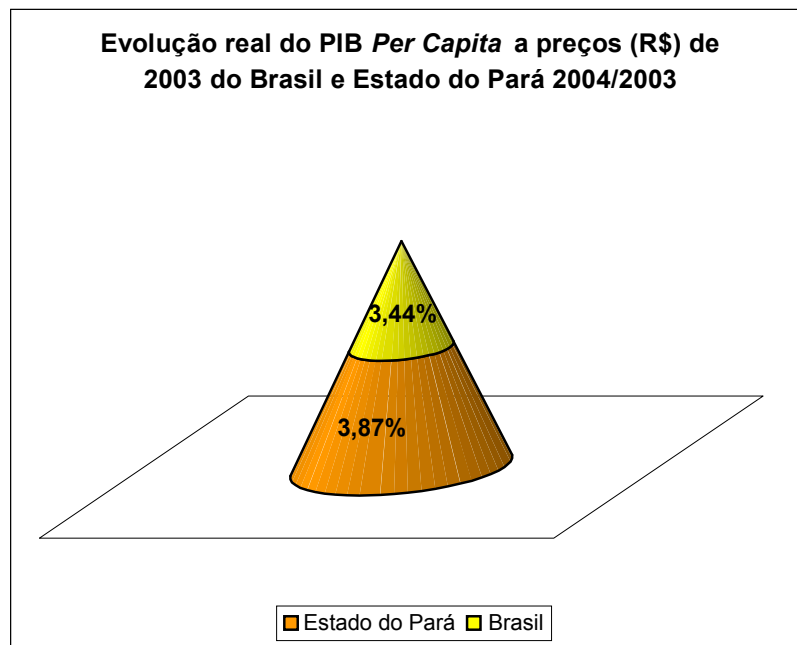
II – RENDA (PIB “per capita” ajustado ao custo de vida local, indicadores de concentração de renda, número de pessoas abaixo da linha da pobreza):

O Produto Interno Bruto *Per Capita*, que deriva do PIB, é a somatória dos bens e serviços finais produzidos num espaço geográfico para um ano de referência dividido pela população. Para o Estado do Pará, é calculado através do convênio IBGE/SEPOF, visando o desenvolvimento de uma metodologia homogênea entre as Unidades de Federação e o Brasil, possibilitando a comparabilidade de seus resultados, a qual é recomendada pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Em função da metodologia do PIB, o deflacionamento só pode ser efetuado para o Brasil e as Unidades de Federação, por isso, esse indicador está apresentado no mapa para o Estado do Pará e Brasil, referentes aos anos de 2003 e 2004, de acordo com a disponibilidade dos dados oficiais divulgados, conforme já mencionado, pelo IBGE/SEPOF.



Fonte: IBGE/SEPOF



Fonte: IBGE/SEPOF

O gráfico sobre o PIB *per capita* a preços de 2003 mostra que no Pará houve um acréscimo de 3,87% entre 2003 e 2004. A soma dos bens e serviços dividida pelo número de habitantes resultou, no ano de 2004, em R\$ 4.536 em comparação com 2003, que foi de R\$4.367, sendo inferior à média brasileira que em 2004, de R\$ 8.993 quase o dobro da média paraense.

Entretanto, o PIB *per capita* paraense vem mantendo a trajetória de crescimento maior do que a do Brasil, sustentando a tendência deste aumento, com crescimento de 3,87% comparado com a variação do Brasil (3,44%).

Destaca-se que “em 2004, os municípios que registraram os maiores PIB *Per Capita* do Estado do Pará, foram: 1º Barcarena (R\$ 38.339); 2º Tucuruí (R\$ 22.301); 3º Canaã dos Carajás (R\$ 21.480), 4º Bannach (R\$ 20.915); e 5º Cumaru do Norte (R\$ 20.462), todos os municípios bem acima da média do *PIB Per Capita* do Estado. Os dois primeiros relacionados estão entre os 10 municípios com as maiores participações no PIB do Estado, onde, localizam-se as grandes indústrias minerais e a Hidrelétrica de Tucuruí, todos com baixa concentração populacional” (SEPOF/GERES).”

Como indicador de concentração de renda foi utilizado o “**Coefficiente de Gini**”, que é uma medida utilizada para calcular a desigualdade de distribuição de renda mas pode ser usada para qualquer distribuição(WIKIPÉDIA). Ele consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de renda (onde todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa concentra toda a renda, e as demais não têm nada).

Esse indicador foi calculado a partir dos dados do PIB Municipal, divulgado pelo IBGE/SEPOF e está apresentado para o Estado do Pará e suas regiões de integração, nos anos de 2003 e 2004, últimos anos disponíveis da variável utilizada no cálculo.

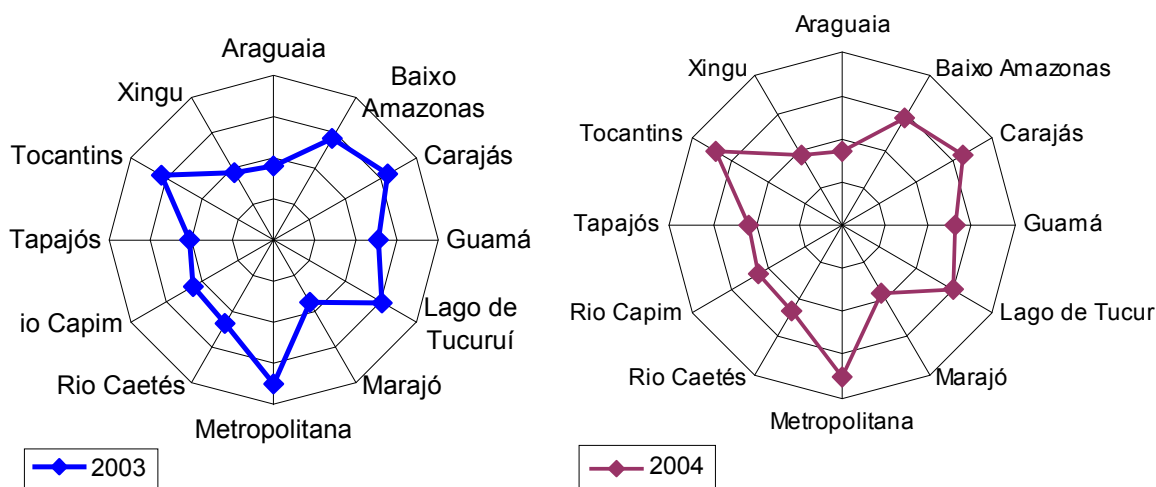
Tabela II – Coeficiente de Gini para o Estado do Pará e suas Regiões de Integração – 2003/2004

Região de Integração	2003	2004
Pará	0,69	0,70
Araguaia	0,36	0,34
Baixo Amazonas	0,57	0,57
Carajás	0,64	0,65
Guamá	0,51	0,52
Lago de Tucuruí	0,61	0,59
Marajó	0,35	0,36
Metropolitana	0,70	0,70
Rio Caetés	0,47	0,46
Rio Capim	0,45	0,45
Tapajós	0,41	0,43
Tocantins	0,63	0,67
Xingu	0,38	0,38

Fonte: IBGE/SEPOF

No Pará, verificou-se um acréscimo 0,01 do Coeficiente de Gini, demonstrando que de 2003 a 2004, ocorreu um leve aumento da concentração de renda entre os municípios do Estado.

