



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

DARA ALDENY LIMA ALVES

**O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO COMO ELEMENTO GARANTIDOR DO
ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO AMBIENTAL**

BRASÍLIA

2021

DARA ALDENY LIMA ALVES

**O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO COMO ELEMENTO GARANTIDOR DO
ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO AMBIENTAL**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel, no Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Mestre André Augusto Giuriatto Ferrazo

BRASÍLIA

2021

DARA ALDENY LIMA ALVES

**O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO COMO ELEMENTO GARANTIDOR DO
ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO AMBIENTAL**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel, no Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Mestre André Augusto Giuriatto Ferrazo

BANCA EXAMINADORA

Professor Mestre André Augusto Giuriatto Ferrazo
Universidade de Brasília

Professora Mestra Larissa Suassuna Carvalho Barros
Universidade de Brasília

Professora Mestra Larissa Maria Medeiros Coutinho
Universidade de Brasília

BRASÍLIA

2021

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha família, que vibrou comigo a cada conquista, que comemorou a minha aprovação e agora comemora a conclusão desse ciclo, meu alicerce, meu refúgio e meu lugar de conforto, acolhimento e amor:

Aos meus pais, Dione e Aldenor, por terem me dado a oportunidade de me dedicar aos estudos, por terem me apoiado, incentivado, aconselhado e proporcionado o melhor que puderam, apesar de seus recursos limitados e dificuldades, e por sempre terem sido presentes.

Vocês são meus exemplos de caráter, honestidade e simplicidade. Me ensinaram o valor dos estudos e do trabalho e me mostraram os caminhos a serem seguidos, mas me dando liberdade e oportunidade de escolha. Sem todos os sacrifícios de vocês, sem tudo o que sempre fizeram por mim, talvez eu não tivesse conseguido conquistar esse grande sonho, então, minhas próximas conquistas também dedico, antecipadamente, a vocês.

À minha irmã, Duany, por também me apoiar, incentivar e ajudar quando eu precisei, por, juntamente de minha mãe, me fazer acreditar que eu conseguiria terminar esse trabalho a tempo, quando eu já não acreditava.

Obrigada por ser minha amiga, parceira e por estar aqui. Continue a nadar!

Ao meu sobrinho, Dimitri, por ser nosso pedacinho de amor e pureza, por ser uma luz que se acendeu inesperadamente em nossas vidas e iluminou a casa inteira.

Vocês sempre acreditaram em mim e, por isso, hoje eu também acredito. Amo e me orgulho de todos vocês e fico feliz de poder orgulhá-los nesse momento.

Dedico ainda um agradecimento especial à minha mãe, minha melhor amiga, minha maior inspiração, a mulher mais guerreira que conheço e a que mais admiro no mundo, quem sofreu e perdeu noites de sono junto comigo, tanto ao decorrer do curso, quanto no período de produção deste trabalho.

Sou grata por ser minha maior referência de amor, dedicação, persistência, determinação e, acima de tudo, força. Foi com a senhora que aprendi que sempre há um recomeço e que a resposta para o cansaço é descansar e não desistir. Seguiremos lado a lado, em busca de novos sonhos e objetivos.

Agradeço à Jessica pela amizade e companheirismo nesses 5 anos, na UnB e na vida, me ouvindo, apoiando e auxiliando em diversos âmbitos. Sua ajuda foi fundamental nessa reta final.

Agradeço à Isabelle por também ter me incentivado a tentar formar esse semestre quando eu achava que não conseguiria e ter me auxiliado com minhas outras obrigações. Sua ajuda também foi essencial.

Agradeço às demais companheiras de curso, por trilharmos unidas essa caminhada e permanecermos parceiras, nos ajudando e apoiando mutuamente, até o final.

Agradeço a Silvia, Mariney e Francisco, meus primeiros chefes, que me acolheram quase como filha no meu primeiro estágio e também me apoiaram e incentivaram.

Agradeço aos excelentes professores que tive na educação básica por se importarem e darem o seu melhor, apesar dos desafios de lecionar na rede pública de ensino.

Agradeço também aos professores que tive na graduação por se empenharem em formar profissionais de valor.

Agradeço a meu chefe e primeiro mentor nesse mundo jurídico, dr. Daniel Mesquita, que me apresentou o Direito Ambiental, pelo reconhecimento e incentivos, por valorizar meu trabalho e me ajudar a enxergar meu potencial na profissão que escolhi.

Agradeço, por último, mas igualmente importante, ao meu orientador, professor André Ferraço, pela disposição e apoio, por ser paciente e compreensivo. Obrigada pela orientação excepcional.

RESUMO

O presente trabalho objetiva demonstrar a importância do princípio de participação popular para a concretização do Estado Democrático de Direito Ambiental. A pesquisa é desenvolvida a partir do seguinte problema: qual é o papel do princípio da participação para a efetivação do meio ambiental ecologicamente equilibrado no estado democrático de direito ambiental? Para dirimir essa questão, os objetivos específicos do trabalho são: (a) demonstrar a configuração do Estado Democrático de Direito Ambiental; (b) demonstrar, em abstrato, que a implementação das políticas ambientais sem participação popular não assegura escolhas sustentáveis; (c) demonstrar que, apesar de formalmente existente, o princípio de participação não está sendo amplamente concretizado; (d) demonstrar que, sem que seja assegurada a participação popular substancial para a proteção ambiental, não há um verdadeiro Estado Democrático de Direito Ambiental; (e) analisar criticamente e de modo prospectivo formas de garantir uma maior participação popular nos espaços de tomada de decisão ambiental. O trabalho se amparou no método de revisão bibliográfica, normativa e jurisprudencial. Os resultados da pesquisa se apresentam na forma de dois capítulos que, primeiro, apresenta a configuração e consolidação, ainda que meramente formal, do Estado Democrático de Direito Ambiental e, segundo, em que se busca demonstrar que a participação em matéria ambiental é um elemento essencial para a garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, por consequência, se apresenta como pilar do Estado Democrático de Direito Ambiental, na tomada de decisão, no acesso à informação e no acesso à justiça.

Palavras-chave: Princípio da Participação Ambiental. Estado Democrático de Direito Ambiental. Informação. Acesso à Justiça.

ABSTRACT

The present work analyzes the importance of the principle of popular participation for the realization of the Democratic State of Environmental Law. The research is developed from the following problem: what is the role of the principle of participation for the realization of an ecologically balanced environment in the democratic state of environmental law? To answer this question, the specific objectives of the work are to: (a) demonstrate the configuration of the Democratic State of Environmental Law; (b) demonstrate, in abstract, that the implementation of environmental policies without popular participation does not ensure sustainable choices; (c) demonstrate that, despite formally existing, the principle of participation is not being widely implemented; (d) demonstrate that, without ensuring substantial popular participation for environmental protection, there is no true Democratic State of Environmental Law; (e) critically and prospectively analyze ways to ensure greater popular participation in environmental decision-making spaces. The work was supported by the method of bibliographical, normative and jurisprudential review. The research results are presented in the form of two chapters that, first, present the configuration and consolidation, although merely formal, of the Democratic State of Environmental Law and, second, aims to demonstrate that participation in environmental matters is an element essential for guaranteeing the right to an ecologically balanced environment and, consequently, it presents itself as a pillar of the Democratic State of Environmental Law, in decision-making, in access to information and in access to justice.

Keywords: Principle of Environmental Participation. Democratic State of Environmental Law. Information. Access to justice.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI- Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADC- Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADPF- Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
ACP- Ação Civil Pública
APP- Áreas de Proteção Permanente
CEPAL- Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe
CONAMA- Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPC- Código de Processo Civil
EDDA- Estado Democrático de Direito Ambiental
EIA/RIMA- Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental
FAPESP- Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FLONA- Floresta Nacional de Brasília
IBAMA- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBRAM- Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal
ICMBIO- Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IMAZON- Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
INPE- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
MPMS- Ministério Público do Mato Grosso do Sul
MPMT- Ministério Público do Mato Grosso
MPDFT- Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios
MPF- Ministério Público Federal
PNPS- Política Nacional de Participação Social
PNMA- Política Nacional do Meio Ambiente
PNMA- Política Nacional de Recursos Hídricos
SEMA- Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal
SAD- Sistema de Alerta de Desmatamento
SNPS- Sistema Nacional de Participação Social
SNUC- Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
STF- Supremo Tribunal Federal

UC- Unidade de Conservação

UnB- Universidade de Brasília

ONU- Organização das Nações Unidas

ONG- Organização Não Governamental

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. O DIREITO CONSTITUCIONAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO COMO MARCO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO AMBIENTAL	15
1.1. O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO PRÉ CONSTITUCIONALIZAÇÃO	16
1.2. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE COMO ELEMENTO CARACTERIZADOR DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO AMBIENTAL.....	26
1.3. DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO À EFETIVA PROTEÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTAL ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO	39
2. O PAPEL DO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO PARA A EFETIVAÇÃO DO MEIO AMBIENTAL ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO AMBIENTAL	46
2.1. A PARTICIPAÇÃO COMO ELEMENTO ESSENCIAL PARA A CONFIGURAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO AMBIENTAL	47
2.2. A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO ELEMENTO CENTRAL DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS BRASILEIRAS	54
2.3. CAMINHOS PARA ASSEGURAR A PARTICIPAÇÃO POPULAR EM MATÉRIA AMBIENTAL NO BRASIL.....	58
2.3.1. Mecanismos de Participação na Tomada de Decisão Administrativa em Matéria Ambiental	60
2.3.2. Mecanismos Garantidores do Acesso à Informação Ambiental Para Assegurar Uma Participação Pública Qualificada	63
2.3.3. A participação Ambiental Pela Perspectiva do Acesso à Justiça	66
CONCLUSÃO	71
REFERÊNCIAS	74

INTRODUÇÃO

O presente trabalho objetiva demonstrar a importância do princípio de participação popular para a concretização do Estado Democrático de Direito Ambiental. Isso se justifica pelo fato de que, enquanto titular e portadora de deveres associados ao direito constitucional e difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado¹, a coletividade, compreendida como todos os indivíduos, instituições sociais, empresas privadas e organizações não governamentais, ou seja, o corpo social como um todo, pode contribuir com a tomada de decisões que priorizem a defesa do meio ambiente em detrimento de interesses privados.

Para isso, é necessário conhecer, primeiramente, o tratamento conferido a essa matéria, ao menos, nos três séculos anteriores, onde o direito ambiental ainda não estava consolidado no ordenamento jurídico, tampouco o conceito de direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, para, depois, entender o contexto histórico e social que ensejou a sua consolidação.

Nos séculos XVIII e XIX, em meio ao desenvolvimento industrial capitalista, a falta de percepção social da finitude dos recursos naturais, associada à priorização do desenvolvimento econômico e crescente busca pelo lucro, levada a efeito pelo setor privado e característica da Era Pós-industrial, levou à exploração desenfreada e acelerou o consumo global, contribuindo para a instalação de uma crise ambiental².

O Estado Democrático de Direito Ambiental se desenvolveu em meados do século XX, no período que se seguiu ao fim da Segunda Guerra Mundial³ e no qual se desenvolveu a Terceira Revolução Industrial, denominada também de Revolução Tecnocientífica, marcada por um intenso desenvolvimento científico e tecnológico⁴.

¹ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL. Constituição (1988). Constituição nº 7, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF)

² MESSIAS, Ewerton Ricardo; CARMO, Valter Moura do; ROSA, André Luís Cateli. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO AMBIENTAL: INCORPORAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE DIREITO AMBIENTAL: incorporação dos princípios de direito ambiental. Revista de Direito da Cidade, Marília, v. 12, n. 2, p. 1105-1142, maio 2019.

³ “O período que compreende o fim da Segunda Guerra Mundial até a crise do petróleo em 1973 representou a época de ouro para o capitalismo mundial, que cresceu sob a égide norte-americana. Esse processo proporcionou a expansão econômica com integração dos sistemas produtivos mundiais, amparados em um padrão tecnológico e produtivo relativamente estável, e com a relação capital-trabalho mediada e controlada pelo Estado e por um padrão de consumo que resultasse na venda da produção dos bens e serviços ofertados pelas empresas capitalistas.” (FARAH JÚNIOR, Moisés Francisco. A Terceira Revolução Industrial e o Novo Paradigma Produtivo: Algumas Considerações sobre o Desenvolvimento Industrial Brasileiro nos Anos 90. Fae, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 45-61, maio 2000.)

⁴ E. SCHOENHERR, Steven. The Digital Revolution. 5 de maio de 2004. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20081007132355/http://history.sandiego.edu/gen/recording/digital.html>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

Nesse período, observava-se o nascimento de uma conjuntura político-social de maior preocupação com direitos e questões de âmbito coletivo, também relacionada aos reflexos da Segunda Guerra, a qual deu ensejo a novas necessidades gerais e, de forma complementar à ordem sociojurídica anterior, pautada pelo espírito de igualdade entre os indivíduos (direitos fundamentais de segunda geração), concluía-se o ciclo dos princípios da Revolução Francesa com a instituição da terceira geração de direitos fundamentais⁵, orientada pelo princípio de fraternidade⁶.

Dentre esses direitos fundamentais de terceira dimensão foi reconhecido o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de modo a atender às novas reivindicações relacionadas ao meio ambiente, o que já se tornava uma tendência global. Assim, houve a reestruturação do papel do Estado junto à sociedade, gerando-se uma maior responsabilização pela proteção desse, até então novo, direito difuso⁷.

Acompanhando essa tendência, a Constituição Federal de 1988 consagra, no Brasil, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito constitucional de caráter coletivo ao caracterizá-lo, em seu art. 225, como um direito de uso comum cuja proteção é um dever do Estado e da sociedade, consolidando-se, assim o Estado Democrático de Direito Ambiental⁸.

A Carta Magna, em seu art. 1º, Parágrafo único, ainda prevê que *“todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”*⁹. Essa disposição apresenta o modelo de democracia adotado no Brasil, denominado semidireto, uma dicotomia entre a democracia direta ou participativa e a democracia indireta ou representativa.¹⁰

⁵ “Com efeito, tomando por base a sua titularidade, os direitos humanos da primeira geração pertencem ao indivíduo, os da segunda ao grupo, os da terceira à comunidade e os da quarta ao gênero humano.” (BONAVIDES, Paulo. Teoria constitucional da democracia participativa. Ed. Malheiros. São Paulo, 2001: p. 162)

⁶ FENSTERSEIFER., Tiago. Curso de Direito Ambiental: aula 03: princípios do direito ambiental. Poço de Caldas: Cursocei, 20?.

⁷ HAMMARSTRÖN, Fátima Fagundes Barasuol. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: saber ambiental como possibilidade de efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. 2012. 95 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento, Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - Unijuí, Ijuí, 2012.

⁸ BRASIL. Constituição (1988). Constituição nº 7, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF

⁹ Idem.

¹⁰ CAVALCANTI, Julia Norat; MESQUITA, Daniel Augusto. Democracia, governabilidade e o direito ambiental no contexto da redução dos espaços públicos promovida pelo poder executivo federal brasileiro nos anos de 2019 e 2020. Brasília: IDP, 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/idp-viii-forum-juridico-lisboa.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2021.

Democracia semidireta é uma: “*democracia representativa com alguns institutos de participação direta do povo nas funções de governo*”.¹¹ Esse modelo, contudo, apesar de ser mais adequado que uma democracia integralmente indireta, também apresenta duas problemáticas: (1º) possui apenas alguns mecanismos de participação popular, de modo que a participação ainda é bastante limitada¹²; (2º) os mecanismos existentes não têm se mostrado suficientemente eficazes para efetivar o princípio, e direito, de participação, visto que o Poder Público vem, ao longo dos anos, tomando importantes decisões de cunho ambiental sem que haja abertura política à intervenção da sociedade e, quando há, as opiniões públicas não são verdadeiramente consideradas.

No contexto da proteção ambiental, garantir um estado democrático requer que essa participação seja, de fato, assegurada. A relevância dessa discussão se justifica pela importância do objeto tratado, o meio ambiente, o qual é um direito de todos e essencial à manutenção e à qualidade de vida. Os diversos eventos ambientalmente danosos observados nos últimos anos neste país, tais como frequentes queimadas, desmatamentos e desastres, assim como o afrouxamento da fiscalização e do licenciamento ambiental¹³, denotam que, mais do que atual, essa é uma discussão imprescindível.

O Estado Democrático de Direito é caracterizado pela soberania popular, o que, por si só, pressupõe que a sociedade como um todo deve ser incluída nas deliberações de interesse público. Essa inclusão ganha uma extensão maior sob uma democracia participativa ou, ao menos, semidireta, como é o caso do Brasil, visto que se abre espaço para participação direta dos cidadãos nas decisões políticas.

¹¹ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 33 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 145

¹² PALOMARES, Débora Salatino; SANTOS, Livia Zanholo; PIETRO3, Josilene Hernandes Ortolan di. Participação popular em políticas ambientais: a democracia participativa como instrumento de concretização da sustentabilidade ambiental. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Uberlândia, Uberlândia, v. 6, n. 1, p. 17-44, jun. 2018.

¹³ Rompimento da barragem do Fundão em Mariana (2015): <https://jornal.usp.br/ciencias/rompimento-da-barragem-em-mariana-mg-elevou-em-ate-cinco-vezes-niveis-de-fosforo-do-estuario-do-rio-doce-es/>;
Rompimento da barragem Mina do Feijão em Brumadinho (2019): <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/dois-anos-apos-a-tragedia-de-brumadinho-danos-ainda-sao-desconhecidos>;
Incêndios florestais em área de Mata Atlântica (2021): <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/08/27/em-8-meses-brasil-tem-maior-no-de-queimadas-em-areas-de-mata-atlantica-dos-ultimos-15-anos.ghtml>;
Incêndios florestais em áreas de cerrado (2021): <https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2021/09/4948689-negligencia-e-principal-cao-de-incendios-florestais-no-df-dizem-especialistas.html>;
Incêndios florestais na Amazônia (2019-2021): <https://g1.globo.com/natureza/amazonia/noticia/2021/08/03/amazonia-registra-quase-5-mil-focos-de-queimadas-em-julho-mesmo-com-decreto-que-proibe-o-uso-do-fogo-veja-imagens.ghtml>;
Desmatamento da Amazônia (2020-2021): <https://g1.globo.com/natureza/amazonia/noticia/2021/08/19/taxa-anual-de-desmatamento-na-amazonia-e-a-maior-do-ultimos-dez-anos-diz-imazon.ghtml>;
Afrouxamento do licenciamento ambiental (2021): <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-09-24/ministerio-da-economia-se-une-aos-esforcos-do-governo-para-passar-a-boiada-sobre-regras-ambientais.html>;

No geral, uma verdadeira participação popular garante um maior controle social da atuação estatal, o que se torna especialmente relevante quando se trata de direitos fundamentais, tal como o direito ao meio ambiente. No âmbito das deliberações sobre questões ambientais, a participação é ainda mais importante, visto que se está diante de um bem jurídico de natureza difusa e cuja proteção é caracterizada como um interesse público primário¹⁴.