Coeficiente de Gini para as Regiões de Integração do Estado do Pará 2003/2004



Conforme o coeficiente de gini, por região de integração, a região metropolitana obteve o maior valor do coeficiente, 0,70 em 2003, permanecendo em 0,70 em 2004, destacando-se como a região com maior concentração de renda, em função da grande participação do PIB dentre os municípios da região e a presença da Capital do Estado. Carajás, que em 2003, era 0,64 evoluiu sua concentração de renda, em 2004, para 0,65 e o Tocantins que apresentou o maior aumento na concentração de renda nos anos analisados, de 0,63 para 0,67. O Baixo Amazonas manteve sua concentração inalterada em 0,57.

A região do Araguaia reduziu de 0,36, em 2003, para 0,34 no ano de 2004, tornando-se a região com menor concentração de renda entre seus municípios. Este fato justifica-se pelos valores do PIB dos municípios da região analisada terem sido próximos entre si, com o setor agropecuário predominante como o grande gerador de incremento no PIB.

Ao analisar a **concentração de renda pela ótica dos rendimentos**, verifica-se, no Pará, que o rendimento médio mensal, de todos os trabalhos, dos 40% mais pobres da população ocupada, correspondiam o equivalente a 66% do salário mínimo, em 2003, aumentando para 69% em 2004, conforme dados do IBGE (Síntese de Indicadores Sociais). Os 10% mais ricos da população ocupada, no ano de 2003 registraram rendimentos médios mensais, de todos os trabalhos, de 8,57 salários mínimo, evoluindo para 9,29 salários mínimo, em 2004.

Esses dados mostram que os 40% mais pobres apresentaram incremento de 4,54% no rendimento, no período analisado, enquanto que os 10% mais ricos evoluíram em 8,40%. A relação entre os rendimentos médios dos 10% mais ricos comparados com os 40% mais pobres, que em 2003 era de 12,98 em 2004 evoluiu para 13,46 ou seja, os 10% mais ricos recebem 13,46 vezes a mais que os 40% mais pobres.

Conclui-se que tanto pela ótica do PIB quanto pela visão dos rendimentos é constatada a concentração de renda da população paraense, sendo necessárias políticas cada vez mais intensivas e eficazes para redução das desigualdades juntamente com um crescimento econômico mais intenso e distributivo.

O último indicador deste item “**Número de pessoas abaixo da a linha de pobreza**”, está voltado diretamente ao enfoque da pobreza absoluta, na qual a partir da fixação de padrões para o nível mínimo ou suficiente de necessidades, se define uma linha ou limite de pobreza e se determina a percentagem da população que se encontra abaixo desse nível.

Este ‘padrão de vida mínimo’, sob vários aspectos como: nutricionais, de moradia ou acesso a serviços básicos, geralmente, são calculados segundo preços relevantes ao alcance da renda necessária para custeá-los (CRESPO; GUROVITZ, 2002). Neste mapa, utilizou-se o enfoque de salários mínimos, que parte da idéia de que existe um salário mínimo oficial que deve ser uma boa aproximação do montante em dinheiro necessário para custear o nível de vida mínimo.

Em consonância com estudos realizados pelo Banco mundial, que utiliza 1 dolar por dia *per capita* como nível de renda mínimo para que uma família não seja classificada como abaixo da linha da pobreza e recomenda que na ausência das variáveis para este cálculo se utilize indicadores a partir do salário mínimo da referida região (PNUD,2002), neste trabalho foi adotado como critério de limite de pobreza “**pessoas que convivem em família com renda mensal inferior a ½ salário mínimo per capita**”, linha também utilizada pelo Ministérios Brasileiros em seus Programas de distribuição de renda.

A fonte da variável utilizada neste indicador foi o IBGE/PNAD, para os anos de 2004 e 2005 os últimos anos disponíveis da pesquisa. Em função da PNAD ser uma pesquisa amostral e seus resultados não cobrirem todos os municípios brasileiros, seus dados são divulgados com desagregação para a Unidade da Federação e Regiões

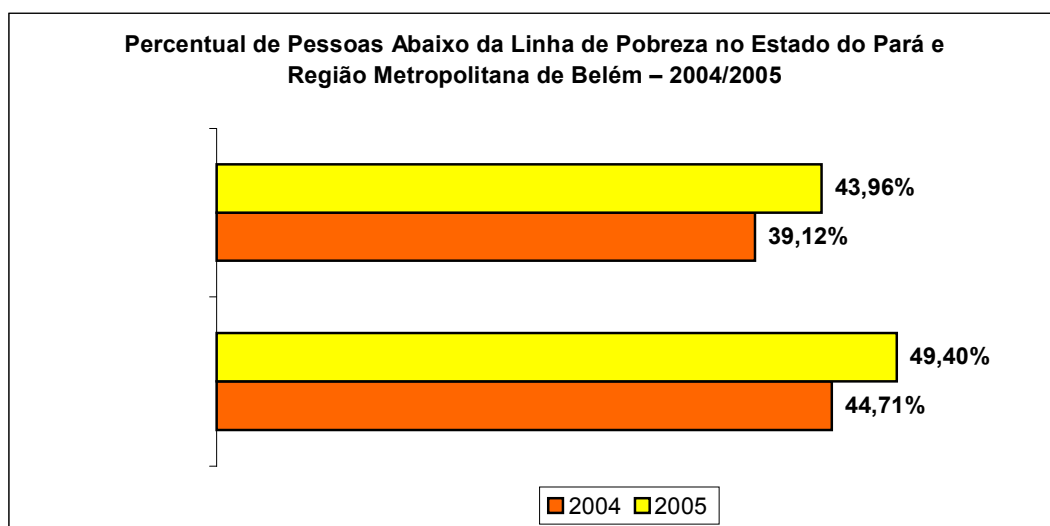
metropolitanas dos Estados, dessa forma, neste mapa estão sendo apresentados os resultados do Estado do Pará e Região Metropolitana de Belém.

Tabela III – Número de Pessoas Abaixo da Linha de Pobreza para o Estado do Pará e Região Metropolitana de Belém – 2004/2005

Ano	Estado do Pará	Região Metropolitana de Belém
2004	3.056.019	781.021
2005	3.439.909	895.748

Fonte: IBGE/SEPOF

Em 2005, o número de pessoas **que convivem em família** com renda mensal inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita*, no Estado no Pará, foi de 3.056.019, apresentando um aumento de 383.890 pessoas em relação ao ano de 2004, correspondendo a um incremento de 12,56% no número de pessoas com renda insuficiente para custear suas necessidades mínimas. A Região Metropolitana de Belém, onde se concentra 29,30% da população do Estado, em 2005, tinha 781.021 pessoas pobres, com um incremento de 14,69% em relação a 2004.



Fonte: IBGE/SEPOF

Quando se compara com o total da população estadual, essa população abaixo da linha de pobreza correspondia a 49,40% em 2005, quase a metade da população do Estado. Na RMB 43,96% da população encontrava-se abaixo da linha de pobreza, registrando um incremento de 4,84 pontos percentuais em relação à proporção de 2004.

A taxa de redução da pobreza ocorre quando o crescimento econômico associado a um aumento da parcela desse incremento é apropriado pelos pobres. Observa-se que na análise de concentração de renda, no Estado do Pará, houve um desempenho negativo, com ampliação das desigualdades, embora o PIB *per capita* tenha aumentado 3,87% no período analisado. Dessa forma, conclui-se que somente o crescimento econômico do Pará não conseguiu reduzir, significativamente, os problemas sociais, sugerindo que as políticas públicas devem ser priorizadas em favor do crescimento econômico acompanhado de uma maior desconcentração de renda, visando à redução mais significativa do número de pessoas abaixo da linha de pobreza.

III – DESEMPREGO (percentual médio de população economicamente ativa desempregada):

O conceito de “desemprego” refere-se à população que não possui e está procurando emprego no período de referência. Neste mapa, foi utilizado o conceito de “desocupação” tendo como fonte o IBGE/PNAD, em função da inexistência da informação que atenda ao conceito de desemprego. Na PNAD/IBGE classificam-se como pessoas desocupadas na semana de referência, as pessoas sem trabalho que tomaram alguma providência efetiva de procura de trabalho neste período.

Este indicador reflete a exclusão social mais premente, uma vez que o indivíduo sem emprego ou ocupação e sem rendimento, passa a não ter como custear suas necessidades básicas de sobrevivência, distanciando-se dos seus direitos humanos, tendo como fim vários efeitos sociais negativos.

Como complemento a este item a SEPOF incluiu no Mapa de Exclusão o perfil da ocupação quanto à posição dessa ocupação (classificado em: empregado, trabalhador doméstico, conta própria, empregador e trabalhadores não remunerados).

Os indicadores analisados só podem ser desagregados para o Estado do Pará e Região Metropolitana de Belém, e têm como fonte o IBGE/PNAD, para 2004 e 2005, últimos anos divulgados da pesquisa.

**Tabela IV – Percentual da População Economicamente Ativa desocupada
(Taxa de Desocupação) para o Estado do Pará e Região Metropolitana de Belém
2004/2005**

Indicadores	Estado do Pará		Região Metropolitana de Belém	
	2004	2005	2004	2005
População Economicamente Ativa - PEA	3.308.042	3.357.223	962.685	1.014.000
População Ocupada - POC	3.098.721	3.114.063	849.696	885.348
População Desocupada	209.321	243.160	112.989	128.652
Taxa de Desocupação	6,33	7,24	11,74	12,69

Fonte: IBGE/SEPOF

A taxa de desemprego ou desocupação no Pará, em 2004, elevou-se de 6,33% para 7,24% em relação a 2005, significando que mais 33.839 pessoas estão sem ocupação pressionando o mercado de trabalho, ou seja, uma elevação de 0,91 ponto percentual na taxa de desocupação do Estado. A RMB, que em 2005, registrou uma taxa de desocupação de 11,74% com um incremento de 0,95 ponto percentual em relação ao ano de 2005, passando para 12,69%, significando um acréscimo de 15.663 pessoas a mais no contingente de desempregados.

O incremento de desempregados da RMB representa 46,29% do total ocorrido no Estado, demonstrando que são nos centros metropolitanos que se encontram os maiores índices de desemprego, na maioria das vezes em função de êxodo rural, migração e falta de qualificação da mão de obra, ante as ofertas de trabalho nestes centros.

Ao analisar a população Ocupada, em 2005, que representa 93% da PEA no Estado do Pará e, 87% na RMB, observa-se um leve incremento de 0,5% e 4,2%, respectivamente. Contudo, é importante considerar por posição na ocupação e categoria do emprego os ocupados, em razão das distintas classificações existentes no que diz respeito ao mercado de trabalho formal ou informal.

Na comparação dos resultados de 2005 com os de 2004, no Pará, a categoria de “empregados” cresceu 0,94%, dentre esses os “empregados de carteira assinada” cresceram 2,47%. “Militares e funcionários públicos estatutários” obtiveram redução no período, de 0,42%. Estas duas categorias representam o trabalho formal que evoluiu 2,05% de 2004 para 2005, representando 24,42% do total da população ocupada no Estado, em 2005.

“Empregados sem carteira assinada” reduziram sua participação no total das ocupações do Estado em 1,11 pontos percentuais e os “conta-próprias” também

diminuíram em 0,88 ponto percentual. Essas categorias juntas, representam o “mercado informal” que, em 2004, alcançou 50% da população ocupada, apresentando uma redução, em 2005, para 48% do total da ocupação estadual. Entretanto, os resultados ainda se situam em patamares elevados de informalidades, promovendo prejuízos sociais para esta população que se encontra a margem de ocupações que garantam seus direitos sociais e trabalhistas, além dos retornos tributários que o Estado deixa de receber, reduzindo sua capacidade de oferecer maiores e melhores serviços de educação, saúde, saneamento e outros a sua população.

Tabela V – População Ocupada por Posição na Ocupação para o Estado do Pará e Região Metropolitana de Belém – 2004/2005

Posição na Ocupação	Estado do Pará				Região Metropolitana de Belém			
	2004	%	2005	%	2004	%	2005	%
Total	3.098.721	100,00	3.114.063	100,00	849.696	100,00	885.348	100,00
Empregados	1.393.699	44,98	1.429.894	45,92	436.300	51,35	472.987	53,42
Com carteira de trabalho assinada	507.685	16,38	586.999	18,85	205.067	24,13	227.413	25,69
Militares e funcionários públicos estatutários	185.539	5,99	173.461	5,57	75.165	8,85	67.213	7,59
Outros	700.475	22,61	669.434	21,50	156.068	18,37	178.361	20,15
Trabalhadores domésticos	197.753	6,38	235.650	7,57	93.567	11,01	98.864	11,17
Com carteira de trabalho assinada	25.703	0,83	33.992	1,09	18.826	2,22	24.076	2,72
Sem carteira de trabalho assinada	172.050	5,55	201.658	6,48	74.741	8,80	74.788	8,45
Conta própria	838.615	27,06	815.374	26,18	254.140	29,91	244.350	27,60
Empregadores	141.549	4,57	131.746	4,23	29.813	3,51	26.034	2,94
	527.105	17,01	501.399	16,10	35.876	4,22	43.113	4,87

Fonte: IBGE/SEPOF

Os “empregadores”, pessoas que trabalham explorando o seu próprio empreendimento, com pelo menos um empregado, perderam participação em 2004 (4,57%) em relação a 2005 (4,23%). O emprego doméstico apresentou um incremento na sua participação de 1,19 pontos percentuais, infelizmente, o resultado desse incremento dos “trabalhadores domésticos sem carteira assinada” que em 2004, registrou uma taxa de 5,55% dos ocupados no Estado e, em 2005, evoluiu para 6,48%. Na posição de “outros e sem declaração”, onde estão pessoas que mesmo ocupadas, suas atividades não lhes retornam remuneração, em 2005, comparado a 2004, obtiveram decréscimo de 0,91% .

O mercado de trabalho formal da Região Metropolitana de Belém, no ano de 2005, em comparação com dados de 2004, apresentou uma evolução de 0,3 ponto percentual, representando, em 2005, 33,3% da população ocupada da RMB. Os “empregados” aumentaram sua participação em 2,07 pontos percentuais (os “empregados de carteira assinada” evoluíram 1,56 pontos percentuais) e os “Militares e funcionários públicos estatutários” tiveram perda de 1,26 pontos percentuais.