O Princípio da Participação pressupõe a existência de abertura política à intervenção, livre argumentação e deliberação popular nos espaços e processos decisórios, estando positivado no Princípio 10 da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, fruto da ECO-92.¹⁵

Esse princípio, simultaneamente entendido como dever e direito, assume uma posição de princípio geral do Direito Ambiental, sendo que, contudo, para que seja exercido de forma adequada e eficiente, a coletividade deve dispor de determinados recursos que devem ser disponibilizados pelo Estado, a exemplo de toda a informação pertinente às questões ambientais em debate¹⁶.

Dada a relação de interdependência existente entre o princípio de participação e o direito à informação, este direito será abordado de forma geral para contemplar esses dois institutos, conjuntamente, em tópico próprio. Como será abordado mais adiante, esses dois princípios são tratados de forma conexa, visto que o acesso adequado a informações ambientais tem o objetivo de estimular a conscientizar os indivíduos interessados para garantir uma participação pública mais esclarecida, o que aumenta as chances de que a tomada de decisão e a participação ocorram de modo adequado.

Assim, neste trabalho se pretende compreender qual é o papel do princípio da participação para a efetivação do meio ambiental ecologicamente equilibrado no estado democrático de direito ambiental. Para dirimir essa questão, os objetivos específicos do trabalho são: (a) demonstrar a configuração do Estado Democrático de Direito Ambiental; (b) demonstrar, em abstrato, que a implementação das políticas ambientais sem participação popular não assegura escolhas sustentáveis; (c) demonstrar que, apesar de formalmente

¹⁴ Interesse público ou primário é o pertinente à sociedade como um todo e só ele pode ser validamente objetivado, pois este é o interesse que a lei consagra e entrega à compita do Estado como representante do corpo social. Interesse secundário é aquele que atina tão só ao aparelho estatal enquanto entidade personalizada e que por isso mesmo pode lhe ser referido e nele encarna-se pelo simples fato de ser pessoa. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 25ª ed. rev. e atual. – São Paulo: Malheiros, 2008, p. 99.)

¹⁵ ONU. DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf>. Acesso em: 29 out. 2021.

¹⁶ FENSTERSEIFER., Tiago. Curso de Direito Ambiental: aula 03: princípios do direito ambiental. Poço de Caldas: Cursocei, 20?.

existente, o princípio de participação não está sendo amplamente concretizado; (d) demonstrar que, sem que seja assegurada a participação popular substancial para a proteção ambiental, não há um verdadeiro Estado Democrático de Direito Ambiental; (e) analisar criticamente e de modo prospectivo formas de garantir uma maior participação popular nos espaços de tomada de decisão ambiental.

A discussão será centrada no sistema jurídico brasileiro, mas tangenciará alguns exemplos de mecanismos internacionais de participação para estabelecer um comparativo sintético com os instrumentos nacionais, visando-se a reflexão.

Para a construção do trabalho utilizou-se o método de revisão bibliográfica e normativa. A fonte central dessa pesquisa é a doutrina, cuja análise é acompanhada pela revisão das fontes normativas constitucionais e infraconstitucionais em matéria ambiental.

Por fim, o trabalho divide-se em dois capítulos, no primeiro será apresentada a configuração e consolidação, ainda que meramente formal, do Estado Democrático de Direito Ambiental. Já o segundo capítulo apresentará o ponto central desse trabalho, em que se busca demonstrar que a participação em matéria ambiental é um elemento essencial para a garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, por consequência, se apresenta como pilar do Estado Democrático de Direito Ambiental.

1. O DIREITO CONSTITUCIONAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO COMO MARCO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO AMBIENTAL

A elevação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a nível constitucional, pela Constituição Federal de 1988, marca a instauração formal do Estado Democrático de Direito Ambiental no Brasil. Contudo, a importância dada ao meio ambiente evoluiu ao longo dos séculos, sendo que, apenas há pouco tempo passou-se a enxergá-lo como um bem essencial à vida e ao qual dever-se-ia conceder uma tutela específica e um valor jurídico próprio.

Para compreender como se deu o estabelecimento de uma ordem jurídica ambiental, faz-se necessário estudar primeiramente: (i) como o meio ambiente era tratado antes da constitucionalização, bem como os eventos históricos que levaram à; (ii) constitucionalização do direito ao meio ambiente, assim como as medidas e institutos criados para, ao menos tentar-se, assegurar a; (iii) efetiva proteção do direito ao meio ambiente.

1.1. O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO PRÉ CONSTITUCIONALIZAÇÃO

Herman Benjamin subdivide a evolução da legislação ambiental brasileira em três fases: Fase de Exploração Desregrada, a qual compreendeu o período entre os anos de 1500 e 1950; Fase Fragmentária, que estendeu-se de 1950 até meados de 1981; e a Fase Holística, última fase, iniciada em 1981 e perdurando até os dias atuais¹⁷.

Assim, tem-se que a história do Direito Ambiental brasileiro remonta ao período em que o Brasil era colônia de Portugal, visto que já existiam normas de regulação dos recursos ambientais nas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas¹⁸, podendo-se considerar essa fase colonial como embrionária do Direito Ambiental atualmente vigente¹⁹.

Era a Fase Da Exploração Desregrada, chamada também de Tutela Econômica do Meio Ambiente, a qual foi caracterizada pela tutela dos recursos naturais sob uma ótica economicista e utilitarista, marcada pelo tratamento individualista do meio ambiente e pela proteção mediata somente dos bens ambientais de cunho privado²⁰.

Essa visão estava relacionada ao antropocentrismo daquela época, sendo o homem considerado o centro do Universo, gestor e usufrutário da Terra e do que nela fosse produzido, de modo que o meio ambiente era visto apenas como uma fonte de recursos a serem utilizados e consumidos para a satisfação das necessidades humanas²¹. Em verdade, “*durante longo tempo, o homem não sentiu necessidade de preservar a natureza*”²², porquanto, em razão de sua abundância, não se tinha consciência de que os recursos naturais eram limitados e que, em algum momento, poder-se-iam chegar à escassez.

¹⁷ BENJAMIN, Antonio Herman V. Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro, in: A Proteção Jurídica das Florestas. Vol. I, BENJAMIN, Antonio Herman (org.) São Paulo: IMESP, 1999. p. 75 e ss.

¹⁸ “[...] Ordenações Reais, ordenamentos jurídicos que levavam o nome dos reis que mandaram elaborá-los e que pretendiam dar conta de todos os aspectos legais da vida dos súditos portugueses. Os três principais conjuntos de leis portuguesas até o fim da monarquia foram: as Ordenações Afonsinas, as Ordenações Manuelinas e as Ordenações Filipinas”. (COSTA, Célio Juvenal et al. História do Direito Português no período das Ordenações Reais. 2011).

¹⁹ SELL, Deisy Mabel Campos. DIREITO AMBIENTAL, EVOLUÇÃO DE PARADIGMA E SUSTENTABILIDADE. 2017. 158 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2017.

²⁰ RODRIGUES, Marcelo Abelha. Direito Ambiental Esquematizado. Coordenador Pedro Lenza, Ed Saraiva, 3 ed. São Paulo. 2016, p. 59/65.

²¹ LEVAI, L. F. Ética ambiental biocêntrica: pensamento compassivo e respeito à vida. In: ANDRADE, S (org.). Visão abolicionista: ética e direitos animais. São Paulo: Libra Três, 2010, p. 124

²² Carvalho, Antonio César Leite de. Direito ambiental brasileiro em perspectiva: aspectos legais, críticos e atuação prática. Curitiba: Juruá, 2009.

Assim, entendia-se que o ser humano, em sua posição central no planeta, poderia se servir desregradamente de tudo o que estivesse à sua disposição e alcance²³. Pode-se afirmar que a tutela ambiental dessa época assumia um caráter secundário, um meio pelo qual se alcançava o objetivo primário, qual seja, a tutela dos interesses individuais do ser humano. Isso levava a uma abordagem regulatória fragmentada por regiões, não se enxergava as questões ambientais, tampouco as tutelava, de forma globalizada, o que inviabilizava um maior alcance dos instrumentos de proteção ambiental²⁴.

Portanto, nessa fase histórica, a regulação envolvia, majoritariamente, questões relacionadas aos interesses privados e econômicos dos indivíduos e não questões ambientais propriamente ditas, ou seja, seu cerne era uma preocupação com o valor dos recursos naturais no âmbito da propriedade privada, da subsistência individual e do comércio, não se agregando ao meio ambiente importância jurídica e social próprias²⁵.

Assim, tem-se que essas normas se restringiam, basicamente, ao controle de exploração e utilização de recursos. Esses aspectos de proteção ficam claros quando se observa que, nas Ordenações Afonsinas (1466), a preocupação do legislador era evitar a falta de alimentos e defender a propriedade privada, proibindo o transporte de determinados gêneros alimentícios, o furto de aves e o corte de árvores frutíferas²⁶.

As normas seguintes ainda obedeciam à lógica utilitarista, mas já se observava o aparecimento de disposições com alguma carga de protecionismo ambiental, mesmo que a proteção mantivesse o foco em gêneros de elevado valor econômico. Um relevante exemplo são as Ordenações Manuelinas (1521) que conferiam certa proteção ao meio ambiente em si ao proibir a caça de determinados animais e, quando permitida a caça, vedava o uso de armas que causassem dor e sofrimento²⁷. Ensinam Leite e Ayala:

O período colonial, já sob o império normativo regulatório das Ordenações Manuelinas, como observa Wainer, procurou organizar proteção mais detalhada e moderna, prevendo, já naquele momento, avançado dispositivo legislativo que proibia a caça de certos animais com a utilização de instrumentos para causar-lhes a morte mediante dor e sofrimento, aproximando-se espantosamente do comando

²³ THOMÉ, Romeu. Manual de Direito Ambiental. 2ª. Ed. Bahia: Editora Juspodivm, 2012.

²⁴ HAMMARSTRÖN, Fátima Fagundes Barasuol, Op Cit.

²⁵ HAMMARSTRÖN, Fátima Fagundes Barasuol. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: saber ambiental como possibilidade de efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. 2012. 95 f. Dissertação (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento, Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - Unijuí, Ijuí, 2012.

²⁶ LEITE, José Rubens. AYALA, Patryck de Araújo. Direito ambiental na sociedade de risco. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

²⁷ Ibidem.

constitucional que torna defesas as atividades que infrinjam sofrimento e tratamento cruel aos animais (art. 225, parágrafo 1º, inciso VII, CRB)²⁸.

Depois de 1548, o Governo Geral, instituído naquele ano pela Coroa Portuguesa com o objetivo de centralizar as atividades administrativas da colônia, começou a expedir regimentos, alvarás, novas ordenações e outros instrumentos legais que também consagraram bases para o nascimento do Direito Ambiental no Brasil²⁹.

A partir de 1597, alguns alvarás que expressavam a preocupação portuguesa com o desmatamento, apesar de expedidos em Portugal, refletiram nas políticas e normas da colônia, a exemplo do alvará de 1597 que determinava o reflorestamento e expansão da área arborizada, além do alvará de 1598, o qual proibia os cortes indevidos e a queimada de pinhais³⁰.

Em 1603 foram aprovadas as Ordenações Filipinas, as quais regulavam a matéria ambiental no Livro I, título LVIII; livro II, título LIX; livro IV, título XXXIII; livro V, títulos LXXV e LXXVIII. Alguns de seus dispositivos abriram espaço às aspirações de ordenação do território e à construção jurídica de um conceito de poluição³¹, essa segunda consistia no ato de despejar materiais que pudessem matar os peixes ou simplesmente sujassem os rios e lagoas.³²

Também se observava a identificação de modelos característicos de conflitualidade ambiental, a exemplo da proteção incidente sobre recursos vegetais como olivais e pomares que sofressem danos pelos animais de pastos vizinhos. Essas situações seriam reguladas futuramente pelo Código Civil de 1916 na forma de Direitos de Vizinhança³³.

Além disso, previam “*pena gravíssima ao agente que cortasse árvore ou fruto, sujeitando-o ao açoite e ao degredo para a África por quatro anos,*”³⁴. Merece destaque também a sujeição da autorização da caça à condição de que as espécies animais não fossem exterminadas devido à perseguição excessiva, o que representou uma iniciativa pioneira em favor da conservação da biodiversidade³⁵.

Logo na sequência, como uma reprodução da política de conservação das matas desenvolvida na metrópole, foi editado o Regimento Pau-Brasil, de 1605, considerada a

²⁸ Ibidem, p. 7.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Cf. DEVY-VARETA, Nicole. Para uma geografia histórica da floresta portuguesa: do declínio das matas medievais à política florestal do Renascimento (séc. XV e XVI), p.

33. <http://ler.letras.up.pt/site/default.aspx?qry=id04id17id2118sum=sim>.

³¹GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Evolução Legislativa do Direito ambiental no Brasil. Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 5, no 752. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=2160>>. Acesso em: 6 jan. 2017.

³² LEITE, José Rubens. Op Cit. p.7.

³³ LEITE, José Rubens. AYALA, Patryck de Araújo. Op Cit.

³⁴ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional, 8ªedição, S. Paulo, Ed. Atlas, ano 2000, pág. 646

³⁵ LEITE, José Rubens. AYALA, Patryck de Araújo. Op Cit

primeira lei ambiental ou primeira lei exclusivamente de proteção florestal do Brasil. Essa proteção específica não se afastou da prioridade comum a essa época, sendo justificada pelo valor comercial do Pau-Brasil que, à época, era uma das principais mercadorias exportadas por Portugal, razão pela qual foi declarado monopólio da Coroa³⁶.

Além da madeira, a resina vermelha extraída dessa árvore tinha grande valor para os portugueses por ser bem aceito no comércio europeu, visto que era matéria-prima de corantes para tingimento de tecidos e pinturas. Assim, a exploração do Pau-Brasil tornou-se exclusiva de Portugal, para que fosse possível manter o controle da extração³⁷.

Apesar disso, havia um grave problema de exploração desordenada, que se agravava em razão do contrabando, além de queimadas de matas para facilitar a queda das árvores, o que impedia que voltassem a crescer, de modo que as florestas de Pau-Brasil não estavam sendo apenas exploradas, mas devastadas e destruídas³⁸.

Essa exploração desenfreada, o descaminho de Pau-Brasil e a má utilização do solo estavam gerando danos à Fazenda Real e ao comércio, acarretando redução dos lucros do reino, o que levou a Coroa a elaborar uma legislação específica para regulação da madeira, o referido Regimento do Pau-Brasil.

Em verdade: *“legislar especificamente para determinada riqueza natural pode representar uma atitude voltada para a conservação do recurso natural, mas num contexto de exploração, a devastação e no caso em tela, a da floresta de pau-Brasil”*³⁹.

Essa relação entre a proteção específica e a exploração era comum nessa fase histórica exatamente porque a tutela jurídica era conferida em razão do valor econômico do bem, isto é, a preocupação com a possibilidade de escasseamento se justificava pela necessidade e interesse em continuar explorando aquele recurso com vista ao comércio.

Como mencionado inicialmente, nesse período histórico, os recursos naturais eram tão abundantes que a coletividade os via como infinitos, não havia consciência ou, tampouco, educação ambiental, de modo que, o risco de esgotamento de recursos era uma hipótese remota, razão pela qual, em regra, não havia preocupação com a conservação.

Esse tipo de preocupação, no geral, só surgia quando associada à valoração econômica, a qual está vinculada à oferta e essencialidade do bem. Tratando-se de um bem essencial, com

³⁶ SIQUEIRA, Maria Isabel de. CONSIDERAÇÕES SOBRE ORDEM EM COLÔNIAS: AS LEGISLAÇÕES NA EXPLORAÇÃO DO PAU-BRASIL. *Clio – Revista de Pesquisa Histórica*, Rio de Janeiro, v. ?, n. ?, p. 1-17. 200?.

³⁷ SIQUEIRA, Maria Isabel de. CONSERVAÇÃO OU PRESERVAÇÃO DAS RIQUEZAS NATURAIS NA AMÉRICA PORTUGUESA: O REGIMENTO DO PAU-BRASIL. *R. Ighb*, Rio de Janeiro, v. 442, n. 170, p. 125-140, mar. 2019.

³⁸ *Ibidem*. p. 2

³⁹ *Ibidem*. p. 5

oferta limitada ou limitável, a exemplo do Pau-Brasil, a possibilidade de escassez, na visão do legislador, tornava-se menos remota⁴⁰.

Todavia, ao mesmo tempo, ainda que a tutela se voltasse à finalidade utilitarista e econômica, o fato é que o nascimento e desenvolvimento dessa tutela já denotava a percepção de que, em verdade, esses recursos tinham tanto valor econômico exatamente porquê eram finitos⁴¹.

Ainda assim, algumas disposições merecem destaque, inclusive por se assemelharem a um embrião de licenciamento ambiental. São elas: (a) autorização de extração mediante licença escrita expedida pelo Provedor-mor da Fazenda de cada capitania; (b) exigência de registro das licenças com declaração da quantidade de árvores a ser cortada; (c) penas severas para quem extraísse madeira sem licença⁴².

A partir do Regimento Pau-Brasil, a preocupação com o desmatamento tornou-se constante, tendo sido incluído, inclusive, no Regimento da Relação e Casa do Brasil de 1609, o qual foi o primeiro tribunal instalado em Salvador com jurisdição em toda a Colônia⁴³.

Apesar disso, esse Regimento não se mostrava completamente eficaz, em razão das grandes extensões de terras que tornavam difícil assegurar a veiculação e eficácia em todo o território. Além disso, essa lei, apesar de chamada de lei florestal, protegia apenas as florestas de Pau-Brasil, de modo que diversas leis esparsas foram sendo editadas ao longo do século XVIII para tutelar-se outras espécies de árvores⁴⁴.