Na RMB os “empregados sem carteira assinada” aumentaram sua participação em 1,78 pontos percentuais e os “conta-próprias” apresentaram decréscimos de 2,31 pontos percentuais. Essas categorias são consideradas como o mercado informal que no geral tiveram um recuou em 2,66 pontos percentuais no período em análise, representando, em 2005, 47,75% da população ocupada da região.

IV – EDUCAÇÃO (média entre a taxa de alfabetização de adultos e a taxa combinada de matrícula no ensino fundamental, médio e superior):

A **taxa de alfabetização de adultos**, que se baseia no conhecimento da população, corresponde ao percentual das pessoas com 15 anos de idade ou mais capazes de ler ou escrever pelo menos um bilhete simples (PNUD, 2002).

Taxa Combinada de Matrícula no Ensino Fundamental, Médio e Superior é a razão entre o total da matrícula nos três níveis de ensino e a população na faixa de 7 a 22 anos de idade (faixa em que as pessoas deveriam estar cursando os respectivos níveis). Neste mapa foi calculada considerando a faixa de 7 a 24 anos de idade em função da indisponibilidade da informação para a faixa sugerida.

Esse item é de extrema importância na análise da exclusão social uma vez que educação influencia na capacidade de exercer a liberdade, podendo elevar a produtividade no trabalho, contribuir indiretamente para melhorar a distribuição de renda, e, também, fomentar a escolha inteligente entre diferentes tipos de vida que uma pessoa pode levar (Souto et al., 1995).

Estes indicadores representam o “conhecimento” da população, e foram calculados a partir dos dados do IBGE/PNAD com desagregação para o Estado do Pará e a Região Metropolitana de Belém, nos anos de 2004 e 2005.

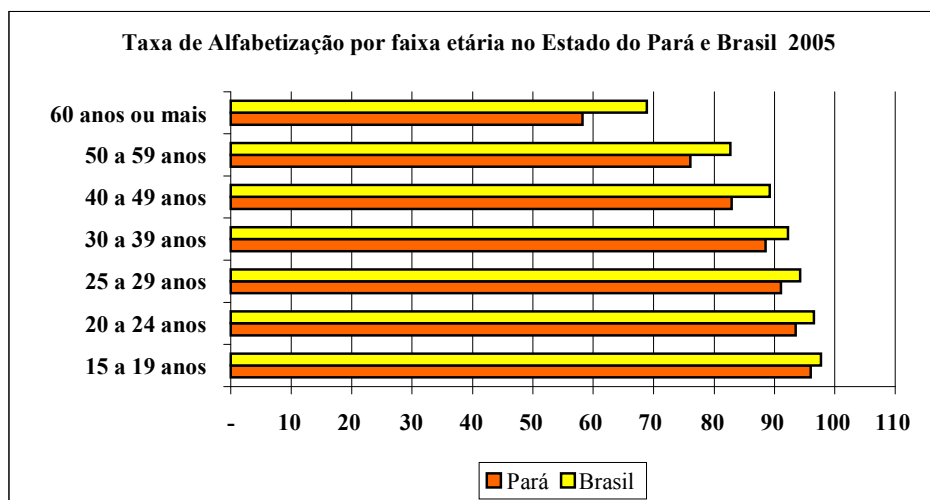
Tabela VI – Taxa de Alfabetização e Taxa Combinada de Matrícula no Ensino Fundamental, Médio e Superior para o Estado do Pará e Região Metropolitana de Belém – 2004/2005

Indicadores	Estado do Pará		Região Metropolitana de Belém	
	2004	2005	2004	2005
Taxa de Alfabetização (15 anos ou mais)	85,92	87,29	95,01	95,7
Taxa Combinada de Matrícula no Ensino Fundamental, Médio e Superior	75,24	77,53	82,9	84,4
Média entre a taxa de alfabetização e taxa de matrícula combinada	1,14	1,13	1,15	1,13

Fonte: IBGE/SEPOF

A proporção de pessoas alfabetizadas no Estado do Pará, em 2004, representava 85,92%, em 2005, a taxa de alfabetização atingiu 87,29%, tendo um crescimento de 1,37 pontos percentuais. A evolução na taxa de analfabetismo também ocorreu na Região

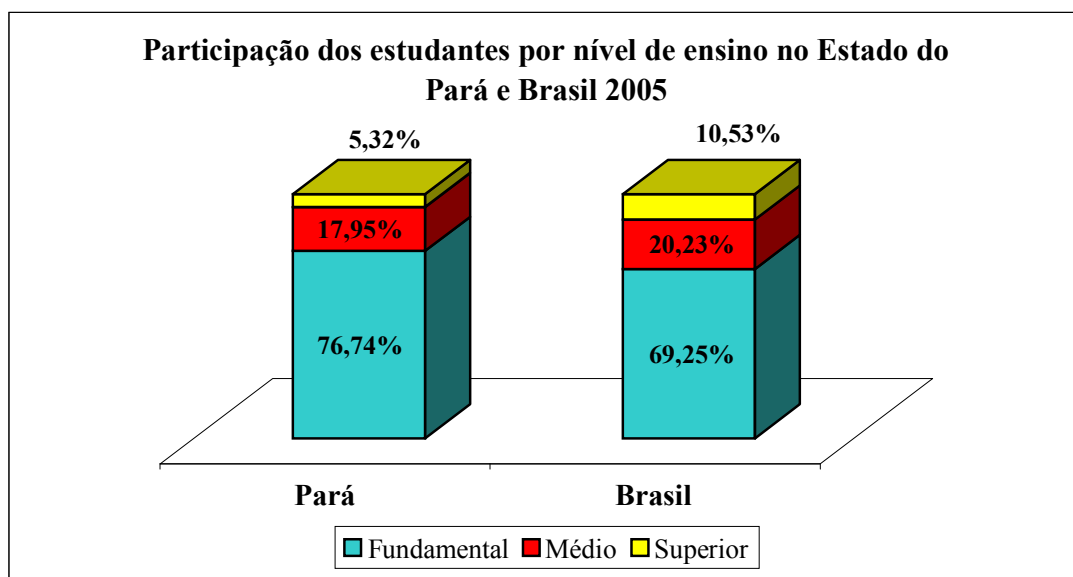
Metropolitana de Belém, em 2004 era 95,01% e em 2005 alcançou 95,70%, com uma alteração de 0,69 ponto percentual. Esta tendência de crescimento segue a realidade brasileira que apresentou um acréscimo de 0,33 ponto percentual em sua taxa de alfabetização e em 2005 era de 88,95 %.



Fonte: IBGE/SEPOF

Na análise da taxa de alfabetização por faixa-etária, a partir de 15 anos ou mais de idade, observa-se que há uma tendência deste indicador ser menor na medida em que aumenta a faixa de idade da população, tanto para o Estado do Pará quanto para o Brasil, ainda que o Estado do Pará apresente taxas de alfabetização inferiores as médias brasileiras para todas as faixas.

Em relação à taxa combinada de matrícula nas faixas etárias em que as pessoas deveriam estar cursando os respectivos níveis de ensino (fundamental, médio e superior), o Estado do Pará saiu de 75,24% em 2004, com uma média de 1,14 em relação a sua taxa de alfabetização, para 77,53% em 2005, observa-se um acréscimo de 2,29 pontos percentuais na sua taxa combinada, e a média de 2005 reduziu-se para 1,13 em relação a sua taxa de alfabetização. A Região Metropolitana de Belém apresentou uma taxa combinada de matrícula de 82,90%, em 2004, aumentando para 84,40%, em 2005, ou 1,5 pontos percentuais acima da taxa anterior, com médias em relação a taxa de alfabetização de 1,15 e 1,13, respectivamente, em 2004 e 2005.



Fonte: IBGE/SEPOF

A participação dos estudantes por nível de ensino revelou que tanto no Pará quanto no Brasil, o ensino fundamental ainda é o nível de maior acesso aos estudantes, seguido do ensino médio e do superior, onde o Estado do Pará apresentou concentração no ensino fundamental superior a média nacional.

Os indicadores acima analisados sinalizam melhorias que podem ser explicadas, em parte, como resultados de políticas como o FUNDEF, e reforçam a necessidade de políticas de educação voltadas para o ensino médio e o ensino superior.

V – SAÚDE (número de postos de saúde, de leitos hospitalares e de agentes comunitários de saúde em relação ao número de habitantes e à mortalidade infantil):

Os indicadores “Número de Postos de Saúde” e “Leitos Hospitalares” foram relativizados pelo total de habitantes para avaliação das disponibilidades de recursos físicos na área de saúde ofertados para a população do Estado do Pará. Estes indicadores foram pesquisados no Banco do Ministério da Saúde/DATASUS, com desagregação para o Estado do Pará e suas regiões de Integração, nos anos de 2002 e 2003, por serem os últimos anos divulgados destas informações.

Tabela VII – Número de centros e postos de saúde por 10.000 mil habitantes e de leitos hospitalares por mil habitantes para o Estado do Pará e Regiões de Integração 2002/2003

Regiões de Integração	Postos e Centros de Saúde por 10.000 habitantes		Leitos por 1.000 Habitantes	
	2002	2003	2002	2003
Estado do Pará	1,5	1,5	1,7	1,7
Araguaia	2,1	2,3	2,1	2,1
Baixo Amazonas	2,7	2,6	1,5	1,4
Carajás	2,0	2,0	1,4	1,5
Guamá	2,0	1,8	1,8	1,8
Lago De Tucuruí	1,7	1,8	1,2	1,2
Marajó	2,6	2,6	0,8	0,8
Metropolitana	0,3	0,3	2,0	1,9
Rio Caetés	1,6	1,6	2,0	2,3
Rio Capim	1,3	1,3	2,3	2,3
Tapajós	1,9	1,8	1,6	1,6
Tocantins	1,9	1,7	1,2	1,3
Xingu	3,1	3,2	1,4	1,5

Fonte: DATASUS/SEPOF

Pelos índices de Postos e Centros de Saúde por 10.000 habitantes, nos anos de 2002 e 2003, identifica-se que o Estado do Pará manteve sua média constante em 1,5 para os dois anos, resultado superior à média nacional que foi de 1,33 para cada 10.000 habitantes, em 2003. As regiões de integração nas quais este indicador também manteve a mesma relação para os dois anos analisados foram: Carajás (2,0), e Marajó (2,6), ambas acima da média do Pará, além da Metropolitana, Rio Caetés e Rio Capim.

Ocorreram evoluções no número de postos e centros de saúde por 10.000 habitantes nas regiões do Araguaia (2,1 para 2,3), do Lago de Tucuruí (1,7 para 1,8) e a do Xingu (3,1 para 3,2), todas com índices acima da média estadual. As regiões que registraram decréscimos na oferta deste recurso físico foram: o Baixo Amazonas (2,7 para 2,6); o Guamá (2,0 para 1,8), o Tapajós (1,9 para 1,8) e o Tocantins (1,9 para 1,7), apesar de que todas estas regiões com índices superiores ao índice médio do Estado.

Comparando os resultados dos índices de leitos por mil habitantes dos anos de 2002 e 2003, constata-se que o Estado do Pará, também permaneceu com o mesmos índice de 1,7. Entretanto, a média nacional foi superior sendo da ordem de 2,53 para cada 1.000

habitantes, evidenciando a necessidade de ampliação deste recurso para toda população do Estado.

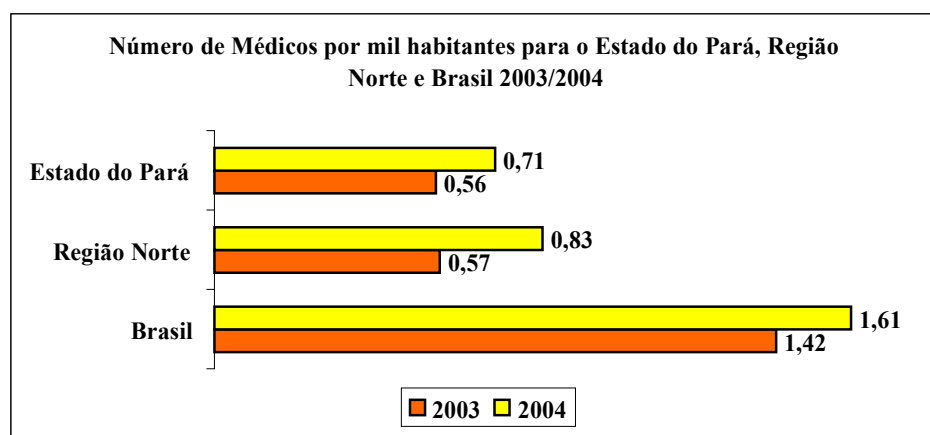
No âmbito regional de acordo com a Tabela VII, houve crescimento nas regiões de Carajás, do Tocantins, do Xingu e na região do Rio Caetés, sendo que esta última região apresentou índice superior à média estadual (2,0 em 2002 e 2,3 em 2003).

As regiões de Lago de Tucuruí, do Marajó e Tapajós seus índices ficaram constantes no período e abaixo da média do Pará, e, as regiões de integração do Araguaia (2,1), Guamá (1,8) e Rio Capim (2,3), também apresentaram os mesmos índices do ano anterior, porém, superiores aos do Estado do Pará.

Registraram decréscimos na oferta de leitos as regiões: do Baixo Amazonas e a Metropolitana, apesar de que nesta última o índice foi superior aos índices do Estado do Pará para os dois anos (2,0 em 2002 e 1,9 em 2003).