Pode-se citar o primeiro Regimento de Cortes de Madeira, editado em 1799, o qual impunha rigorosas regras para a derrubada de árvores; as primeiras instruções para reflorestamento da costa brasileira, expedidas em 1802 por recomendação de José Bonifácio. Ainda, em 1808, foi criado o Jardim Botânico do Rio de Janeiro, considerada a primeira Área de Preservação Ambiental do Brasil, sendo destinada tanto à preservação de espécimes, quanto ao estímulo de estudos científicos⁴⁵.

A segunda metade do século XVIII (1701-1800) e a primeira metade do século XIX foram marcadas pela Primeira Revolução Industrial, a qual intensificou consideravelmente a

⁴⁰ RODRIGUES, Marcelo Abelha. Direito ambiental esquematizado. Coordenador Pedro Lenza. Ed. Saraiva, São Paulo. 2018. P.46.

⁴¹ Ibidem.

⁴² SIQUEIRA, Maria Isabel de. CONSIDERAÇÕES SOBRE ORDEM EM COLÔNIAS: AS LEGISLAÇÕES NA EXPLORAÇÃO DO PAU-BRASIL. Clio – Revista de Pesquisa Histórica, Rio de Janeiro, v. ?, n. ?, p. 1-17, Não é um mês valido! 200?.

⁴³ WAINER, Ann Helen. Legislação Ambiental Brasileira: evolução histórica do direito ambiental. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 118, n. 30, p. 191-206, abr. 1993.

⁴⁴ Ibidem. p. 202.

⁴⁵ MEIRA, José de Castro. ORIGEM DO DIREITO AMBIENTAL. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, Brasília, v. 1, n. 9, p. 11-23, jun. 2008.

degradação ambiental com o desenvolvimento da produção manufatureira, passando-se de uma exploração mais voltada à satisfação de necessidades básicas para um acentuado uso para fins industriais⁴⁶. Nas palavras de Granziera:

Embora a degradação ambiental venha acompanhando o homem na sua busca pelo domínio da Natureza, pode-se assinalar a Revolução Industrial, iniciada no século XVIII, como um marco de forte agravamento dos impactos da atividade humana sobre o meio ambiente e sobre a saúde humana.⁴⁷

Nesse contexto, em 1824, foi editada a primeira Constituição brasileira, a qual, assim como as cinco cartas magnas que se seguiram (1891, 1934, de 1937, 1946 e de 1967/69), não fazia referência ao meio ambiente, apesar de, nesse momento do Brasil Império, o país ser, sobretudo, exportador de produtos manufaturados e, deste modo, integralmente dependente da natureza⁴⁸.

Essa carta não dispunha sobre os recursos naturais nem mesmo sob o enfoque econômico, o que pode ser justificado pela concepção, do constituinte, de que o Estado não deveria se envolver em atividades econômicas e, portanto, não caberia à constituição estabelecer um modelo de ordem econômica constitucional⁴⁹.

Analisando-se as normas ambientais do período pré-republicano, percebe-se que eram caracterizadas por um modelo de proteção que não reconhecia a autonomia do valor jurídico do meio ambiente, o qual necessita de proteção diferenciada dos recursos e elementos que o constituem individualmente. Isto é, o legislador entendia o meio ambiente como uma mera fonte de bens, sendo que, *“para a preservação do conteúdo liberal de seu conteúdo civilístico”*, era necessário preservar seu potencial de utilização econômica contra condutas lesivas a esse interesse⁵⁰.

O conceito de meio ambiente ainda não estava definido, não havendo sua subdivisão em categorias como fauna e flora, por exemplo, e, tampouco, ressalvadas as devidas exceções⁵¹, o tratamento dispensado aos recursos naturais considerava seu ínsito valor jurídico, sendo que a sua tutela era, na verdade, uma proteção reflexa contra a lesão a um interesse economicamente apreciável⁵².

⁴⁶ HAMMARSTRÖN, Fátima Fagundes Barasuol. Op Cit.

⁴⁷ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito Ambiental. 2ed. São Paulo: Atlas. 2011

⁴⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 15ª. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ LEITE, José Rubens. AYALA, Patryck de Araújo. Op Cit. p. 8.

⁵¹ As normas de proibição de caça com meios que causassem dor ou sofrimento animal, previstas nas Ordenações Manuelinas e Filipinas, podem ser consideradas uma exceção.

⁵² Ibidem.

Em meio à transição entre o Império (1822- 1889) e a República teve início a Segunda Revolução Industrial, da segunda metade do século XIX até a primeira metade do século XX, a qual, apesar de não ter marcado uma real ruptura com a Primeira Revolução Industrial, sendo considerada por muitos autores como uma fase desta, também levou a mais desenvolvimento industrial⁵³ e, conseqüentemente, mais exploração de recursos naturais e poluição.

Esse período foi marcado por intensa degradação ambiental por causa da expansão da monocultura a aumento da exploração de madeira, além do desenvolvimento dentro da indústria química, elétrica, de petróleo e de aço, marcos da Segunda Revolução⁵⁴. Por esta razão, a partir daí as constituições passaram a versar sobre a regulação e utilização dos recursos naturais, mas ainda com uma visão fragmentada e local⁵⁵.

A Constituição de 1891 também não tutelava o meio ambiente propriamente dito, mas continha disposições regulando as minas, jazidas e terras, ainda com ênfase na economia e na propriedade privada. Antunes destaca:

Em tese, aos Estados estava reservada a competência para legislar sobre as minas e terras que não pertencessem à União. Era um dispositivo extremamente genérico e insuficiente para definir atribuições. Aparentemente, questões que não dissessem respeito às minas e terras da União estavam sob a competência legislativa dos Estado-Membros.⁵⁶

Entre a constituição de 1891 e a de 1934 tiveram outras criações relevantes para o Direito Ambiental e para o meio ambiente em si, tais como: criação da primeira reserva florestal do Brasil, pelo Decreto nº 8.843/1911; criação do Serviço Florestal do Brasil, criado em 1921 e sucedido pelo Departamento de Recursos Naturais Renováveis que, por sua vez, foi sucedido pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF e, atualmente, pelo Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA⁵⁷.

A Constituição de 1934 foi um fruto da Revolução de 1930 e da Revolução Constitucionalista de 1932, sendo que essa conjuntura já apresentava características de intervenção na ordem econômico-social⁵⁸.

Apesar de ainda não conter em seu texto o termo “meio ambiente”, essa carta já dispensava proteção às “as belezas naturais” (art. 10, II) e conferia à União a competência para

⁵³ ANSTIS, Ralph (1997). *Man of Iron - Man of Steel: The Lives of David and Robert Mushet* (em inglês). [S.l.]: Albion House.

⁵⁴ HOBBSAWM, Eric J. *Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo*. São Paulo: Forense Universitária, 2011.

⁵⁵ HAMMARSTRÖN, Fátima Fagundes Barasuol. *Op Cit.* p. 24.

⁵⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Op Cit.*

⁵⁷ MEIRA, José de Castro. *Op Cit.*

⁵⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Op Cit.*

legislar sobre “riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca, e a sua exploração” (art. 5º, § 3º). Também dispunha que “*as minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d’água, constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial*” (art. 118)⁵⁹.

Antunes considera que essa constituição incentivou o desenvolvimento de uma legislação infraconstitucional preocupada com a proteção do meio ambiente, mas, ainda, em regra, sob a perspectiva de conservação de recursos econômicos⁶⁰.

Contudo, é fato que se observava o desenvolvimento de uma tutela conferida ao meio ambiente em razão de seu valor próprio e autônomo e não apenas por ser uma fonte de bens a serem consumidos pelo homem.

Pode-se citar o Código de Águas (Decreto nº 24.643/34),⁶¹ o qual visava conferir ao poder público um meio de controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas⁶²; a Lei de Proteção aos Animais (Decreto nº 24.645/1934), que, dentre outras previsões, estabelecia sanção pecuniária para quem aplicasse maus-tratos aos animais;⁶³ o primeiro Código Florestal (Decreto nº 23.793/34), que definiu mecanismos e regras para a utilização industrial das florestas e, ainda, as reconheceu como “*bem de interesse commum a todos os habitantes, do paiz*” (sic), o que já prenunciava o futuro estabelecimento do meio ambiente como um bem de uso comum do povo por meio do art. 225 da CF/1988.

A Constituição de 1937 mantém o mesmo padrão da carta magna anterior, conferindo especial proteção e cuidados aos “*os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza*”. Também dispunha sobre a competência concorrente do Estados para legislar sobre “*riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e sua exploração*” e sobre “*medidas de polícia para proteção das plantas e dos rebanhos contra as moléstias ou agentes nocivos*”, para complementar as leis federais (art. 18)⁶⁴.

A Constituição de 1946, última da Fase da Tutela Econômica do Meio Ambiente, “*não alterou substancialmente as competências legislativas da União em temas referentes à*

⁵⁹ BRASIL. Constituição (1934). Constituição Federal nº 3, de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 25 out. 2021.

⁶⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. Op Cit.

⁶¹ BRASIL. Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934. Código de Águas. Rio de Janeiro, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643compilado.htm. Acesso em: 25 out. 2021.

⁶² BRASIL. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Código Florestal. Rio de Janeiro, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm. Acesso em: 25 out. 2021.

⁶³ BRASIL. Decreto nº 24.645, de 10 de julho de 1934. Lei de Proteção Aos Animais. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d24645.htm. Acesso em: 29 nov. 2021.

⁶⁴ BRASIL. Constituição (1937). Constituição nº 3, de 10 de novembro de 1937. . Rio de Janeiro, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 25 out. 2021.

infraestrutura e, conseqüentemente, ambientais”.⁶⁵ Essa carta “além de manter a defesa do patrimônio histórico, cultural e paisagístico (art. 175), conservou como competência da União legislar sobre normas gerais de defesa da saúde, das riquezas do subsolo, das águas, florestas, caça e pesca”⁶⁶.

Na segunda metade do século XX teve início a Terceira Revolução Industrial que, diferentemente da revolução anterior, caracterizou uma ruptura, visto que transformou verdadeiramente a economia e os comportamentos sociais ao causar mudanças radicais nos meios de transporte e comunicação⁶⁷. Esse largo desenvolvimento tecnológico intensificou a produção e o consumo e, conseqüentemente, a exploração ambiental e a poluição. Conforme explicam Franco e Druck:

A incorporação de milhares de novas substâncias químicas, o aumento das plantas industriais, dos volumes produzidos e transportados e da aplicação de diversas formas de energia trouxeram, indubitavelmente, a ampliação da grandeza e do alcance dos impactos sócios ambientais das atividades humanas nas sociedades contemporâneas. Assim, os padrões de produção e consumo passaram a definir, cada vez mais profundamente, tanto o estado das águas, do ar, dos solos, da fauna e flora, quanto as próprias condições da existência humana: seus espaços de moradia e de trabalho, seus fluxos migratórios, as situações de saúde e de morte⁶⁸.

Nesse contexto se iniciou a segunda fase da história do direito ambiental, denominada Fragmentária, iniciada em meados de 1950, também chamada por Marcelo Abelha de Tutela Sanitária do Meio Ambiente, visto que, apesar de ainda ser marcada pelo individualismo e antropocentrismo, a preocupação não era mais apenas com a questão econômica (comércio e propriedade privada), mas com a saúde e qualidade de vida humana⁶⁹.

No geral, o meio ambiente ainda era tutelado sob um prisma econômico-utilitarista, sendo sua proteção um meio de garantir a satisfação das necessidades humanas, mas cada vez mais o meio ambiente passava a ser visto como merecedor de valor jurídico próprio, visto que, em verdade, tratava-se de um bem com valor próprio, desvincilhado de questões economicistas e puramente individuais.

⁶⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. Op Cit.

⁶⁶ MILARÉ, Édis. Op Cit.

⁶⁷ E. SCHOENHERR, Steven. The Digital Revolution. 5 de maio de 2004. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20081007132355/http://history.sandiego.edu/gen/recording/digital.html>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

⁶⁸ FRANCO, T.; DRUCK, G. A degradação do trabalho e os riscos industriais no contexto da Globalização, Reestruturação Produtiva e das políticas Neoliberais. In: FRANCO, T. Trabalho, riscos industriais e meio ambiente: rumo ao desenvolvimento sustentável? Salvador: EDUFBA/CRH/FFCH/ UFBA, 1997

⁶⁹ Rodrigues, Marcelo Abelha. Direito ambiental esquematizado. Coordenador Pedro Lenza. Ed. Saraiva. São Paulo. 2018.

Não se pode negar que, cada vez mais, o legislador reconhecia que a exploração descontrolada era nociva à existência de um ambiente saudável, o qual não seria capaz de suportar toda a poluição gerada pelas atividades humanas e, tampouco, o desfrute irresponsável dos recursos naturais, lembrando-se⁷⁰.

A partir da década de 1960, surgiram vários instrumentos normativos que buscaram fortalecer a qualidade de *res commune* ou bem comum do meio ambiente, o que passou a orientar, ideologicamente, parte considerável dos textos regulatórios dos recursos ambientais que ainda eram considerados individualmente⁷¹.

Essa mudança de tratamento estava relacionada ao surgimento dos direitos fundamentais de terceira geração, direitos denominados difusos, dentre os quais estava o meio ambiente, o que foi resultado de novas reivindicações sociais que se acentuaram após a Segunda Guerra Mundial “*pelo impacto tecnológico, pelo estado crônico de beligerância, bem como pelo processo de descolonização do segundo pós-guerra e suas contundentes conseqüências, acarretando profundos reflexos na esfera dos direitos fundamentais*”⁷².

Em 1967 foi promulgada nova Constituição, durante o regime militar instaurado em 1964, a qual também não trouxe grandes mudanças em seu texto no que tange ao meio ambiente, mantendo “*sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas*”⁷³ e conservando a competência da União para legislar sobre:

(i) direito agrário; (ii) normas gerais de segurança e proteção da saúde; (iii) águas e energia elétrica; (iv) jazidas, minas, e outros recursos minerais; (v) metalúrgica; (vi) floresta, caça e pesca; (vii) regime dos portos e da navegação de cabotagem, fluvial e lacustre.⁷⁴

Também são desse período o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), o segundo Código Florestal (Lei nº 4.771/1965), o Código de Proteção à Fauna (Lei nº 5.197/1967), Código de Pesca (Decreto-Lei nº 221/1967), Código de Controle da Poluição do Meio Ambiente Provocada por Atividades Industriais (Decreto-Lei nº 1.413/1975), Lei de Responsabilidade Civil por Danos Nucleares e Responsabilidade Criminal por Atos Relacionados com Atividades Nucleares (Lei nº 6.453/1977), Lei de Criação de Áreas Especiais e Locais de Interesse

⁷⁰ Ibidem. p. 46.

⁷¹ LEITE, José Rubens. AYALA, Patryck de Araújo. Op Cit.

⁷² SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. 8ª Edição, Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2007, p. 58

⁷³ SILVA, Fúlvia Leticia Perego; FELÍCIO, Munir Jorge. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO BRASIL. Colloquium Humanarum, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 546-554, out. 2015.

⁷⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. Op Cit.

Turístico (Lei nº 6.513/1977), Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1978) e a Lei de Zoneamento Industrial (Lei nº 6.803/1980).

Nesse momento histórico, já em meio a mudanças de concepção mundial a respeito do tratamento que deveria ser dado ao meio ambiente, ocorreu um evento que exerceu grande influência para a consolidação do Direito Ambiental Brasileiro, a Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente realizada em Estocolmo, Suécia, em 1972, a qual resultou na Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente que proclamou 26 princípios orientadores da relação da coletividade com os recursos naturais e criou o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)⁷⁵.

Essa declaração orientou a estruturação de “uma *legislação ambiental onde as questões econômicas não causassem danos irreparáveis ao meio ambiente*”⁷⁶, e o principal resultado de sua influência, para a legislação ambiental brasileira, foi a edição da Lei nº 6.938/1981, a Política Nacional do Meio Ambiente, marco inicial da Terceira Fase do desenvolvimento do Direito Ambiental Brasileiro, a Holística, chamada também de Tutela Autônoma do Meio Ambiente⁷⁷.

Enquanto nas duas fases anteriores, apesar da constante e notável evolução, a preocupação central das leis ambientais era, em verdade, a tutela dos desejos e necessidades do ser humano, a partir da década de 1980 esse padrão foi rompido e, finalmente, “*não seria mais o homem o centro das atenções, mas o meio ambiente em si mesmo considerado*”⁷⁸.

Como se pode observar na legislação anteriormente citada, até o fim da segunda fase não havia, sequer, menção à participação social nas políticas e decisões em matéria ambiental, ficando todo o controle e poder decisório concentrados no Estado. Esse quadro passa a mudar com a percepção da crise ambiental instalada, conforme será melhor compreendido no subcapítulo seguinte.

1.2. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE COMO ELEMENTO CARACTERIZADOR DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO AMBIENTAL

⁷⁵ Rodrigues, Marcelo Abelha. Op Cit.

⁷⁶ HAMMARSTRÖN, Fátima Fagundes Barasuol. Op Cit.

⁷⁷ Rodrigues, Marcelo Abelha. Op Cit.

⁷⁸ Ibidem.

Analisando-se a história da legislação ambiental brasileira, observa-se que, apesar de certas leis e cartas magnas anteriores terem feito previsões a respeito dos recursos naturais, nenhuma delas, sequer, continha em seu texto o termo “meio ambiente”, adotando-se, quando muito, os termos “riquezas”, “bens” e “belezas” da natureza⁷⁹.

Ou seja, antes de sagrar-se como um direito fundamental a ser tutelado, caracterizado como interesse público primário, o meio ambiente era tratado pelos legisladores e constituintes anteriores sob uma ótica quase que exclusivamente econômica e utilitarista, quase nunca sob um prisma protecionista, não havendo preocupação com a sua preservação e utilização racional sob o enfoque de seu caráter essencial e limitado⁸⁰.

Em verdade, até o século passado, no Brasil e demais países, não se tinha consciência da finitude dos recursos naturais, posto que “*os recursos naturais eram tidos como recursos econômicos a serem explorados e a sua abundância tornava inimaginável a necessidade de algum tipo de proteção*”⁸¹.