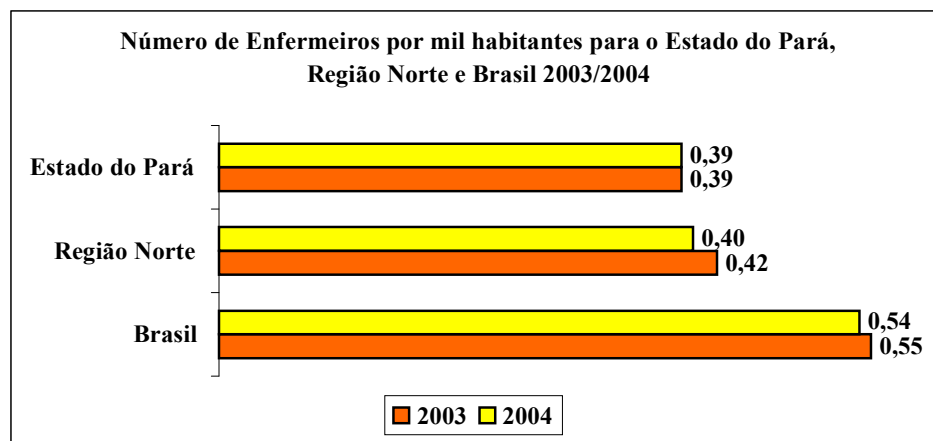
Os dados de “agentes comunitários”, no Mapa de Exclusão para este ano foram substituído pelo “Número de Médicos por mil habitantes” e “Número de enfermeiros por mil habitantes”, os quais avaliam a oferta de recursos humanos na área de saúde para a população do Estado do Pará.

Estes indicadores foram calculados para o Estado do Pará, Região Norte e Brasil referentes aos anos de 2003 e 2004, últimos anos divulgados tendo como fonte o Ministério da Saúde/DATASUS.



O número de médicos por 1.000 habitantes, no Estado do Pará, em 2003 era 0,51 evoluiu para 0,71 em 2004. Nos dois anos o desempenho ficou abaixo da média da Região

Norte e do Brasil, conforme demonstra o gráfico anteriormente. Em 2004, o índice do Brasil foi o dobro do alcançado pelo Estado do Pará.



O número de enfermeiros por mil habitantes, outro indicador importante no diagnóstico dos recursos humanos na área de saúde, foi o mesmo para os anos de 2003 e 2004 com 0,39 no Estado do Pará. A Região Norte e o Brasil registraram incrementos de 0,02 e 0,01 ponto percentual, respectivamente.

Os dois últimos indicadores analisados demonstraram carência de recursos humanos na área de saúde no Estado quando comparados com a média nacional e a média da região Norte.

O indicador “Mortalidade Infantil” consiste no óbito de crianças durante o seu primeiro ano de vida observado durante um determinado período de tempo, normalmente um ano, referido ao número de nascidos vivos do mesmo período (DATASUS). Este indicador foi calculado expresso em taxas específicas por mil nascidos vivos, para o Estado do Pará e Regiões de Integração nos anos de 2003 e 2004, dado que não há informação para anos mais recentes.

O Estado do Pará apresentou um coeficiente de mortalidade infantil de 22,3 para cada 1.000 nascidos vivos, em 2003, reduziu levemente este coeficiente para 22,2 no ano de 2004. A região de Integração de Carajás foi onde ocorreu o mais expressivo decréscimo no coeficiente de mortalidade infantil de 2003 para 2004, de 27,6 para 25,7 apesar de ainda possuir um indicador bem acima da média estadual. As regiões do Rio Capim, Tapajós,

Xingu, Tocantins, Guamá e Metropolitana, também apresentaram alterações em seus coeficientes no período em análise.

Tabela VIII – Taxa de Mortalidade Infantil para o Estado do Pará e Regiões de Integração 2003/2004

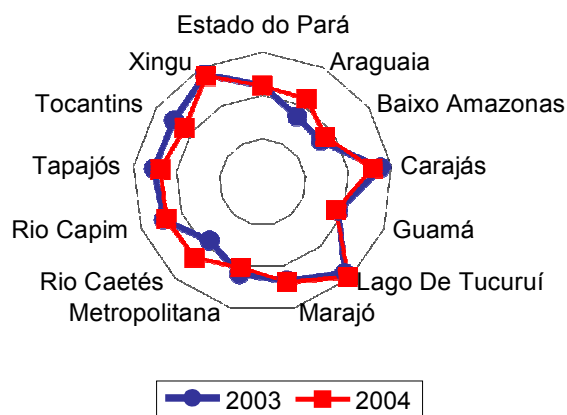
Regiões de Integração	Taxa de Mortalidade Infantil	
	2003	2004
Estado do Pará	22,3	22,2
Araguaia	17,1	21,8
Baixo Amazonas	16,5	17,9
Carajás	27,6	25,7
Guamá	18,8	18,2
Lago De Tucuruí	28,4	29,5
Marajó	23,5	23,8
Metropolitana	21,9	20,5
Rio Caetés	18,2	23,5
Rio Capim	24,4	23,8
Tapajós	25,3	23,8
Tocantins	24,9	21,9
Xingu	28,2	27,8

Fonte: DATASUS/SEPOF

Os aumentos nas taxas de mortalidade infantil foram verificados na região Rio Caetés de 18,2 para 23,5 seguida da região do Araguaia que aumentou de 17,1 para 21,8, além do Baixo Amazonas, Lago de Tucuruí e do Marajó, que também tiveram incrementos na proporção de mortalidade infantil em relação às estatísticas de natalidade.

Apesar de algumas regiões terem conseguido diminuir os coeficientes de mortalidade infantil, a redução da média do Estado do Pará foi pouco significativa, sugerindo uma melhor atenção a essa realidade através de reforços nas políticas que visem métodos de prevenção, a exemplo de imunizações contra doenças infecto-contagiosas, serviços de pré-natal com qualidade, saneamento básico, entre outras.

Coeficiente de Mortalidade Infantil



VI – SANEAMENTO BÁSICO (percentual de domicílios com água tratada, coleta e tratamento de esgoto e coleta de lixo):

Este item analisa as condições de Saneamento Básico, definido como serviço público que compreende os sistemas de abastecimento d'água, de esgotos sanitários e de coleta de lixo. Serviços essenciais que, se regularmente bem executados, aumentam o nível de saúde da população beneficiada, gerando maior expectativa de vida.

De acordo com as informações divulgadas só foi possível trabalhar os seguintes indicadores: **“Percentual de domicílios com Abastecimento de Água em Rede Geral”**; **“Percentual de Domicílios com Esgotamento Sanitário em Rede Geral e Fossa Séptica”** e **“Percentual de Domicílios com Coleta de Lixo”**, como *proxy* dos indicadores citados anteriormente.

No cálculo destes indicadores foram utilizados os dados do IBGE/PNAD, para os anos de 2004 e 2005, últimos anos disponíveis, com desagregação para o Estado do Pará e a Região Metropolitana de Belém.

Tabela IX – Percentual de domicílios com Abastecimento de Água, Percentual de Domicílios com Esgotamento Sanitário e “Percentual de Domicílios com Coleta de Lixo para o Estado do Pará e Região Metropolitana de Belém – 2004/2005

Indicadores	Estado do Pará		Região Metropolitana de Belém	
	2004	2005	2004	2005
Percentual de domicílios com Abastecimento de Água (Rede Geral)	48,24	47,31	64,89	62,16
Percentual de Domicílios com Esgotamento Sanitário (Rede Geral e Fossa Séptica)	56,23	57,75	85,99	86,60
Percentual de Domicílios com Coleta de Lixo	69,35	74,00	95,48	95,75

Fonte: IBGE/SEPOF

O Percentual de Domicílios com Abastecimento de Água através da rede geral de distribuição registrou uma queda de 0,93 ponto percentual de 2004 em relação ao ano de 2005, na média para o Estado do Pará. Na Região Metropolitana de Belém (RMB) que acompanhou a tendência estadual, ocorreu uma redução em 2,73 pontos percentuais para o mesmo período. Este serviço, em 2005, estava presente em menos da metade dos domicílios paraenses, o equivalente a 47,31%, e em 62,16% dos domicílios da RMB.

O decréscimo que vem ocorrendo neste indicador é justificado, em parte, por problemas no abastecimento de água potável, a exemplo de: irregularidade do fornecimento, custo de acesso ou ausência de redes distribuidoras de água local, levando a população destas áreas a optarem por abastecimento alternativo, tais como perfuração, escavação de poços e a execução de ligações não oficiais, conectadas à rede de distribuição local.

Trata-se de um grave problema a ser priorizado pelas políticas públicas no âmbito federal, estadual e municipal, uma vez que, mesmo as fontes alternativas de abastecimento de água utilizadas atualmente, não passam por nenhum tipo de tratamento. E Segundo Freitas & Almeida (1998) “a contaminação em águas subterrâneas estão em geral diretamente associadas a despejos domésticos, industriais e aos aterros de lixo que contaminam os lençóis freáticos, sendo potenciais fontes de nitrato e substâncias orgânicas extremamente tóxicas ao homem e ao meio ambiente”.

No indicador Percentual de Domicílios com Esgotamento Sanitário através de Rede Geral e Fossa Séptica ocorreu um acréscimo, tanto na média estadual quanto na RMB, na ordem de 1,15 e 0,61 pontos percentuais, respectivamente, de 2004 para 2005. A RMB em

2005 tinha 86,6% dos domicílios com esgotamento sanitário adequado, taxa consideravelmente elevada e à média estadual foi de 57,75%..

Nos dois casos destaca-se a utilização de fossas sépticas com maior frequência em função de questões culturais e sociais em se optar por este tipo de esgotamento e não por rede geral, na maioria das vezes por desconhecer os prejuízos ambientais oferecidos por esta prática e também , em grande parte, decorrente da baixa oferta deste serviço via rede geral no Estado, ainda que pese a dimensão territorial do Pará e o elevado custo de expandir este benefício para o total dos domicílios.

Finalmente, no indicador Percentual de Domicílios com Coleta de Lixo, para os anos de 2004 e 2005, observou-se para o Estado do Pará um incremento de 4,65 pontos percentuais, de 69,35% para 74,00%. Na RMB houve um pequeno crescimento de 0,27 ponto percentual, tendo os serviços uma cobertura de 95,75% dos domicílios da RMB, em 2005. Nesta Região, os serviços já estão mais sistematizados e terceirizados para empresas especializadas com a terceirização dos serviços, enquanto que no interior do Estado a coleta de lixo é comumente efetuada pelas próprias prefeituras, que muitas vezes não dispõem de quantidade significativa de carro coletor ou outros instrumentos de coleta de lixo.

No Estado do Pará a oferta de serviços de saneamento básico é aquém das necessidades da população, principalmente nos municípios fora da RMB..Esses resultados confirmam a necessidade de políticas específicas voltadas para a ampliação dos serviços de saneamento básico no Estado, visando uma melhor qualidade de vida para a população.

VII – HABITAÇÃO (déficit habitacional medido através do número de pessoas que vivem em loteamentos irregulares, destacando-se as áreas de risco):

“**Déficit Habitacional** indica a necessidade imediata de construção de novas moradias para resolução de problemas sociais e específicos de habitação, detectados em um certo ponto no tempo (IBGE, 2002), considerando as necessidades de incremento ou reposição no estoque habitacional.

Aumento no Estoque justificado pela existência de domicílios improvisados, cedidos, alugados e domicílios coabitados (mais de uma família residindo no domicílio), e Reposição de Estoque em função da depreciação de alguns domicílios próprios com parede e/ou cobertura não-durável.

Este indicador será calculado a partir dos dados do IBGE/PNAD, para o Estado do Pará e Região Metropolitana de Belém, nos anos de 2004 e 2005.

Tabela X – Déficit Habitacional Básico para o Estado do Pará e Região Metropolitana de Belém – 2004/2005 (%)

Indicadores	Estado do Pará		Região Metropolitana de Belém	
	2004	2005	2004	2005
Déficit Habitacional	50,54	49,15	47,30	49,33
Déficit Habitacional – Incremento de Estoque	43,84	42,48	46,59	48,41
Déficit Habitacional – Reposição de Estoque	6,70	6,67	0,71	0,91

Fonte: IBGE/SEPOF

O Déficit Habitacional no Estado do Pará em 2004 era de 50,54% dos domicílios existentes e em 2005 passou a ser 49,15%. Essa redução em 1,39 pontos percentuais foi proveniente da queda ocorrida no “incremento do estoque” em 1,36 pontos percentuais, apesar de ainda representarem a maior carência na composição do déficit habitacional (42,48%), principalmente, em função do alto índice de domicílios coabitados, alugados ou cedidos.

A RMB que em 2004 apresentava um déficit habitacional abaixo da média estadual (47,30%), em 2005, registrou uma elevação de 2,03 pontos percentuais, chegando a 49,33% dos domicílios existentes nesta região. Na contramão do comportamento do déficit habitacional do Pará, a necessidade de novos domicílios apresentou incrementos da ordem de 1,82 pontos percentuais, e também representam as necessidades habitacionais mais prementes na RMB.

O déficit habitacional no Estado do Pará mesmo apresentando uma pequena redução, ainda encontra-se extremamente elevado requerendo novas moradias na proporção de quase a metade dos domicílios existentes. Esses resultados colocam em pauta a urgência de políticas que venham melhorar este quadro, como: viabilizar o acesso à moradia das famílias de baixa renda, além de elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida em localidades urbanas e rurais, promovendo intervenções em áreas degradadas ou de risco,

ocupadas por sub-habitações, ou ainda, construção de unidades habitacionais, em terreno regularizado dotado, no mínimo, de soluções de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica.

VIII – POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RISCO NAS RUAS (número de pessoas em situação de risco nas ruas):

O indicador de “população em situação de risco nas ruas”, considerou como a população com total exclusão social, não tendo acesso à moradia, serviços básicos de saúde, educação, saneamento, etc., ou seja, trata-se de uma população vulnerável, vivendo sobre circunstâncias alheias as suas vontades psicológicas e emocionais.

Essa população, segundo Vieira, Bezerra e Rosa (1994, p.93-95) são identificadas a partir de três situações específicas: primeiro, as **pessoas que ficam na rua**, configurando uma situação circunstancial que reflete a precariedade da vida, pelo desemprego ou por estarem chegando na cidade em busca de emprego, de tratamento de saúde ou de parentes não encontrados. Nesses casos, em razão do medo da violência e da própria condição vulnerável em que vivem, costumam ser encontradas em rodovias, albergues, ou locais públicos de movimento.

Em segundo, as **pessoas que estão na rua**, são aquelas que já não consideram a rua tão ameaçadora e, em razão disso, passam a estabelecer relações com as pessoas que vivem na ou da rua, assumindo como estratégia de sobrevivência a realização de pequenas tarefas com algum rendimento, a exemplo dos guardadores de carro, descarregadores de cargas, catadores de papéis ou latinhas. E, finalmente, as **pessoas que são da rua**, sendo aquelas que já estão na rua faz um bom tempo e, por isso, foram sofrendo um processo de debilitação física e mental, especialmente pelo uso do álcool e das drogas, pela alimentação deficitária, pela exposição e pela vulnerabilidade à violência.