Essa situação de descaso e irresponsabilidade, no que tange às questões ambientais, foi acentuada pelo intenso desenvolvimento industrial ocorrido no curso dos séculos XIX e XX, o qual modificou o comportamento econômico, social e, conseqüentemente, ambiental, dando início a uma racionalidade voltada à satisfação de necessidades de consumo, diante da intensa produção de bens e disponibilização de serviços⁸².

Nesse contexto, a relação do ser humano com o meio ambiente se ancorava em um “*comportamento de agressão que o coloca em rota direta de colisão com a natureza, na medida em que esta se torna no mercado de produção capitalista, o armazém dos recursos primários para produção em massa*”, o que ensejou um colapso ambiental de proporções mundiais⁸³.

Assim, tem-se que a crise ambiental estava relacionada ao crescimento populacional e econômico, aos avanços tecnológicos, às ações das instituições políticas, que priorizavam a economia, e a um novo padrão cultural de comportamento e consumo, tendo sido desencadeada pelo desenvolvimento descontrolado característico de uma sociedade constantemente em busca

⁷⁹ MILARÉ, Édis. Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 7ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

⁸⁰ MILARÉ. Op cit.

⁸¹ THOMÉ, Romeu. Op Cit.

⁸² MESSIAS, Ewerton Ricardo. BRASIL: ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO AMBIENTAL? Ajuris, São Paulo, v. 43, n. 140, p. 125-150, jun. 2016.

⁸³ PADILHA, Norma Sueli. Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. O compromisso constitucional brasileiro com a sustentabilidade ambiental. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=152c97a9bb6f2aba>>. Acesso em: 25.10.2021

da satisfação de necessidades consumistas, o que delineava o perfil sociocultural da época pós-industrial⁸⁴.

Nas palavras de Canotilho: “[...]. *O fato do ser humano não agir tão instintivamente como os demais seres, podendo decidir a maioria de suas ações, faz com que possa subjugar a natureza, embora não devesse, transformando-a de acordo com as suas necessidades*”⁸⁵.

Nesse ponto é interessante observar que, embora o ser humano detivesse as condições cognitivas e tecnológicas para fazer um uso racional do meio ambiente, a falta de consciência ecológica, a superestimação da raça humana e a falta de senso de comunidade e interdependência o fez se servir do meio ambiente de forma contrária ao instinto de autopreservação.

Em verdade, os comportamentos humanos estavam em um caminho praticamente autopredatório, uma vez que se estava priorizando necessidades superficiais em detrimento de suas necessidades essenciais, tais como a vida e a saúde, comprometendo-se não só o bem-estar, mas a própria continuidade da vida humana.

Pode-se dizer que faltava a substituição do antropocentrismo pelo que a doutrina denomina biocentrismo, ou, ao menos, a adoção de alguns de seus pressupostos básicos:

Somente a ética pode resgatar a natureza, refém da arrogância humana. Ela é a ferramenta para substituir o deformado *antropocentrismo* num saudável *biocentrismo*. Visão biocêntrica fundada sobre quatro alicerces/convicções: a) a convicção de que os humanos são membros da comunidade de vida da Terra da mesma forma e nos mesmos termos que qualquer outra coisa viva é membro de tal comunidade; b) a convicção de que a espécie humana, assim como todas as outras espécies, é elemento integrado em um sistema de interdependência e, assim sendo, a sobrevivência de cada coisa viva bem como suas chances de viver bem ou não são determinadas não somente pelas condições físicas de seu meio ambiente, mas também por suas relações com os outros seres vivos; c) a convicção de que todos os organismos são centros teleológicos de vida no sentido de que cada um é um indivíduo único, possuindo seus próprios bens em seu próprio caminho; d) a convicção de que o ser humano não é essencialmente superior às outras coisas vivas. Esse o verdadeiro sentido de um “existir em comunidade”⁸⁶.

Ocorre que a crise ambiental foi um ponto de partida para o surgimento de uma nova visão jurídica, econômica e social a respeito do meio ambiente em âmbito global. Isso porque os indivíduos, governos e instituições político-sociais passaram a perceber que a busca pelo crescimento econômico a qualquer custo, associada à demanda cada vez maior por bens e por

⁸⁴ HAMMARSTRÖN, Fátima Fagundes Barasuol. Op Cit.

⁸⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2011

⁸⁶ NALINI, José Renato. *Ética ambiental*. Campinas: Millennium, 2001, p. 3.

lucro, sempre elevando-se a produção, resultaria na exaustão dos recursos naturais, ensejando a inviabilidade da vida humana⁸⁷.

Essa mudança de concepção e comportamento foi observada na segunda metade do século XX, após a Segunda Guerra Mundial, cujos trágicos e fortes impactos para todo o mundo fizeram nascer uma maior preocupação da sociedade internacional com direitos humanos, questões humanitárias e coletivas no geral e com as gerações presentes e futuras⁸⁸.

Isto é, despertou-se o entendimento de que a relação do ser humano com a natureza precisava ser transformada, convertendo-se a racionalidade economicista em uma racionalidade ambiental, pautada pelo desenvolvimento e consumo sustentável e por um espírito de humanismo e universalidade, impondo-se limites de exploração, uma vez que se reconheceu que o uso sem ponderação e controle poderia levar à extinção de diversas espécies, incluindo a espécie humana⁸⁹.

Fica claro que a constitucionalização do meio ambiente e, por conseguinte, do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim como a consolidação do Direito Ambiental, estão diretamente relacionadas à consolidação dos direitos humanos, sendo grandemente influenciadas pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, uma vez que a degradação ambiental compromete diretamente esses direitos, principalmente o direito à vida, à saúde e à alimentação⁹⁰.

Deste modo, as discussões sobre a preservação do meio ambiente ganharam destaque em nível internacional mais precisamente a partir da década de 1960, a qual é considerada como marco na *“trajetória da introdução da temática da questão ambiental nos debates sociais, políticos e jurídicos da sociedade pós-moderna”*⁹¹.

Nesse período houve a alteração ou, por melhor dizer, complementação da ordem institucional de direitos fundamentais, a qual inaugurou sua terceira geração, para alguns

⁸⁷ MARTINI, Karlla Maria; SOUZA-LIMA, José Edmilson de. A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE COMO UM PODER-DEVER DO ESTADO E O CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DISCRICIONÁRIOS À LUZ DO ESTADO DE DIREITO SOCIOAMBIENTAL. 200?. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=532923f11ac97d3e#:~:text=Portanto%2C%20a%20tutela%20do%20meio,caso%20seja%20descumprido%2C%20ensejar%20responsabiliza%20A7%20A3o..> Acesso em: 25 out. 2021.

⁸⁸ JÚNIOR, José Eliaci Nogueira Diógenes. GERAÇÕES OU DIMENSÕES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/7771/material/GERA%20C3%87%20C3%95ES%20OU%20DIMENS%20C3%95ES%20DOS%20DIREITOS%20FUNDAMENTAIS.pdf>. Acesso em: 28 out. 2021.

⁸⁹ PALOMARES, Débora Salatino; PIETRO, Josilene Hernandez Ortolan di; SANTOS, Livia Zanholo. Op Cit. p. 3

⁹⁰ MARMELSTEIN, George. Curso de direitos fundamentais. São Paulo: Altas, 2008. p 42.

⁹¹ PADILHA, Norma Sueli. Op Cit.

autores, ou terceira dimensão, para outros⁹². Para compreender como isso se deu, é preciso entender que: “*no constitucionalismo moderno, considerado a partir das constituições escritas, há uma classificação tradicional das chamadas gerações (ou dimensões) de direitos*”⁹³.

Essa teoria foi desenvolvida pelo jurista Karel Vasak na cidade de Estrasburgo, na França, sendo baseada no lema da Revolução Francesa, ocorrida entre 1789 e 1799, *Liberté, Egalité, Fraternité* (Liberdade, igualdade, fraternidade), sendo a evolução dos direitos fundamentais dividida da seguinte forma:

a) primeira geração dos direitos seria a dos direitos civis e políticos, fundamentados na liberdade (**liberté**), que tiveram origem com as revoluções burguesas; b) a segunda geração, por sua vez, seria a dos direitos econômicos, sociais e culturais, baseados na igualdade (**égalité**), impulsionada pela Revolução Industrial e pelos problemas sociais por ela causados; c) por fim, a última geração seria a dos direitos de solidariedade, em especial o direito ao desenvolvimento, à paz e ao meio ambiente, coroando a tríade com a fraternidade (**fraternité**), que ganhou força após a Segunda Guerra Mundial, especialmente após a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948⁹⁴.

Deste modo, os direitos fundamentais de terceira geração ou dimensão surgem quando a coletividade é colocada em evidência, tendo por base os princípios de fraternidade e solidariedade, sendo conferidos genericamente a todas as formações sociais, ou seja, não se destinam à proteção específica de interesses individuais, de um grupo ou de um determinado Estado⁹⁵.

Essa geração é composta pelos direitos de caráter difuso e titularidade coletiva, denominados transindividuais, cujos titulares são indeterminados ou indetermináveis, uma vez que, em verdade, seu grande detentor é a coletividade⁹⁶. Incluem-se neles: direito ao desenvolvimento ou progresso, à autodeterminação dos povos, direito de comunicação, de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade, direito à paz e, finalmente, no que mais interessa a este trabalho, o direito ao meio ambiente⁹⁷.

Foi estabelecida uma nova ética, chamada de Ética Ambiental ou Ética de Terceira Geração, a qual se concentra na sobrevivência da humanidade e do planeta Terra como um todo, com todos os seus ecossistemas. A Ética Ambiental é analisada sob três perspectivas: (a) abordagem social do meio ambiente como patrimônio da coletividade; (b) a perspectiva política

⁹² Ibidem. p. 3.

⁹³ THOMÉ, Romeu. Op Cit. p. 7

⁹⁴ MARMELESTEIN, George. Op Cit.

⁹⁵ THOMÉ, Romeu. Op Cit. p. 8.

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ DIÓGENES JÚNIOR, José Eliaci Nogueira. Op Cit.

do meio ambiente como objeto da gestão pública; (c) enfoque ecocêntrico do meio ambiente através de uma ética da vida⁹⁸.

Essa dimensão ética pressupõe que “*todos os seres possuem uma ligação intersubjetiva e natural, que se dá através da solidariedade, na qual a cooperação entre os indivíduos surge, então, como um dever favorável à continuidade da vida*”. Esse dever de cooperar adveio da crise ambiental instalada, uma vez que sem a cooperação não seria possível enfrentar e resolver os problemas dela decorrentes.

Essas mudanças marcam o reconhecimento universal do meio ambiente como um bem vital a toda a humanidade e não apenas uma fonte de matéria prima para destinação comercial, iniciando-se uma tendência global de discussões e estudos a respeito das questões e problemas atinentes aos recursos ambientais. A preocupação quanto ao (des) equilíbrio ambiental foi evoluindo em todo o mundo, ao passo em que a crise também foi se agravando.

Em abril de 1968, em um vilarejo próximo à cidade de Roma, na Itália, um grupo de Chefes de Estado, líderes políticos, grandes empresários, banqueiros e diversos estudiosos da área, incluindo os cientistas Donella H. Prados, Dennis L. Prados, Jorgen Randers e William W. Behrens III, fundaram o Clube de Roma, com o objetivo de discutir o uso indiscriminado dos recursos naturais⁹⁹.

Em 1972, o Clube tornou público o Relatório *The Limits to Growth* (Limites para o Crescimento), no qual examinaram cinco fatores básicos que determinavam e, em última análise, limitavam o crescimento no Planeta Terra, quais sejam: população, produção industrial, produção agrícola, exploração dos recursos naturais e poluição¹⁰⁰.

O relatório explorou diversos cenários, de modo a demonstrar “*a contradição do crescimento ilimitado e irrestrito no consumo de materiais, em um mundo finito de recursos naturais*”, ou seja, a relação insustentável entre uma demanda por produção e consumo ilimitada em face de recursos, essenciais, limitados¹⁰¹.

O Clube de Roma concluiu que “*pela primeira vez tornou-se vital avaliar o custo do crescimento material irrestrito e considerar as alternativas para a sua continuação*”¹⁰². Em

⁹⁸ PEREIRA, Diego Emmanoel Serafim. O dever de participação na proteção em matéria ambiental na legislação brasileira. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.1, edição especial de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

⁹⁹ MESSIAS, Ewerton Ricardo. Op Cit. p. 3.

¹⁰⁰ MARTINI, Karlla Maria; SOUZA-LIMA, José Edmilson de. Op Cit. p. 3.

¹⁰¹ MESSIAS, Ewerton Ricardo. Op Cit. p. 3.

¹⁰² MEADOWS, Donella H. MEADOWS, Dennis L. RANDERS, Jorgen. BEHRENS, Willian W. Limites do Crescimento: um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o Dilema da Humanidade. 2. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1978.

outras palavras, seria necessário conciliar o progresso com as restrições ambientais, tendo o relatório sugerido alguns caminhos para isso:

1. Se as atuais tendências de crescimento da população mundial – industrialização, poluição, produção de alimentos e diminuição dos recursos naturais – continuarem imutáveis, os limites de crescimento neste planeta serão alcançados algum dia dentro dos próximos cem anos. O resultado mais provável é um declínio súbito e incontrolável, tanto da população quanto da capacidade industrial.
2. É possível modificar estas tendências de crescimento e formar uma condição de estabilidade ecológica e econômica que se possa manter até um futuro remoto. O estado de equilíbrio global poderá ser planejado de tal modo que as necessidades materiais básicas de cada pessoa na terra sejam satisfeitas e que cada pessoa tenha igual oportunidade de realizar seu potencial humano individual.
3. Se a população do mundo decidir empenhar-se em obter este segundo resultado, em vez de lutar pelo primeiro, quanto mais cedo ela começar a trabalhar para alcançá-lo, maiores serão suas possibilidades de êxito.¹⁰³

Por meio do Relatório *The Limits to Growth*, o Clube de Roma elevou a questão ambiental ao topo da agenda global, sendo que as discussões acerca da degradação ambiental e a busca por alternativas de conciliação da preservação do meio ambiente com o progresso continuavam e cresciam no mundo inteiro.

Naquele mesmo ano, entre os dias 05 e 16 de junho, foi realizada a Conferência de Estocolmo, como mencionado em tópico anterior, a qual foi o primeiro encontro mundial com o objetivo de tratar da questão ambiental. Participaram 113 países, incluindo o Brasil, e o foco das discussões foi o desenvolvimento sustentável¹⁰⁴.

Diferentemente do Clube de Roma, essa Conferência concluiu que a solução para a crise não seria produzir menos, mas produzir de forma mais racional e com técnicas e protocolos que permitissem gerar menos resíduos sólidos, efluentes líquidos e emissões gasosas¹⁰⁵. De todo modo, ambos os eventos trouxeram grandes contribuições, a nível global, para as discussões ambientais e, conseqüentemente, para o estabelecimento de um Direito Ambiental e constitucionalização do meio ambiente.

A Conferência de Estocolmo resultou na Declaração de Estocolmo, um documento que contém “*princípios para questões ambientais internacionais, incluindo direitos humanos, gestão de recursos naturais, prevenção da poluição e relação entre ambiente e*

¹⁰³ MESSIAS, Ewerton Ricardo. Op Cit. p. 4

¹⁰⁴ MARTINI, Karlla Maria; SOUZA-LIMA, José Edmilson de. Op Cit.

¹⁰⁵ Ibidem.

desenvolvimento, estendendo-se até a necessidade de abolir as armas de destruição em massa”¹⁰⁶.

O Preâmbulo da Declaração dispõe que os dois aspectos do meio ambiente humano, natural e artificial, são indispensáveis à garantia do bem-estar e da fruição dos direitos humanos fundamentais. Já o princípio 1 confere ao meio ambiente a condição de direito fundamental e geracional, ao dispor que:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras¹⁰⁷.

Por meio desse evento o Direito Ambiental Internacional passou a ter “*regulamentação, administração e gestão de recursos ambientais mediante o estabelecimento de metas econômicas e ecologicamente aceitáveis. [...]*”¹⁰⁸.

Portanto, a Declaração de Estocolmo é considerada o marco histórico-normativo inicial da proteção ambiental, porquanto difundiu globalmente a concepção de que a vida em um ambiente saudável e equilibrado é um direito de todos, conferindo ao meio ambiente a qualidade de elemento essencial ao bem-estar e dignidade dos seres humanos.

Outro conceito importante desenvolvido no caminho de evolução do Direito Ambiental e do direito difuso ao meio ambiente é o de Sociedade de Risco. As ciências sociais conferiram especial atenção ao estudo do risco ecológico, como um meio de buscar formas de mitigar os impactos da crise ambiental¹⁰⁹.

Como consequência, surgiu a teoria da Sociedade de Risco, fundamentada pelo sociólogo alemão Ulrich Beck em 1980. Segundo Beck, esse conceito “*designa uma fase no desenvolvimento da sociedade moderna, em que os riscos sociais, políticos, econômicos e individuais tendem cada vez mais a escapar das instituições para o controle e a proteção da sociedade industrial*”¹¹⁰. Ainda define:

¹⁰⁶ SENADO FEDERAL. Conferência Rio-92 sobre o meio ambiente do planeta: desenvolvimento sustentável dos países. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-rio-92-sobre-o-meio-ambiente-do-planeta-desenvolvimento-sustentavel-dos-paises.aspx>>. Acesso em: 28. out. 2021.

¹⁰⁷ AMBIENTE, Organização das Nações Unidas Para O Meio. Declaração de Estocolmo de 1972. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Estocolmo%201972.pdf>. Acesso em: 28 out. 2021.

¹⁰⁸ OLIVEIRA, Rafael Santos de. Direito Ambiental Internacional. Ijuí: Unijuí, 2007.

¹⁰⁹ LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. O Estado de Direito Ambiental e a particularidade de uma hermenêutica jurídica. Sequência, [s. l], v. 1, n. 60, p. 291-318, jul. 2010.

¹¹⁰ BECK, Ulrich. Sociedade de risco. 1980. p. 23

Sociedade de risco significa que vivemos em um mundo fora de controle. Não há nada certo além da incerteza. Mas vamos aos detalhes. O termo “risco” tem dois sentidos radicalmente diferentes. Aplica-se, em primeiro lugar, a um mundo governado inteiramente pelas leis da probabilidade, onde tudo é mensurável e calculável. Esta palavra também é comumente usada para referir-se a incertezas não quantificáveis, a “riscos que não podem ser mensurados”. Quando falo de “sociedade de risco”, é nesse último sentido de incertezas fabricadas. Essas “verdadeiras” incertezas, reforçadas por rápidas inovações tecnológicas e respostas sociais aceleradas, estão criando uma nova paisagem de risco global. Em todas essas novas tecnologias incertas de risco, estamos separados da possibilidade e dos resultados por um oceano de ignorância.

Segundo essa teoria, os riscos civilizacionais são elementos essenciais da sociedade pós-industrial, sendo que, uma vez que os danos são provocados por todos e todos sofrem os seus efeitos, torna-se inviável determinar a origem do conflito que está vinculado à própria formação da sociedade pós-industrial. Além disso, esses riscos, em regra, são irreversíveis e produzem um efeito equalizador que torna neutra a delimitação de classes econômicas, uma vez que atingem a todos em razão de suas proporções catastróficas¹¹¹.

Deste modo, os benefícios gerados pela produção industrial perdem o seu valor prevalente diante dos riscos civilizatórios. A sociedade de risco é uma consequência do domínio do poder econômico, manifestado por meio do industrialismo, que ameaça as presentes e futuras gerações¹¹².

Os anos que se seguiram à Conferência de Estocolmo foram marcados pela intensificação da consciência mundial sobre a imprescindibilidade da preservação ambiental, tendo, no que é mais relevante a este trabalho, gerado efeitos de larga amplitude no direito brasileiro, influenciando a produção de uma legislação ambiental interna bem desenvolvida, principalmente com a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) por meio do Decreto nº73.030/1973¹¹³.

Todavia, foi na década de 1980 que o Direito Ambiental brasileiro deu uma guinada, sendo a Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, o marco dessa grande virada normativa. A PNA foi uma lei inovadora, a primeira a conferir tutela legal ao meio ambiente em sua integralidade, abandonando a concepção e proteção fragmentadas¹¹⁴.

Isto é, com forte influência internacional, principalmente da Conferência de Estocolmo e da legislação ambiental norte-americana, especialmente pela lei do ar puro, pela lei da água

¹¹¹ AGUIAR, Patrícia Kotzias. O INTERESSE PÚBLICO À TUTELA AMBIENTAL A PARTIR DA ESPECIALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTO. 2014. 175 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014

¹¹² Ibidem.

¹¹³ HAMMARSTRÖN, Fátima Fagundes Barasuol. Op Cit. p. 25.

¹¹⁴ Ibidem.

limpa e pela criação do estudo de impacto ambiental, todos da década de 1970, foi: “*o primeiro diploma legal que cuidou do meio ambiente como um direito próprio e autônomo*”¹¹⁵.

Antes disso, como explicado anteriormente, a proteção outorgada ao meio ambiente era reflexa, indireta e mediata, uma vez que, em verdade, servia como uma forma de tutelar outros direitos, a exemplo do direito de vizinhança, propriedade, regras urbanas de ocupação do solo, dentre outros¹¹⁶.

A Política Nacional do Meio Ambiente instituiu um novo tratamento normativo ao meio ambiente, o qual passou a ser considerado um bem único, imaterial e indivisível, merecedor de tutela autônoma, dispondo, finalmente, de princípios, diretrizes e instrumentos próprios¹¹⁷.

Foi reduzida ainda mais nessa legislação a influência do antropocentrismo, assumindo-se uma visão biocêntrica que colocou a proteção de todas as formas de vida, e não apenas da vida humana, no plano primário das normas ambientais, conforme se depreende do art. 3º da lei que define como 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*”¹¹⁸.

Deste modo, apenas a partir da edição da Lei nº 6.938/81 é que se pode falar em um verdadeiro direito ambiental autônomo do ordenamento jurídico brasileiro. Em síntese, sua qualidade de marco se deve aos seguintes fatores, conforme ensinamento de Rodrigues:

Adotou um novo paradigma ético em relação ao meio ambiente: colocou em seu eixo central a proteção a todas as formas de vida. Encampou, pois, um conceito biocêntrico (art. 3º, I).

■ Adotou uma visão holística do meio ambiente: o ser humano deixou de estar ao lado do meio ambiente e passou a estar inserido nele, como parte integrante, dele não podendo ser dissociado.

■ Considerou o meio ambiente um objeto autônomo de tutela jurídica: deixou este de ser mero apêndice ou simples acessório em benefício particular do homem, passando a permitir que os bens e componentes ambientais fossem protegidos independentemente dos benefícios imediatos que poderiam trazer para o ser humano.

■ Estabeleceu conceitos gerais: tendo assumido o papel de norma geral ambiental, suas diretrizes, objetivos, fins e princípios devem ser mantidos e respeitados, de modo que sirva de parâmetro, verdadeiro piso legislativo para as demais normas ambientais, seja de caráter nacional, estadual ou municipal.

■ Criou uma verdadeira política ambiental: estabeleceu diretrizes, objetivos e fins para a proteção ambiental.

■ Criou um microssistema de proteção ambiental: contém, em seu texto, mecanismos de tutela civil,³² administrativa¹⁰ e penal¹¹ do meio ambiente.¹¹⁹

¹¹⁵ Rodrigues, Marcelo Abelha. Direito ambiental esquematizado. Coordenador Pedro Lenza. Saraiva. 5 ed. São Paulo. 2018.

¹¹⁶ Ibidem.

¹¹⁷ Ibidem.

¹¹⁸ BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm. Acesso em: 28 out. 2021.

¹¹⁹ Rodrigues, Marcelo Abelha. Op Cit. p. 47.

Uma segunda lei de grande relevância foi editada pouco tempo depois, a Lei nº 7.347/85 que “disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”¹²⁰, a qual ainda corresponde a um instrumento judicial eficaz para a busca da tutela do meio ambiente e de outros direitos difusos ou coletivos.

Bem, nas palavras do Ministro Herman Benjamin: “é seguro dizer que a constitucionalização do ambiente é uma irresistível tendência internacional, que coincide com o surgimento e consolidação do Direito Ambiental”¹²¹.

Seguindo essa tendência, foi promulgada, em 1988, a sétima e última, até então, constituição brasileira, a qual instituiu o Estado Democrático de Direito e assumiu o objetivo de garantir o exercício direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, nacional e internacionalmente, com a solução pacífica das controvérsias¹²².

A Constituição de 1988 alterou radicalmente a concepção centralizada e fragmentada da tutela ambiental ao restringir o poder exclusivo do Estado, atribuindo uma perspectiva social à abordagem de temas como o meio ambiente¹²³, o qual teve seu caráter de direito fundamental e difuso elevado a nível constitucional por meio do art. 225 dessa Carta Magna:

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

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

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

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

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão

¹²⁰ BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Lei da Ação Civil Pública. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 28 out. 2021.

¹²¹ BENJAMIM, Antônio Herman. Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2012

¹²² BRASIL. Constituição (1988). Constituição nº 7, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF

¹²³ HAMMARSTRÖN, Fátima Fagundes Barasuol. Op Cit. p. 25.

permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (Regulamento)

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; (Regulamento)

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; (Regulamento)

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

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

Segundo Antunes: “o aspecto que foi privilegiado, desde que o tema passou a integralizar a ordem jurídica constitucional, foi o de meio de produção”¹²⁴. A Constituição de 1988 rompe esse padrão e se diferencia totalmente das cartas anteriores, deixando de tratar o meio ambiente sob o enfoque utilitarista e econômico e passando, não só, a tratá-lo sob a ótica protecionista, mas a conferir-lhe verdadeira autonomia.

Todavia, vale ressaltar que o constituinte não ignorou a indispensabilidade do meio ambiente para a “infraestrutura econômica”¹²⁵ e para o desenvolvimento, mas buscou definir mecanismos por meio dos quais os problemas e conflitos decorrentes da exploração ambiental pudessem ser mitigados mediante a adoção de uma perspectiva de utilização racional¹²⁶.

O meio ambiente, cuja proteção era secundária e fragmentada, voltada à proteção primária de outros bens e direitos, passou a ser protegido como um sistema ecológico integrado e como um bem com valor próprio, em si mesmo considerado, sendo alçado à categoria de interesse público primário¹²⁷. Canotilho e Leite destacam:

Da autonomia jurídica do meio ambiente decorre um regime próprio de tutela, já não centrado nos componentes do meio ambiente como coisas; muito ao contrário, trata-se de um conjunto aberto de direitos e obrigações, de caráter relacional, que, como

¹²⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. Op Cit. p. 66.

¹²⁵ “[...] a infraestrutura econômica, cuja função precípua é a de dar apoio às atividades do setor produtivo, englobando os setores de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, energia elétrica, petróleo e gás natural, biocombustíveis e telecomunicações.” (IPEA. INFRAESTRUTURA ECONÔMICA NO BRASIL: diagnósticos e perspectivas para 2025. 6. ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010).

¹²⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. Op Cit. p. 66.

¹²⁷ “O interesse público primário é aquele que atende aos anseios sociais ou da coletividade como um todo, identificando-se com os interesses sociais e alguns autênticos interesses difusos, como por exemplo, do meio ambiente” (AGUIAR, Patrícia Kotzias. O INTERESSE PÚBLICO À TUTELA AMBIENTAL A PARTIR DA ESPECIALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTO. 2014. 175 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.)

acima referido, é a verdadeira ordem pública ambiental, nascida em berço constitucional¹²⁸.

Um detalhe bastante significativo é o fato de essa ter sido a primeira constituição brasileira e empregar, não só o termo “meio ambiente”, mas “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, o que lhe conferiu o título de “Constituição Verde”¹²⁹ e denota a consolidação desses conceitos, de sua compreensão e, mais do que nunca, de um sistema normativo de proteção própria, tendo a Carta de 88 reservado um capítulo especificamente para disciplinar esse tema e, ainda, tratando dele em outros artigos ao longo de seu texto.

A “Constituição Verde” termina de consolidar o Estado Democrático de Direito Ambiental no Brasil, sendo que “*a substituição do paradigma da legalidade ambiental pelo paradigma da constitucionalidade ambiental*” consagra uma ordem pública ambiental constitucionalizada¹³⁰.

A previsão constitucional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida reflete diretamente na atuação do Estado e da coletividade, uma vez que a eles é incumbido o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Um Estado com essas características está comprometido com a priorização da garantia de um mínimo existencial ecológico, o que se consubstancia em uma expressão material da dignidade humana, podendo-se afirmar, inclusive, que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é uma extensão do direito à vida¹³¹. Desta maneira, estabelece-se um princípio de proibição do enfraquecimento da tutela ambiental, o que é essencial à proteção da posteridade¹³².

Portanto, tem-se que o Estado Democrático de Direito Ambiental (EDDA) nasce de uma essencial e inevitável reestruturação do papel do Estado junto à sociedade advinda da necessidade de, ao menos, frear a crise ambiental, assumindo-se uma obrigação de implementação do desenvolvimento sustentável.

¹²⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE. Op Cit. p. 105.

¹²⁹ MILARÉ, Édis. Op Cit.

¹³⁰ THOMÉ, Romeu. Op Cit. p. 117.

¹³¹ LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 161.

¹³² BLANK, Dionis Mauri Penning. A Constitucionalização do Direito e sua Evolução na Matéria Ambiental. Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/ Ufrgs, [s. l], v. 8, n. 1, p. 53-74, ago. 2013.

Em linhas gerais, o EDDA pode ser compreendido como “*produto de novas reivindicações fundamentais do ser humano e particularizado pela ênfase que confere à proteção do meio ambiente. [...]*”¹³³. Morais apresenta a seguinte definição:

O Estado Democrático de Direito tem um conteúdo transformador da realidade, não se restringindo, com o Estado Social de Direito, mas uma adaptação melhorada das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e, passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública quando o democrático qualifica o Estado, o que irradia os valores da democracia sobre todos os seus elementos constitutivos e, pois, também sobre a ordem jurídica. E mais, a ideia de democracia contém e implica, necessariamente, a questão da solução do problema das condições materiais de existência.¹³⁴

Portanto, o Estado Democrático de Direito Ambiental perpassa pela efetivação de medidas e políticas públicas em que os atores sociais sejam incluídos nos processos políticos por meio da concretização da cidadania que, por sua vez, nasce da consagração de valores coletivos voltados à proteção ambiental em favor da qualidade de vida da própria coletividade.

1.3. DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO À EFETIVA PROTEÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTAL ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

É fato que houve um longo percurso na elaboração de um sistema normativo ambiental, contudo, a despeito de a normatização ambiental ter evoluído, a ponto de o direito ao meio ambiente ter sido constitucionalizado de forma expressa, específica e autônoma, especialmente no período compreendido entre o final do século XX e o início do século XXI, ainda não há, concretamente, vontade e compromisso político e econômico em fazer cumprir estas normas¹³⁵.

A partir do século XX, em razão da grave crise ambiental instalada, quase todos os Estados ocidentais se atentaram à antiga omissão legislativa em matéria de regulação ambiental, o que levou a uma eclosão de leis ambientais nesse campo, passando-se a buscar contornar o colapso causado por centenas de anos de priorização de interesses privados e econômicos em detrimento de interesses coletivos¹³⁶.

¹³³ FERREIRA, Helene Sivini; LEITE; Rubens Morato. (Org.). Estado de Direito Ambiental: tendência, aspectos constitucionais e diagnósticos. 2ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

¹³⁴ MORAIS, José Luis Bolzan de. Do Direito Social aos Interesses Transindividuais: o Estado e o direito na ordem contemporânea. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996. P. 74-74.

¹³⁵ MESSIAS, Ewerton Ricardo. BRASIL: ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO AMBIENTAL? *Ajuris*, São Paulo, v. 43, n. 140, p. 125-150, jun. 2016.

¹³⁶ PACHECO, Cláudio Gonçalves. As desventuras de um Estado de Direito Ambiental. *Revista de Informação Legislativa*, Goiás, v. 205, n. 52, p. 297-317, mar. 2015.

Assim, houve a edição de diversas de leis, decretos, portarias e inúmeras espécies normativas com fins de desenvolver os pressupostos teóricos do Direito Ambiental a partir desse marco regulatório¹³⁷, criando uma falsa sensação de proteção ambiental por meio da tutela legislativa, ou seja, uma proteção meramente formal.

Todavia, apenas a produção legislativa não é hábil a solucionar um problema crônico de degradação ambiental oriundo de um padrão de comportamento social, cultural e econômico enraizado há séculos. As ordens impostas por um Estado Democrático de Direito Ambiental, para que surtam o efeito pretendido, devem ir além de recomendações vazias, lembretes ou normas sem eficácia social, devem dispor de atributos de imperatividade e autorização¹³⁸.

O primeiro atributo diz respeito à indicação da conduta ecologicamente correta e, o segundo, pressupõe que se proporcione a todos os que forem prejudicados em razão dos danos ambientais o direito de reestabelecimento, pelo Poder Público e pela coletividade, do equilíbrio ambiental anterior ao dano¹³⁹.

A simples edição e promulgação de leis, e até mesmo de constituições federais, é apenas o início de um longo caminho a ser percorrido até se alcançar o objetivo de obtenção de resultados sociais perceptíveis e palpáveis¹⁴⁰. O Direito em sua integralidade, mas, principalmente, o Direito Ambiental, exige, não apenas existência da norma em seu aspecto formal, mas a sua identificação em âmbito material, ou seja, a sua aplicação, *“o que significa dizer em sua efetiva implementação, traço decisivo de validação, de reconhecimento e de sentido de sua existência”*¹⁴¹.

Como grandes exemplos, e efeitos, da inefetividade dessas normas, tem-se alguns graves eventos de destruição florestal ocorridos entre 2017 e 2021, os quais, excetuando-se os casos de incêndios com causas naturais em períodos de seca, foram propositalmente provocados por atores privados com motivação econômica.

Foi esse o caso, ocorrido em 2020, de queimadas que destruíram 4,5 (quatro vírgula cinco) milhões de hectares de vegetação no Complexo do Pantanal, bioma riquíssimo em biodiversidade localizado nos estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Foi constatado pelo Ministério Público do Mato Grosso do Sul (MPMS) e pelo Ministério Público do Mato

¹³⁷ PACHECO, Cláudio Gonçalves. As desventuras de um Estado de Direito Ambiental. Revista de Informação Legislativa, Goiás, v. 205, n. 52, p. 297-317, mar. 2015.

¹³⁸ DINIZ, Maria Helena. Compêndio de introdução à ciência do direito. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

¹³⁹ PACHECO, Cláudio Gonçalves. Op Cit. p. 13-14

¹⁴⁰ BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. O Estado teatral e a implementação do direito ambiental. In: _____. Direito, água e vida: law, water and the web of life. v. 1, p. 335-366, 2010.

¹⁴¹ PACHECO, Cláudio Gonçalves. Op Cit. p. 14

Grosso (MPMT) que quase 60% (sessenta por cento) dos focos de incêndio foram provocados por ações humanas com fins ligados a atividades agropastoris, ou seja, com o objetivo de transformar a mata nativa em pastagens para gado¹⁴².

Outro caso marcante, já de 2021 e ocorrido no Distrito Federal, foi o desmatamento da Floresta Nacional de Brasília (FLONA), Unidade de Conservação (UC) criada em 1999 para proteger a biodiversidade do cerrado e os mananciais do Rio Descoberto, responsável por 70% (setenta por cento) do abastecimento do DF¹⁴³.

A denúncia foi protocolada pelo Programa Fantástico, da Rede Globo de Televisão, perante o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios (MPDFT) e o Ministério Público Federal (MPF), tendo sido constatada a extração e comercialização ilegal de madeira por uma madeireira particular instalada ao lado da FLONA e apontando-se para a participação de agentes públicos, resultando, inclusive, na exoneração do chefe dessa UC pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO)¹⁴⁴.

A FLONA também foi alvo de incêndios florestais em setembro desse ano, sendo que, segundo o engenheiro e ex-professor do Departamento de Engenharia Florestal da Universidade de Brasília (UnB), Eleazar Volpato, as causas de queimadas nesta região acontecem, em sua maioria, pela negligência humana. O especialista também aponta como causas a falta de educação ambiental e de punição dos responsáveis:

Não tem conscientização e falta uma punição exemplar. Esses casos precisam ser investigados para que os responsáveis sejam penalizados. É preciso haver mais informação. Quando o incêndio é absolutamente intencional, ele é criminoso. Isso sem falar nos que acontecem por desleixo, e eles também deveriam ser punidos¹⁴⁵.