O conceito acima mencionado, importante para que se possa repensar políticas de inclusão social, em função da mobilidade da própria população em tese, é difícil de ser dimensionado não tendo até o momento levantamentos específicos que possibilitem a mensuração deste indicador.

Uma aproximação das duas últimas situações seria o **Número de pessoas vivendo em domicílios provisórios**, por se tratar também de pessoas em situação de vulnerabilidade

domiciliar total. Essa informação é pesquisada pelo IBGE através dos Censos Demográficos, com desagregação regional e municipal e, nas pesquisas amostrais, anualmente, somente para o Estado do Pará e Região Metropolitana de Belém, tendo 2005 e 2004 com últimos anos da pesquisa (IBGE/PNAD).

Tabela XI – Número de pessoas vivendo em domicílios provisórios no Estado do Pará e Região Metropolitana de Belém – 2004/2005

Indicadores	2004		2005	
	Pessoas	%	Pessoas	%
Estado do Pará	34.627	0,51	35.194	0,50
Região Metropolitana de Belém	10.814	0,54	14.058	0,69

Fonte: IBGE/SEPOF

No Estado do Pará, em 2004, existiam 34.627 pessoas “habitando” em domicílios improvisados, ocorrendo um incremento de 1,64%, em relação a 2005, que apresentou 35.194 pessoas em condições habitacionais de vulnerabilidade total. Essa situação domiciliar, em 2005, representava 0,5% do total da população do Estado.

A RMB também obteve incremento no número de pessoas vivendo em domicílios improvisados sem condições mínimas habitacionais, de 10.814 pessoas, em 2004 para 14.054 em 2005. Esta região abriga uma parcela significativa das estatísticas do Estado como um todo, apresentando um aumento na concentração de pessoas nesta situação vulnerável de habitação, de 31%, em 2004, para 40% do total estadual de pessoas em risco habitacional, em 2005.

Este indicador reflete as conseqüências da combinação de exclusão social em vários aspectos como: desemprego, falta de acesso à educação, condições inadequadas de moradia, êxodo rural, migração, etc.

IX – SEGURANÇA (número de ocorrências policiais “per capita”):

O indicador “Número de ocorrências policiais *per capita*”, expresso por 1.000 habitantes, demonstra o nível de violência de uma localidade.

Não obstante, conforme Adorno (2002) os padrões de concentração de riqueza e de desigualdade social vem se mantendo constantes ao longo das últimas décadas, e a desigualdade de direitos e de acesso à justiça agravou-se na mesma proporção em que a sociedade se tornou mais densa e mais complexa, onde os conflitos sociais são mais acentuados. Desta forma, a sociedade brasileira com perplexidade vem presenciando o aumento da violência nas suas mais distintas modalidades: crime comum, violência fatal conectada com o crime organizado, graves violações de direitos humanos, explosão de conflitos nas relações pessoais, além do narcotráfico que promove a desorganização das formas tradicionais de sociabilidade entre as classes populares.

O Estado do Pará, nos últimos anos tem vivenciado situações que comungam, em parte, do contexto descrito no parágrafo anterior. E, visando subsidiar as políticas públicas a serem adotadas como medida para enfrentar esta nova realidade, os sistemas de informações da área de segurança do Estado, vêm passando por uma modernização, na busca da informatização e interligação das diversas delegacias estaduais, mais os efeitos ainda não tem sido efetivos..

Os resultados o atual momento, ainda não é extensivo a totalidade do Estado, de modo que, apenas os municípios que compõem a Grande Belém (Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara) encontram-se com seus registros atualizados. Em função deste cenário, para este mapa de exclusão foram apresentadas informações para a total da Grande Belém e os municípios que a compõem, nos anos de 2005 e 2006, tendo como fonte o Sistema de Segurança Pública (SISP) do Estado.

**Tabela XII – Número de ocorrências policiais registradas na Grande Belém –
2005/2006**

Municípios	2005			2006		
	Nº de Ocorrência	Part %	Nº de Ocorrência <i>per capita</i>	Nº de Ocorrência	Part %	Nº de Ocorrência <i>per capita</i>
Total da Grande Belém	297.244	100,00	146	332.254	100,00	159
Belém	237.746	79,98	169	259.558	78,12	182
Ananindeua	48.585	16,35	101	59.686	17,96	120
Marituba	7.798	2,62	80	9.586	2,89	95
Benevides	2.791	0,94	63	2.972	0,89	65
Santa Bárbara do Pará	324	0,11	25	452	0,14	34

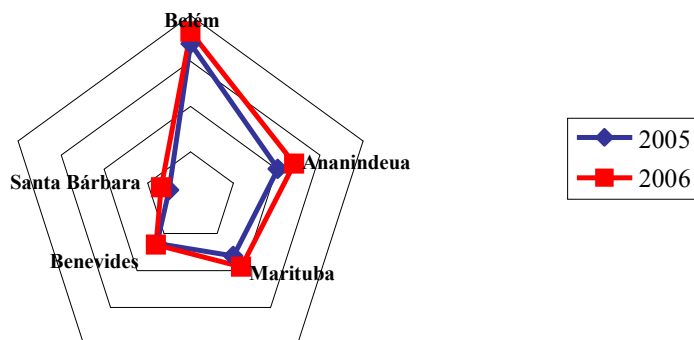
Fonte: SISP/SEPOF

O número de ocorrência policiais *per capita* na Grande Belém evoluiu em 2004 de 146 ocorrências a cada 1.000 habitantes para uma média de 159 em 2005, equivalente a um aumento de 12% nas ocorrências da Grande Belém.

Dos municípios pesquisados, os de maior incidência de ocorrências policiais foi, tanto em 2004 como em 2005, o Município de Belém, representando 80% das ocorrências em 2004, com uma leve redução na participação para 78% em 2005. Na seqüência foram os municípios de Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara do Pará, onde em 2005, representaram 18%, 3%, 0,8%, e 0,1%, respectivamente.

Entre os municípios da Grande Belém, Ananindeua apresentou o maior incremento relativo no indicador, 19 ocorrências por 1.000 habitantes a mais em 2005. Nos municípios de Marituba e Benevides o nível de violência também foi intensificado em 2005..

**Nº de Ocorrência per capita nos municípios da Grande Belém
2005/2006**



O aumento das ocorrências policiais entre os anos de 2004 e 2005, dos municípios que compõem a Grande Belém tem, entre outras causas, o avanço da urbanização, em função do desordenamento da demografia urbana, na maioria das vezes, como conseqüência de uma complexa constelação de fatores institucionais e culturais, a exemplo da carência de escolas, moradias, acesso à saúde pública, além da influência dos meios de comunicação, questões culturais, globalização, etc..

A reversão deste triste cenário de violência nas ruas da Grande Belém, só será possível com a redução da exclusão social, ou seja, com políticas de inclusão social, principalmente para a população de baixa renda, nas áreas de educação, saúde, saneamento, habitação, emprego e renda.