Ainda, entre agosto de 2017 e julho de 2018, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) constatou o desmatamento de 7.536 km² (sete mil, quinhentos e trinta e seis quilômetros

¹⁴² CÂMARA, José. Em 2020, quase 60% dos focos de incêndios no Pantanal foram provocados por ações humanas, dizem MPs. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/ms/mato-grosso-do-sul/noticia/2021/04/06/em-2020-quase-60percent-dos-focos-de-incendios-no-pantanal-foram-provocados-por-aco-es-humanas-dizem-mps.ghtml>. Acesso em: 29 out. 2021.

¹⁴³ FANTÁSTICO. Madeira de desmatamento ilegal é retirada de Floresta Nacional e transportada à luz do dia. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2021/06/27/madeira-de-desmatamento-ilegal-e-retirada-de-floresta-nacional-e-transportada-a-luz-do-dia.ghtml>. Acesso em: 29 out. 2021.

¹⁴⁴ Ibidem.

¹⁴⁵ ELEUTÉRIO, Júlia; NAGASHIMA, Renata. Negligência é principal causa de incêndios florestais no DF, dizem especialistas. 2021. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2021/09/4948689-negligencia-e-principal-cao-a-de-incendios-florestais-no-df-dizem-especialistas.html>. Acesso em: 29 out. 2021.

quadrados) de mata da Floresta Amazônica, o que significou um aumento de 8,5% (oito vírgula cinco por cento) em relação ao início de 2017.¹⁴⁶

Evidenciado o agravamento desse quadro, um dos casos mais emblemáticos de degradação ambiental ocorrido no ano corrente no Brasil também foi o desmatamento da Floresta Amazônica, tanto por meio de incêndios, quanto por extração ilegal de madeira. Só em agosto desse ano foram desmatados 1.606 (mil, seiscentos e seis quilômetros quadrados) de mata, maior número observado em um único mês dentro de dez anos, segundo o Sistema de Alerta de Desmatamento (SAD) do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon)¹⁴⁷.

Em 2019 já haviam sido registrados 40 (quarenta) mil focos de incêndio na Amazônia entre janeiro e agosto, sendo, até aquele momento, o maior número de queimadas desde o ano de 2010. Assim como o caso do Pantanal, o desmatamento da Floresta Amazônica também tem motivação econômica, mais especificamente o comércio ilegal de madeira e a transformação de áreas de mata em pastagens para criação de gado ou campos de produção soja¹⁴⁸.

É de se observar que: primeiramente, desde o Brasil Colônia, a extração ilegal e o contrabando de madeira são graves problemas ambientais enfrentados no país, lembrando-se que a primeira lei a regular essa questão foi o Regimento Pau-Brasil, depois do qual foram editadas outras leis esparsas visando a tutela legal das florestas; além disso, o intenso desmatamento da Amazônia e, principalmente, os incêndios, repercutiram no mundo inteiro, ganhando o status de crise internacional¹⁴⁹.

Evidencia-se que o principal motivo para o descumprimento da legislação ambiental é de caráter econômico, de modo que o ordenamento jurídico se choca com interesses de grandes empresários e com a livre iniciativa privada, os quais possuem bastante valor e poder na sociedade capitalista. Por outro lado, também é um fruto da constante necessidade do Poder Público de arrecadação de receitas tributárias, no que tange às atividades regulares¹⁵⁰.

¹⁴⁶ INPE (org.). INPE consolida 7.536 km² de desmatamento na Amazônia em 2018. 2019. Disponível em: http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5138. Acesso em: 29 out. 2021.

¹⁴⁷ 360, Poder. Desmatamento na Amazônia em agosto foi o maior em 10 anos, diz Imazon. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/meio-ambiente/desmatamento-na-amazonia-em-agosto-foi-o-maior-em-10-anos-diz-imazon/>. Acesso em: 29 out. 2021.

¹⁴⁸ MAGALHÃES, Ana; CAMARGOS, Daniel; JUNQUEIRA, Diego. Os interesses econômicos por trás da destruição da Amazônia. 2021. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2019/08/os-interesses-economicos-por-tras-da-destruicao-da-amazonia/>. Acesso em: 29 out. 2021.

¹⁴⁹ HESSEL, Rosana; CARDIM, Maria Eduarda. Queimadas sem controle na Amazônia provocam crise internacional. Disponível em:

https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/08/23/interna_politica,778671/queimadas-sem-controle-na-amazonia-provocam-crise-internacional.shtml. Acesso em: 29 out. 2021.

¹⁵⁰ PACHECO, Cláudio Gonçalves. Op Cit. p. 15.

Os interesses empresariais também são explorados e, até mesmo, respaldados politicamente, quando o Estado, por ação ou omissão, colabora ou permite a continuidade de atividades causadoras de danos, o que vale tanto para as legais, quanto para as ilegais, não sendo incomum a descoberta de envolvimento de agentes públicos em escândalos ambientais.

Nesse sentido, pode-se dizer que o Estado brasileiro tem um posicionamento ambivalente no que se refere ao meio ambiente, visto que, por um lado, promove políticas públicas de proteção ambiental, fiscaliza atividades que geram degradação e aplica sanções aos responsáveis pela degradação (muitas vezes). Por outro lado, quando exerce atividades potencialmente degradantes simultaneamente às empresas privadas, oferece incentivos fiscais para a instalação de empresas no país ou, ainda, afrouxa a fiscalização, as regras e restrições ambientais para favorecer o empresariado, atua como responsável pela degradação ambiental, seja direta ou indiretamente¹⁵¹.

Desde janeiro de 2019, segundo a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), o governo atual assinou 57 (cinquenta e sete) atos enfraquecendo a proteção ao meio ambiente no Brasil, tais como: restrição da atuação de órgãos fiscalizadores; permissão ao desmatamento e dispensa de restauração em Áreas de Proteção Permanente (APP); ampliação do prazo para empresas fornecerem seus relatórios anuais sobre poluição e impactos ambientais de suas atividades; reclassificação de pesticidas como “menos danosos”, sem respaldo científico, dentre outras¹⁵².

Sem dúvidas, dentro dessa lista, um dos atos mais nocivos à participação popular e à proteção ao meio ambiente é o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, alterado pelo Decreto nº 9.812, de 30 de maio de 2019, o qual extinguiu os órgãos colegiados, um dos principais mecanismos de participação da coletividade, que tenham sido criados por decretos ou atos normativos inferiores.¹⁵³

Esse ato ainda revogou o Decreto nº 8.243/2014, o qual instituía a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social-SNPS e tinha como objetivo “*fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil*”.¹⁵⁴

¹⁵¹ PACHECO, Cláudio Gonçalves. Op Cit. p. 15.

¹⁵² FAPESP, Pesquisa. Legislação enfraquecida: governo federal assinou 57 atos desmobilizando estruturas de proteção ambiental no Brasil, a maioria após o início da pandemia. Governo federal assinou 57 atos desmobilizando estruturas de proteção ambiental no Brasil, a maioria após o início da pandemia. 2021. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/legislacao-enfraquecida/>. Acesso em: 29 out. 2021.

¹⁵³ CAVALCANTI, Julia Norat; MESQUITA, Daniel Augusto. Op Cit. p. 14.

¹⁵⁴ BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. . Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm. Acesso em: 29 out. 2021.

Pode-se citar também os cortes orçamentários para o ministério do Meio Ambiente, o questionamento dos dados oficiais sobre desmatamento e a paralisação do Fundo Amazônia, o qual é voltado à captação de doações para investimentos não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia¹⁵⁵.

Todos esses atos estatais colocam o Estado na posição de responsável pela degradação do meio ambiente e pelo desrespeito, por parte do setor privado, da legislação ambiental. A paralisação do Fundo Amazônia, inclusive, vai extremamente na contramão do tipo de conduta que o Poder Público deveria adotar diante dos últimos eventos na floresta amazônica. Aliás, também segundo o Fapesp¹⁵⁶, em 2020, o número de multas expedidas por infrações ambientais na Amazônia diminuiu, ao passo que o desmatamento aumentou, o que indica a omissão estatal, ou no poder-dever de fiscalizar, ou no poder-dever de punir, mas provavelmente os dois.

Todavia, não se pode deixar de considerar que a dificuldade de individualização da autoria do crime ambiental, que comumente decorre da dificuldade de estabelecimento do nexo causal, o que inviabiliza a imposição de sanção penal, também é uma causa de inefetividade da legislação. Essa questão foi tratada, inclusive, na Teoria da Sociedade de Risco, de 1986, abordada brevemente em tópico anterior. O fato é que o resultado dessa dificuldade é o sentimento de impunidade, o que encoraja, ou ao menos deixa de desencorajar, a reiteração da conduta danosa¹⁵⁷.

A concretização de um EDDA e do direito constitucional ao meio ambiente também encontram seu fundamento na ideia de justiça ambiental. Sob o ponto de vista ecológico, também há a necessidade de garantir que a distribuição e o acesso aos recursos naturais sejam justos e equânimes, uma vez que o contrário caracterizaria discriminação, prática contrária aos princípios de solidariedade e fraternidade¹⁵⁸.

Um Estado de Justiça Ambiental só se configura se o acesso e a aquisição de recursos naturais forem distribuídos igualmente entre todos os indivíduos e, além disso, também é necessário que haja “*tratamento isonômico para todos os cidadãos quanto à tutela dos efeitos danosos decorrentes da degradação ambiental provocada pelo homem*”¹⁵⁹.

¹⁵⁵ MAGALHÃES, Ana; CAMARGOS, Daniel; JUNQUEIRA, Diego. Op Cit.

¹⁵⁶ FAPESP, Pesquisa. Op Cit.

¹⁵⁷ BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. Op Cit.p. 25-28

¹⁵⁸ FENSTERSEIFER., Tiago. Op Cit. p. 14.

¹⁵⁹ PACHECO, Cláudio Gonçalves. Op Cit. p. 12

Apesar de a legislação ambiental brasileira ser considerada uma das mais avançadas, carece de efetividade, visto que as lesões ao meio ambiente no Brasil são absurdamente frequentes e se alastram de forma quase incontrolável. Há duas deficiências que precisam ser corrigidas: a inaplicação e, quando aplicada, a produção de efeitos muito brandos e pouco eficientes¹⁶⁰.

O problema ambiental não é causado por omissão legislativa, mas pela falta de aplicação da legislação, sendo que, por óbvio, o aprimoramento do ordenamento jurídico é essencial para que o direito possa adaptar-se à realidade e às novas necessidades sociais, econômicas, ambientais e políticas, mas, mais do que é isso, é preciso que se tenha aplicabilidade no mundo material e não apenas formal. Pacheco complementa:

Essa triste realidade decorre de várias causas, que vão, para aqui mencionar algumas, desde a ausência de vontade política por parte de quem tem o dever de implementar a legislação, passam pela carência de recursos humanos, materiais e técnicos, pela baixa utilização e credulidade da via judicial, até a mais vexatória delas, qual seja, a anistia aos autores de prática de degradação ambiental.¹⁶¹

Essa nova estrutura de Estado possui um perfil modificado dos direitos sociais, os quais pressupõem ações de cidadania compartilhada entre Estado e cidadãos, por meio de instrumentos de precaução e prevenção, não apenas de responsabilização, mas uma proteção prévia que assegure uma real preservação ecológica ambiental¹⁶².

O Estado Democrático de Direito Ambiental pressupõe a existência de um Estado de prevenção e um Estado de precaução, de modo a proteger a coletividade dos riscos ambientais, sejam previsíveis ou imprevisíveis, visíveis ou invisíveis, calculáveis ou incalculáveis¹⁶³.

A nova ordem jurídica ambiental deve criar instrumentos que possibilitem a participação social, de modo que todos os setores sociais sejam ouvidos, informados e tutelados de forma igualitária quanto e contra os riscos ambientais. Apenas sob essa perspectiva de abertura política é que se pode assegurar a efetiva proteção e segurança dos recursos ambientais e, conseqüentemente, de seus titulares¹⁶⁴.

Deve-se considerar que, mesmo que seja o Estado quem detém o maior poder para assegurar a efetividade das normas de proteção ambiental, isso não é possível sem a integração de todo o meio social, sendo indispensável a aplicação integral do disposto do art. 225 da CF/88,

¹⁶⁰ PACHECO, Cláudio Gonçalves. Op Cit. p. 16

¹⁶¹ PACHECO, Cláudio Gonçalves. Op Cit. p. 16

¹⁶² LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. Direito Ambiental na Sociedade de Risco. 2ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004

¹⁶³ PACHECO, Cláudio Gonçalves. Op Cit. p. 12.

¹⁶⁴ Ibidem. p. 10.

ou seja, a obrigação de preservação e manutenção do equilíbrio ambiental deve recair sobre todos, o que exige a criação de meios de ampla participação social.

A efetiva proteção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado demanda, necessariamente, a conscientização social em proporções globais, sendo imprescindível e urgente uma mudança na forma como todos se relacionam com o meio ambiente e utilizam os recursos naturais. No mesmo passo, também é urgente a modificação da conduta adotada pela classe empresária, a qual, assim como foi feito pela legislação, deve abandonar, ou ao menos reduzir, a lógica utilitarista do trato ambiental, o que, inquestionavelmente, exige maior intervenção e exemplo por parte do Estado¹⁶⁵.

Portanto, tem-se que, não basta uma vasta e específica legislação ambiental para se alcançar uma verdadeira defesa do meio ambiente, mas também conscientização, justiça ambiental, acesso amplo à informação, uma fiscalização mais intensa e a aplicação de sanções mais severas a quem descumprir os normativos legais e, ainda, igualmente essencial, uma real participação popular.

2. O PAPEL DO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO PARA A EFETIVAÇÃO DO MEIO AMBIENTAL ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO AMBIENTAL

A participação se apresenta como elemento essencial para a configuração de um regime democrático. Quando em um contexto de consolidação constitucional de proteção ambiental em um estado democrático, a participação adquire novas feições, não só essenciais para o regime democrático, para assegurar que a proteção ambiental constitucionalmente protegida alcance resultados concretos.

A fim de destacar o papel do princípio da participação no contexto do EDDA, primeiro, busca destacar a participação como um elemento essencial para a configuração formal do EDDA e, em seguida, como a participação se afigura como uma garantia importante para a implementação das políticas públicas ambientais. Por fim, com o intuito de reforçar os caminhos para assegurar a participação, busca ressaltar alguns mecanismos de grande importância e utilidade na concretização dessa participação social.

¹⁶⁵ PACHECO, Cláudio Gonçalves. Op Cit. p. 12.

2.1. A PARTICIPAÇÃO COMO ELEMENTO ESSENCIAL PARA A CONFIGURAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO AMBIENTAL

Um Estado Democrático de Direito está ancorado, dentre outros, no princípio de soberania popular e cidadania¹⁶⁶, os quais pressupõem a participação do povo nos processos e mecanismos de decisões políticas. Não é à toa que o art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988 dispõe que “*todo poder emana do povo*”¹⁶⁷, de modo que não há democracia sem participação popular, visto que isso é intrínseco à própria etimologia do termo.

Não é diferente, portanto, com o Estado Democrático de Direito Ambiental, pelo contrário, porquanto o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, elemento caracterizador do EDDA, é um direito difuso, ou seja, de titularidade coletiva, de modo que se faz ainda mais importante que a coletividade participe ativamente das decisões políticas de índole ambiental.

Ainda que a sociedade e os conceitos por ela envolvidos possam sofrer alterações ao longo da história, no que tange à democracia, “*é mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. Sob esse aspecto a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais*”¹⁶⁸.

Como destacado anteriormente, o dever de proteção do meio ambiente não pode e nem deve recair apenas contra o Estado, devendo constituir-se em uma responsabilidade comum que se concretiza por meio da atuação conjunta da sociedade e das entidades públicas. A possibilidade e necessidade de participação cidadã nos processos ambientalmente relevantes nasce, não só, do direito de proteger direitos fundamentais transindividuais, mas também da percepção de que a preservação do meio ambiente, integralmente considerado, deve também ser integrativa, ou seja, compartilhada¹⁶⁹.

Frise-se que o Estado Democrático de Direito Ambiental, como outrora mencionado, possui princípios próprios, quais sejam: os fundantes (o da legitimidade, o da juridicidade e o da solidariedade); e os princípios estruturantes (o da precaução, o da prevenção, os princípios

¹⁶⁶ Nas palavras de Oliveira: “O atual conceito de Estado de Direito deve partir de um conceito contemporâneo de cidadania [...] percebido como sinônimo de titularidade de direitos reciprocamente reconhecidos e que se garantem através de uma institucionalização de procedimentos capaz de possibilitar a formação democrática da vontade coletiva” (OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Teoria da Constituição. 1ª edição. Ed. Initia Via. Belo Horizonte, 2012.)

¹⁶⁷ BRASIL. Constituição (1988). Constituição nº 7, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF

¹⁶⁸ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 35. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

¹⁶⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estudos sobre direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra, 2004.

da responsabilização e do poluidor-pagador, os da democracia, da cidadania, da informação, da educação e da participação ambiental, o princípio da proibição do retrocesso ecológico e o princípio do mínimo existencial ecológico)¹⁷⁰.

Os princípios são essenciais à aplicação e desenvolvimento do Direito Ambiental, em razão de sua natureza jurídico-normativa. Servindo como parâmetros, permitem aos aplicadores da lei alcançarem o real sentido do ordenamento jurídico ambiental, até mesmo para suprir lacunas¹⁷¹.

Além disso, por meio dos princípios também se permite o controle das ações e omissões dos órgãos estatais, visto que mesmo os atos administrativos classificados como discricionários são vinculados aos direitos e princípios fundamentais e, portanto, são passíveis de controle jurisdicional¹⁷². Nesse ponto, a participação popular também pode ajudar a evitar atos arbitrários, prejudiciais ao meio ambiente, praticados pela Administração sob um falso manto de discricionariedade.

Vários desses princípios já foram abordados ao longo do primeiro capítulo, de modo que neste será mantido o foco no Princípio da Participação Ambiental e, por consequência, nos de democracia, cidadania, informação e educação.

Bem, a criação e aperfeiçoamento de instrumentos hábeis a proporcionar a participação popular no campo de atuação dos Três Poderes garantem maior controle social das atividades e ações públicas, o que é especialmente importante quando se trata de questões que envolvam direitos fundamentais, tal como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado que, mais do que fundamental, está na categoria de direitos transindividuais difusos¹⁷³.

Em razão de envolver um interesse de toda a coletividade, a tutela ambiental sempre teve como característica marcante o envolvimento de agentes não estatais, especialmente de organizações não governamentais. O protagonismo da sociedade civil¹⁷⁴ na seara ambiental colaborou consideravelmente para o aprimoramento de mecanismos de participação social em todas as áreas públicas¹⁷⁵.

¹⁷⁰ FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos fundamentais e proteção do meio ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do Estado Socioambiental de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008

¹⁷¹ FENSTERSEIFER., Tiago. Op Cit. p. 04

¹⁷² Ibidem.

¹⁷³ Ibidem.

¹⁷⁴ “A sociedade civil é constituída por diversos componentes, como as instituições cívicas, sociais e organizações que formam os alicerces de uma sociedade em funcionamento. A presença de uma sociedade civil forte é essencial para garantir a democracia, a paz, a segurança e o desenvolvimento[...]” (AMERICANOS, Organização dos Estados. Sociedade Civil. 20. Disponível em:

https://www.oas.org/pt/topicos/sociedade_civil.asp. Acesso em: 29 out. 2021.)

¹⁷⁵ FENSTERSEIFER., Tiago. Op Cit.

O Estado Democrático de Direito Ambiental consolidado pela Constituição Verde de 1988 “*pressupõe uma sociedade civil politizada, criativa e protagonista do cenário político estatal, reclamando por um cidadão autônomo e participativo, portanto, não submisso à máquina estatal e ao poder econômico*”, desta maneira, o princípio, direito e dever de participação assume a posição de princípio geral do Direito Ambiental¹⁷⁶. Conheça-se agora as suas origens.

Vinte anos após a Conferência de Estocolmo, a Organização das Nações Unidas (ONU) realizou outra conferência com o objetivo de discutir questões ambientais, mas dessa vez o país escolhido para sediá-la foi o Brasil. Assim, entre 3 e 14 de junho de 1992, ocorreu, no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento que ficou conhecida como ECO-92, Rio-92 ou Cúpula da Terra¹⁷⁷.

A ECO-92 resultou na Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, a qual consagrou, emblematicamente, o Princípio da Participação Pública em matéria ambiental no seu Princípio 10:

Princípio 10: O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes.¹⁷⁸

No texto desse princípio são identificados três pilares do princípio de participação pública em matéria ambiental: (a) acesso à informação ambiental; (b) participação pública na tomada de decisões; e (c) acesso à justiça em matéria ambiental. Esses pilares constituem os chamados direitos ambientais procedimentais, direitos ambientais de acesso ou direitos ambientais de participação, sendo essenciais à efetivação do princípio de participação¹⁷⁹.

Seis anos depois da Rio-92, isto é, em 1998, foi firmada a Convenção de Aarhus sobre Acesso à Informação, Participação Pública na Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental, a qual, apesar de inicialmente ter se restringido à Europa,

¹⁷⁶ FENSTERSEIFER., Tiago. Op Cit.

¹⁷⁷ SELL, Deisy Mabel Campos. Op Cit. p. 35.

¹⁷⁸ ONU. DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. 1992. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf. Acesso em: 29 out. 2021

¹⁷⁹ FENSTERSEIFER., Tiago. Op Cit.

posteriormente ampliou globalmente o seu alcance, sendo a responsável pela consagração da tríade dos direitos ambientais procedimentais¹⁸⁰. Esse foi o objetivo definido no art. 1º da Convenção:

Artigo 1º

OBJECTIVO

Com o objectivo de contribuir para a protecção do direito de todos os indivíduos, das gerações presentes e futuras, a viver num ambiente propício à sua saúde e bem-estar, cada Parte garantirá a concessão dos direitos de acesso à informação, à participação do público no processo de tomada de decisões e à justiça no domínio do ambiente, em conformidade com o disposto na presente Convenção¹⁸¹.

Mais recentemente, no ano de 2018, foi aprovado, no âmbito da Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe (CEPAL), da ONU, o Acordo Regional de Escazú América Latina e Caribe sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental, sendo dotado de força vinculante. Abaixo o objetivo do acordo disposto no art. 1º:

Artigo 1 Objetivo O objetivo do presente Acordo é garantir a implementação plena e efetiva, na América Latina e no Caribe, dos direitos de acesso à informação ambiental, participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais e acesso à justiça em questões ambientais, bem como a criação e o fortalecimento das capacidades e cooperação, contribuindo para a proteção do direito de cada pessoa, das gerações presentes e futuras, a viver em um meio ambiente saudável e a um desenvolvimento sustentável¹⁸².

Apesar de o Brasil não ser signatário da Convenção de Aarhus e de não ter ratificado o Acordo de Escazú, esses tratados trazem importantes conceitos e previsões a respeito da proteção ambiental e do princípio de participação, razão pela qual ainda serão considerados, neste trabalho, como forma de demonstrar os instrumentos, nacionais e internacionais, que corroboram a necessidade e direito de participação em matéria ambiental e que podem, em dada medida, auxiliar e orientar a consolidação de uma estrutura sociopolítica voltada à superação da crise ambiental.

Bem, considere-se que: a democracia encontra seu fundamento na vontade popular; a coletividade é a titular do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e destinatária

¹⁸⁰ FENSTERSEIFER., Tiago. Op Cit.

¹⁸¹ EUROPEIAS, Comissão das Comunidades. Proposta de DECISÃO DO CONSELHO relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia, da Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambient. 2003. Disponível em: <https://unece.org/DAM/env/pp/EU%20texts/conventioninportogese.pdf>. Acesso em: 29 out. 2021.

¹⁸² CEPAL. Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe. 2018. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/1/S1800493_pt.pdf. Acesso em: 29 out. 2021.

das normas jurídicas a ele relacionadas e, ainda; é diretamente afetada por atos geradores de danos ambientais.

Portanto, a sua participação nos processos decisórios é necessária, não só, para conferir legitimidade às decisões, mas também para incluir a coletividade no contexto da produção jurídica das normas ambientais¹⁸³; “*sob pena da sociedade não estar presente no processo de elaboração e interpretação das normas, fazendo com que se vivencie um Estado de Direito baseado na força ou imposição, figurando, assim, a manutenção do poder por uma minoria dominante*”¹⁸⁴.

Ou seja, a ausência de participação popular nos processos de tomada de decisões, ou até mesmo a sua escassez e superficialidade, enseja à criação de um Estado de Direito baseado em imposições e não em deliberações conjuntas¹⁸⁵, que seria o ideal, principalmente quando são direitos e interesses fundamentais e difusos que estão em risco.

Um Estado Democrático no qual a participação foi reduzida a procedimentos formais e, praticamente, restringida ao voto, não havendo real deliberação e iniciativa por parte dos administrados, possui uma democracia obsoleta, ineficiente e, na maioria das vezes, acaba se afastando dos interesses e necessidades sociais, inclusive em razão de algumas leis serem consideravelmente distantes daqueles a quem se destina¹⁸⁶.

Conforme anteriormente evidenciado, o problema de degradação do meio ambiente e do desrespeito à legislação ambiental tem, historicamente, motivação econômica. Por esta razão, a concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado demanda, necessariamente, a mitigação dos interesses econômicos e privados em benefício do interesse coletivo.

Uma vez que não exista participação popular para explicitar as necessidades e vontades gerais, há uma prevalência dos interesses estatais e empresariais que, muitas vezes, comprometem o equilíbrio ecológico¹⁸⁷.

¹⁸³ CAVALCANTI, Julia Norat; MESQUITA, Daniel Augusto. Democracia, governabilidade e o direito ambiental no contexto da redução dos espaços públicos promovida pelo poder executivo federal brasileiro nos anos de 2019 e 2020. Brasília: IDP, 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/idp-viii-forum-juridico-lisboa.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2021.

¹⁸⁴ MOREIRA, Oscar Alexandre Teixeira. **Participação popular na defesa do meio ambiente**: uma abordagem nos marcos da democracia deliberativa. 2016. 205 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/32417/32417.PDF>. Acesso em: 29 jan. 2016.

¹⁸⁵ CAVALCANTI, Julia Norat; MESQUITA, Daniel Augusto; Op Cit. p. 20.

¹⁸⁶ Ibidem. p. 21

¹⁸⁷ Ibidem. p. 21-22.

Deve ser considerado que os grupos que assumem o poder e detêm a legitimidade para representação do povo, muitas vezes, representam classes e interesses próprios, o que é impulsionado, também, pelo fato de que as campanhas políticas e a própria manutenção dos partidos são financiados por grandes corporações, resultando-se em uma atuação estatal voltada para os interesses dessa minoria dominante¹⁸⁸.

O que comumente ocorre é que, após eleitos, os representantes se desvinculam dos compromissos assumidos juntos aos representados, deixando de considerar a vontade popular e não abrindo margem para um controle real por partes dos cidadãos

Portanto, por meio da participação, torna-se viável estabelecer um contato mais direto entre os cidadãos e as instituições públicas, de modo a possibilitar que os interesses e opiniões político-sociais daqueles sejam considerados nos processos decisórios desses¹⁸⁹.

A participação, juntamente da informação ambiental, são, deste modo, os elementos que asseguram que os pilares social e ambiental também sejam contemplados na tomada de decisão, ao lado do fundamento econômico.

O Estado Democrático de Direito Ambiental, com sua dimensão ética e ancorado no princípio de solidariedade, desperta para um dever de cooperação entre os indivíduos que configura uma obrigação favorável à continuidade da vida, sendo que, sem cooperação, não se faz possível solucionar, ou amenizar, os riscos e problemas de ordem ambiental¹⁹⁰.

Deste modo, constitui um direito-dever da coletividade, enquanto titular do direito constitucional ao meio ambiente e portadora de deveres associados a ele, assumir uma postura ativa, participativa, ética e altruísta na defesa do meio ambiente, uma vez que se está diante de um bem diretamente ligado à manutenção da vida e do bem-estar geral¹⁹¹.

Somente com a concretização do princípio de participação é que se pode identificar e fazer respeitar a vontade dos governados, devendo-se criar espaços para a livre argumentação e reflexão dos cidadãos, os quais não devem ser vistos apenas como destinatários, mas também como coautores e intérpretes do direito ambiental¹⁹².

A participação popular nessa seara encontra óbice, contudo, no desconhecimento, pela grande massa, dos assuntos relevantes e atuais. É exatamente por isso que “o acesso à

¹⁸⁸ PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; CALGARO, Cleide. A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: A BUSCA DE UMA RACIONALIDADE AMBIENTAL. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 31, n. 9, p. 9-26, dez. 2015.

¹⁸⁹ Ibidem. p. 18.

¹⁹⁰ PEREIRA, Diego Emmanoel Serafim. Op Cit. p. 8

¹⁹¹ Ibidem. p. 8

¹⁹² CAVALCANTI, Julia Norat; MESQUITA, Daniel Augusto; Op Cit. p. 20.

informação é uma precondição para a participação do cidadão e dos grupos organizados da sociedade afim de servir aos interesses mais amplos da coletividade”¹⁹³.

Mas, especialmente, em matéria de direito ambiental, torna-se ainda mais importante que haja uma participação consciente e suficientemente informada quanto aos problemas e riscos ambientais que precisam ser enfrentados e os objetivos a serem perseguidos¹⁹⁴:

É de se considerar, ainda, importante na pauta de discussões do novo paradigma de Estado a consciência ambiental, uma vez que se torna essencial para o exercício da responsabilidade compartilhada e da participação popular, além da dinâmica que envolve o conceito de meio ambiente, por conta das novas tecnologias¹⁹⁵.

O acesso à informação e a educação ambiental, de modo a deixar a coletividade plenamente ciente da gravidade e extensão dos problemas ambientais e de seus reflexos globais que atingem a todos, sem exceção, direta e indiretamente, são essenciais para que a coletividade esteja disposta a colocar seus interesses privados em segundo plano em prol da priorização do bem comum¹⁹⁶.

Deste modo, os efeitos oriundos da prevalência de interesses privados, alicerçados em uma racionalidade economicista, podem ser prevenidos e mitigados quando os destinatários das normas, conscientes da necessidade proteção ambiental, dispõem da possibilidade de auxiliar a sua elaboração por meio de procedimentos que lhes assegurem a livre argumentação¹⁹⁷.

Conferir à coletividade a possibilidade de ser um agente ativo na produção normativa e nas deliberações políticas não favorece apenas o povo, que terá meios e espaços de manifestar suas concepções e posicionamentos sobre questões que lhes são integralmente pertinentes. Mas, beneficia também o Estado, o qual disporá de subsídios e orientações advindas daqueles que são diretamente interessados e afetados por seus atos e decisões

Nas palavras de Souza: *“a pluralidade de sujeitos que se utiliza do meio ambiente é capaz de trazer argumentos, opiniões e soluções mais eficientes para sua proteção, pois quem vive o problema tem uma visão diferente do que quem está de fora”*, assim sendo, a participação social pode trazer grandes contribuições para o Poder Público, facilitando a análise das

¹⁹³ PAES, Luciano Marcos. Participação Popular e Acesso a Informação Ambiental Para Preservação do Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado. 2015. Pg. 280.

¹⁹⁴ ; CAVALCANTI, Julia Norat; MESQUITA, Daniel Augusto. Op Cit. p. 22

¹⁹⁵ LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti Ferreira. As novas funções do Direito Administrativo em face do Estado de Direito Ambiental. In: Grandes Temas de Direito Administrativo: homenagem ao Professor Paulo Henrique Blasi. CARLIN, Volnei Ivo (org.). Campinas: Millenium, 2009.

¹⁹⁶ PAES, Luciano Marcos. Op Cit.

¹⁹⁷ CAVALCANTI, Julia Norat; MESQUITA, Daniel Augusto. Op Cit. p. 22-23

situações em debate sob uma perspectiva mais ampla, proporcionando a tomada de decisões mais adequadas às necessidades gerais e, por consequência, conferindo-lhes mais efetividade.

Inclusive: “*as leis de iniciativa popular possuem maior legitimidade, pois, expressando a vontade social, garantem que serão respeitadas pelos próprios indivíduos de onde emanaram*”¹⁹⁸. É dizer, a participação da coletividade enseja uma maior aceitação das normas impostas, uma vez que os destinatários, além de ficarem inteirados quanto aos problemas e conflitos ambientais, também ficarão mais propensos a buscar ou aderir às soluções quando tiverem participado do processo de identificação e definição.

Não se pode olvidar que se está tratando de um direito difuso, cujas questões não podem ser decididas por pequenos grupos de influência e com acesso privilegiado às instituições públicas, é preciso garantir espaços de ponderação, argumentação e deliberação que ajudem a transparecer as vontades gerais, de modo a facilitar a conciliação de interesses e convergi-los para o bem comum.

2.2. A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO ELEMENTO CENTRAL DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS BRASILEIRAS

O princípio de participação em matéria ambiental pressupõe a cooperação coletiva e se efetiva, também, por meio da participação dos diferentes grupos sociais na formulação e na execução da política ambiental, sendo que, a política ambiental praticada em um país demonstra a forma como o meio ambiente é tratado e como são utilizados os recursos naturais em conciliação com o desenvolvimento de atividades econômica potencialmente degradantes¹⁹⁹.

Uma política pública é uma ação ou programa institucionalizados que são desenvolvidos em um processo composto por diversas fases e objetiva solucionar um problema público, ou seja, que produz efeitos em âmbito coletivo. Essas fases são: identificação do problema; formação da agenda com os itens que precisam ser trabalhados com prioridade; a formulação

¹⁹⁸ LOPES, Sarah Maria Veloso freire; LOPES Marcelo Leandro Pereira; DIAS, Eduardo Rocha. Estado Democrático de Direito e Os Instrumentos de Democracia Direta: A Iniciativa Popular de Leis No Brasil. 2016.

¹⁹⁹ FERREIRA, Marcus Bruno Malaquias; SALLES, Alexandre Ottoni Teatini. POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA: ANÁLISE HISTÓRICO INSTITUCIONALISTA DAS PRINCIPAIS ABORDAGENS ESTRATÉGICAS. Revista de Economia da Universidade Federal do Espírito Santo, Espírito Santo, v. 43, n. 2, p. 01-17, ago. 2016.

de possíveis soluções; toada de decisão quanto à solução mais viável; implementação da política pública; avaliação e monitoramento de resultados²⁰⁰.

A eficiência de políticas públicas também demanda ampla participação ambiental, principalmente nas primeiras fases. Isso é, as contribuições sociais são essenciais à fase de identificação do problema, uma vez que, em se tratando de problemas coletivos, é evidente que a coletividade poderá, melhor que ninguém, identificá-los e caracterizá-los, já que os estão vivenciando.

De mesmo modo, a participação também se faz muito importante nas fases de formação da agenda e formulação de alternativas, porquanto, sendo a coletividade que vivencia o problema a ser solucionado, também pode fornecer subsídios que auxiliarão o Estado a encontrar soluções.

Nesse sentido, o princípio da participação aparece como fundamento ou diretriz de diversas políticas ambientais brasileiras.

Como primeiro exemplo há a Lei 6.938/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente-PNMA, a qual contém em seu rol de princípios (art. 2º, X) o fornecimento de educação ambiental com vistas à capacitação da comunidade para participar ativamente na defesa do meio ambiente, ou seja, esse dispositivo prevê não só o princípio de participação, mas o de participação informada:

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:
[...]
X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente²⁰¹.

Na sequência, tem-se a Lei nº 9.985/2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e estabelece, em seu art. 5º, como diretrizes: a participação popular na criação, implantação e gestão das unidades de conservação; a garantia

²⁰⁰ PÚBLICA, Centro de Liderança. Entendendo os conceitos básicos de Políticas Públicas. Disponível em: <https://www.clp.org.br/entendendo-os-conceitos-basicos-mlg2-de-politicas-publicas-mlg2/>. Acesso em: 29 out. 2021.

²⁰¹ BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm. Acesso em: 28 out. 2021.

de mecanismos e procedimentos que envolvam a sociedade no estabelecimento e revisão da política nacional de UCs²⁰².

O SNUC também ampla participação popular na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico (art. 27, § 2º). Ainda, no art. 26, apesar de não dispor expressamente sobre participação popular, determina que a gestão de unidades de conservação sobrepostas deve ser integrada e participativa²⁰³.

A Lei nº 11.428/2006, Lei da Mata Atlântica, prevê expressamente, em seu art. 15º, que a realização de atividade potencialmente causadora de dano ambiental está condicionada à elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), ao qual se deve dar publicidade, garantida a participação pública²⁰⁴.

A Lei nº 12.187/2009, Política Nacional sobre Mudança do Clima, não só indica de forma expressa que a participação popular é um de seus princípios, mas reitera a previsão constitucional de que a proteção ambiental, em favor da geração atual e das futuras, é um dever de todos:

Art. 3º A PNMC e as ações dela decorrentes, executadas sob a responsabilidade dos entes políticos e dos órgãos da administração pública, observarão os princípios da precaução, da prevenção, da participação cidadã, do desenvolvimento sustentável e o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, este último no âmbito internacional, e, quanto às medidas a serem adotadas na sua execução, será considerado o seguinte:

I - todos têm o dever de atuar, em benefício das presentes e futuras gerações, para a redução dos impactos decorrentes das interferências antrópicas sobre o sistema climático;

O art. 5º também inclui a participação da coletividade em seu rol de diretrizes, estabelecendo que deve ser incentivada a participação de todas as searas sociais:

Art. 5º São diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima:

[...]

V - o estímulo e o apoio à participação dos governos federal, estadual, distrital e municipal, assim como do setor produtivo, do meio acadêmico e da sociedade civil

²⁰² BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 30 out. 2021.

²⁰³ Ibidem.

²⁰⁴ BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Lei da Mata Atlântica. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm. Acesso em: 29 out. 2021.

organizada, no desenvolvimento e na execução de políticas, planos, programas e ações relacionados à mudança do clima;²⁰⁵

Por fim, a Lei 12.305/2010, Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, apresenta diversos dispositivos que colocam a participação como princípio e diretriz a ser seguida e, além disso, diferentemente das políticas anteriores, tem a previsão de controle social, conceituado pela própria lei como “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos” (art. °, VI)²⁰⁶.

Siraque faz uma didática diferenciação entre participação popular e controle social:

O controle social e a participação popular são irmãos siameses. Entretanto, o controle social é distinto da participação popular. Esta ocorre no momento da tomada de decisões, antes ou concomitante à elaboração do ato da Administração; é um poder político de elaboração de normas jurídicas. O controle social pode concretizar-se em dois momentos: 1) análise jurídica da norma estabelecida pela administração pública, como a relação de compatibilidade com outras normas de hierarquia superior; 2) fiscalização da execução ou aplicação dessas normas ao caso concreto²⁰⁷.

Outras disposições importantes no que tange ao princípio de participação são:

Art. 6º São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

[...]

X - o direito da sociedade à informação e ao controle social;

Art. 8º São instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outros:

[...]

XIV - os órgãos colegiados municipais destinados ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos;

Art. 14[...]

Parágrafo único. É assegurada ampla publicidade ao conteúdo dos planos de resíduos sólidos, bem como controle social em sua formulação, implementação e operacionalização, observado o disposto na Lei no 10.650, de 16 de abril de 2003, e no art. 47 da Lei nº 11.445, de 2007.

Art. 15. A União elaborará, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, com vigência por prazo indeterminado e horizonte de 20 (vinte) anos, a ser atualizado a cada 4 (quatro) anos, tendo como conteúdo mínimo:

[...]

XI - meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito nacional, de sua implementação e operacionalização, assegurado o controle social.

²⁰⁵ BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Política Nacional Sobre Mudança do Clima. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm. Acesso em: 29 out. 2021.

²⁰⁶ BRASIL. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. : Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm. Acesso em: 29 out. 2021.

²⁰⁷ SIRAQUE, V. Controle Social da função Administrativa do Estado. São Paulo: Saraiva, 2005.

Art. 17. O plano estadual de resíduos sólidos será elaborado para vigência por prazo indeterminado, abrangendo todo o território do Estado, com horizonte de atuação de 20 (vinte) anos e revisões a cada 4 (quatro) anos, e tendo como conteúdo mínimo:
 [...]
 XII - meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito estadual, de sua implementação e operacionalização, assegurado o controle social²⁰⁸.

Conforme se observa nas políticas acima, o princípio de participação é reiterado por quase todas as leis ambientais, sendo que, ainda que expresso por termos distintos, o objetivo é o mesmo, qual seja, assegurar que a coletividade tenha acesso à informação e participe da implementação das políticas públicas, bem como acompanhe os procedimentos e atos praticados em razão delas.

Para que as políticas públicas sejam formuladas e implementadas com eficiência, de modo a atingir seu objetivo social, é preciso que haja a participação ativa da coletividade, devendo o Estado fornecer os devidos mecanismos de participação para aproximar a sociedade das etapas que compõem o ciclo de políticas públicas, permitindo o controle social²⁰⁹.

Portanto, a eficiência das políticas públicas está vinculada à participação popular, especialmente nas fases iniciais. Isso porque, uma vez que a sociedade é o alvo das políticas públicas, sua participação é essencial para auxiliar a identificação das demandas coletivas, da ordem de urgência e, também, para contribuir com a definição de possíveis soluções. Com a finalidade de explorar as formas de concretização da participação na execução das Políticas Públicas ambientais, o próximo tópico explora como isso ocorre por três perspectivas diferentes: sob o prisma da participação na tomada de decisão administrativa, sob a perspectiva do direito à informação para uma participação qualificada e, por fim, no que toca à garantia do acesso à justiça em matéria ambiental.

2.3. CAMINHOS PARA ASSEGURAR A PARTICIPAÇÃO POPULAR EM MATÉRIA AMBIENTAL NO BRASIL

Um Estado Democrático pressupõe a soberania do povo, todavia, o fato de um país adotar essa forma de Estado não significa, necessariamente, que o povo irá participar direta e ativamente de todas as deliberações. No caso do Brasil, o tipo de democracia adotado foi a denominada semidireta, consagrada pelo dispositivo supracitado que dispõe que o poder

²⁰⁸ SIRAQUE, V. Controle Social da função Administrativa do Estado. São Paulo: Saraiva, 2005.

²⁰⁹ PÚBLICA, Centro de Liderança. Entendendo os conceitos básicos de Políticas Públicas. Disponível em: <https://www.clp.org.br/entendendo-os-conceitos-basicos-mlg2-de-politicas-publicas-mlg2/>. Acesso em: 29 out. 2021.

conferido ao povo pode ser exercido “*por meio de representantes eleitos ou diretamente*”²¹⁰, nos termos da Constituição.

A democracia semidireta, apesar de mais favorável à efetivação de direitos e construção da cidadania que uma democracia inteiramente representativa, ainda possui algumas limitações, uma vez que há apenas alguns instrumentos de participação popular, ou seja, as opções são bem limitadas.

Além disso, as formas existentes não têm se mostrado suficientes para assegurar o princípio da participação, inclusive pelo fato de que as opiniões do povo, normalmente, não são realmente levadas em consideração para a tomada de decisões importantes pelo Poder Público, o que fica claro quando se observa a quantidade de decisões polêmicas tomadas e mantidas pelo Estado, nos últimos anos, a despeito das manifestações populares em desfavor. Nas palavras de Moreira:

A interação nos processos decisórios irá favorecer a efetivação da democracia quanto mais os sujeitos participarem como autores e destinatários na formação e interpretação da legislação.

[...]

Deve-se garantir a deliberação autônoma no espaço público, caracterizado por condições de comunicação que permitem o movimento livre de informações, argumentos e possibilidade de contribuição, destinado a essa atividade que promove a construção de uma sociedade democrática.²¹¹

De grande relevância para o tema aqui estudado é a tríade dos direitos ambientais procedimentais, ou seja, os pilares do princípio da participação que foram definidos e consolidados à luz da Declaração do Rio (1992), da Convenção de Aarhus (1998) e do Acordo de Escazú (2018), já brevemente abordados em tópico anterior. Relembre-se quais são: a) acesso à informação ambiental; b) participação pública na tomada de decisões; e c) acesso à justiça em matéria ambiental.

Esses direitos se consubstanciam em diferentes perspectivas de classificação de mecanismos de participação, sendo todos relacionados aos princípios básicos do direito ambiental e da própria Constituição Federal, no que tange à informação, ao acesso à justiça e a provocação do Poder Público na via administrativa e, de mesmo modo, “*ao Estado cabe assegurar a fruição adequada desses direitos procedimentais ou processuais ambientais por parte do público interessado, tanto pelo prisma individual quanto coletivo*”²¹².

²¹⁰ SILVA, José Afonso da. Op Cit.

²¹¹ MOREIRA. Op cit. Pg. 24 -26.

²¹² FENSTERSEIFER., Tiago. Op Cit. p. 38.

A materialização desses direitos ambientais procedimentais é essencial para a almejada efetivação do princípio de participação e, conseqüentemente, para a asseguuração do Estado Democrático de Direito Ambiental, demandando o estabelecimento de instrumentos que possibilitem, verdadeiramente, dar efetividade ao sistema normativo. A seguir, busca-se destacar de modo detido como esses instrumentos são aplicados por essas diferentes vias: primeiro, na tomada de decisão administrativa ambiental (2.3.1), segundo, no que tange ao direito à informação ambiental (2.3.2) e, por fim, quanto ao acesso à justiça (2.3.3).

2.3.1. Mecanismos de Participação na Tomada de Decisão Administrativa em Matéria Ambiental

O direito de participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais está previsto no art. 7º do Acordo Regional de Escazú e tem como pressuposto a garantia, pelo Estado, de implementação de participação aberta e inclusiva nos processos decisórios em matéria ambiental, o que inclui revisões, reexames, atualizações relativas a projetos e atividades e autorizações que possam ensejar um impacto ambiental significativo²¹³.

Ou seja, refere-se ao direito propriamente dito de participar dos processos decisórios em âmbito administrativo, além de acompanhar e questionar procedimentos e atos praticados pelo Poder Público, inclusive os licenciamentos ambientais de atividades potencialmente degradantes.

O Acordo de Escazú prevê que devem ser assegurados mecanismos de participação da coletividade em todas as deliberações que envolvam questões ambientais de interesse público, não apenas sobre autorizações de atividades danosas, mas também quanto ao ordenamento do território e a elaboração de políticas, estratégias, planos, programas, normas e regulamentos que gerem ou tenham potencial para gerar significativo impacto ambiental²¹⁴.

Para que surta os efeitos pretendidos, o público deve participar dos processos de tomada de decisão desde as etapas iniciais, para que suas opiniões e posicionamentos sejam, de fato, considerados no momento de decidir, de modo a contribuir verdadeiramente com o processo²¹⁵ e evitar que essa participação não passe de mais um procedimento formal sem qualquer eficácia prática.

²¹³ CEPAL. Op Cit. p. 25

²¹⁴ Ibidem. p. 25-26

²¹⁵ Ibidem. p. 26

Pode-se citar como mecanismos legislativos de participação ambiental os elencados pelo art. 14 da Constituição Federal de 1988, que são três, além do sufrágio universal: a iniciativa popular de lei²¹⁶; o plebiscito; e o referendo. Ocorre que, nos termos do art. 49 da CF/88²¹⁷, compete exclusivamente ao Congresso Nacional convocar o plebiscito e autorizar o referendo, não havendo autoconvocação pelo próprio eleitorado, o que reduz drasticamente a eficácia desses instrumentos.

Essas formas de participação, excetuando-se o voto, não são utilizadas com tanta frequência, apesar de poderem ser adotados com finalidades ecológicas²¹⁸. Há uma grande resistência no Brasil ao uso desses mecanismos, o que se explica tanto por aspectos de desigualdades sociais, quanto em razão da própria autorização legal para o seu exercício que gera entraves formais difíceis de superar²¹⁹.

Alguns instrumentos administrativos que possibilitam a participação popular são: formulação de políticas públicas; audiências e consultas públicas; direito de petição; comissões de caráter deliberativo/órgãos colegiados; atuação de organizações sociais; licenciamento; orçamento participativo.

Iniciando-se pelas organizações não governamentais, o ponto é que, apesar de a coletividade abarcar diversos segmentos sociais, as Organizações Não Governamentais (ONGs) sempre foram protagonistas no que se refere à participação ativa em busca da proteção do meio ambiente, sendo elas que, ao lado dos grupos científicos, tiveram um papel determinante no despertar social para as questões e as causas ambientais.

Segundo o Relatório Nosso Futuro Comum de 1987: *“é preciso que os governos reconheçam e ampliem o direito das ONGs de possuir e ter acesso a informações sobre o meio ambiente e os recursos naturais, bem como seu direito de serem consultadas e de participarem das decisões”*²²⁰.

Outro mecanismo de participação na tomada de decisões administrativas é o direito de petição consagrado pelo art. 5º, XXXIV, alínea “a” da Constituição Federal, o qual assegura a todos os cidadãos o direito de obter a atenção do Poder Público para defender um direito, fazer uma reivindicação ou denuncia ou até para solicitar uma informação:

²¹⁶ Artigo 13, § 1º, da Lei nº 9.709/98 – “a iniciativa popular de lei consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

²¹⁷ BRASIL. Constituição (1988). Constituição nº 7, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF

²¹⁸ FENSTERSEIFER., Tiago. Op Cit. p. 40.

²¹⁹ GARCIA, Alexandre Navarro. Democracia semidireta. Revista de Informação Legislativa: Referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa, Brasília, v. 166, n. 42, p. 9-22, jun. 2005.

²²⁰ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). Nosso futuro comum Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1988.

Art. 5º[...]

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;²²¹

Dando continuidade, a audiência pública é mais um mecanismo de participação popular e consiste na realização de uma audiência aberta, após chamamento público, para que a Administração informe e apresente detalhadamente um determinado projeto a ser executado à população que será afetada por ele, para que essas pessoas possam, além de serem inteiradas da questão, manifestar sua opinião antes da conclusão do processo²²².

Costuma ser realizada previamente à implantação de programas de regularização fundiária, ordenamento territorial e à concessão de licenciamento para o qual foi exigido EIA/RIMA, visto que, nesse caso, se trata de atividade com grande potencial de degradação

Nesse ponto, já se remete a outro mecanismo de participação, a própria publicação do EIA/RIMA, no âmbito do licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades com potencial para gerar significativo impacto ambiental. Dispõe a Resolução CONAMA 1/1986:

Art. 11. Respeitado o sigilo industrial, assim solicitando e demonstrando pelo interessado o RIMA será acessível ao público. Suas cópias permanecerão à disposição dos interessados, nos centros de documentação ou bibliotecas da SEMA e do órgão estadual de controle ambiental correspondente, inclusive durante o período de análise técnica. § 1º Os órgãos públicos que manifestarem interesse, ou tiverem relação direta com o projeto, receberão cópia do RIMA, para conhecimento e manifestação. § 2º Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o órgão estadual competente ou a SEMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA²²³.

Novamente se concatena os instrumentos de participação, dessa vez os órgãos colegiados, categoria da qual o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) é o mais importante. Foi criado pelo art. 6º, III, da PNMA, tendo caráter consultivo e deliberativo que permite uma forte participação social na tomada de decisões estatais sobre o meio ambiente, abarcando indivíduos de diversos setores, tais como ambientalistas, empresários e trabalhadores

²²¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição nº 7, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF

²²² SOARES, Evanna. A audiência pública no processo administrativo. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 58, 1 ago. 2002. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/3145>>. Acesso em: 9 ago. 2011.

²²³ BRASIL. Resolução Conama nº 1, de 23 de janeiro de 1986. Brasília, Disponível em: <http://www.ima.al.gov.br/wizard/docs/RESOLU%C3%87%C3%83O%20CONAMA%20N%C2%BA001.1986.pdf>. Acesso em: 29 out. 2021.

e, além disso, tem auxiliado ativamente com a consolidação do direito ambiental, porquanto seus atos normativos gozam de bastante eficácia²²⁴.

Semelhante às audiências são as consultas públicas, as quais também objetivam subsidiar o processo de tomada de decisões e de edição das normas da Administração Pública, mas são realizadas de forma remota, por meio de formulário, e, ao final, o órgão responsável pela consulta deve analisar e publicar o resultado por meio de um relatório²²⁵.

Apesar de serem formas de participação consideravelmente acessíveis e, ao menos em tese, bastantes democráticas, a efetividade das audiências e consultas públicas é questionável, uma vez que, na prática, no que diz respeito aos cidadãos, possuem um caráter muito mais informativo do que deliberativo.

Isto é, acabam servindo apenas como um meio de deixar a população esclarecida sobre os projetos e atos públicos, porquanto, em verdade, os cidadãos não tem qualquer poder de decidir, não havendo sequer garantia de que suas contribuições e vontades serão levados em consideração.

Há também o orçamento participativo municipal, consistente em um processo pelo qual a sociedade decide diretamente sobre a aplicação dos recursos públicos em serviços e obras, o que ocorre mediante debates entre o governo e a população²²⁶.

Assim, a utilização adequada desses mecanismos permite a participação popular direta e ativa nos processos decisórios, promovendo o exercício da cidadania e conferindo mais efetividade ao controle social, fortalecendo o Estado Democrático de Direito Ambiental.

2.3.2. Mecanismos Garantidores do Acesso à Informação Ambiental Para Assegurar Uma Participação Pública Qualificada

O direito de acesso à informação ambiental pressupõe que os Estados devem assegurar o direito de toda a sociedade de acessar informações ambientais que estejam sob poder público. Informação ambiental corresponde a qualquer informação escrita, visual, sonora, eletrônica ou

²²⁴ GORDILHO, Heron José de Santana; OLIVEIRA, Thiago Pires. Os colegiados ambientais como expressão do princípio da participação popular no direito brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, [s. l], v. 51, n. 205, p. 67-89, dez. 2014.

²²⁵ FEDERAL, Governo. CONSULTAS PÚBLICAS. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/participacao-social/consultas-publicas>. Acesso em: 29 out. 2021.

²²⁶ PALOMARES, Débora Salatino; SANTOS, Lívia Zanholo; PIETRO, Josilene Hernandez Ortolan di. Op Cit.

registrada em qualquer outro formato, relativa ao meio ambiente, incluindo os riscos, impactos, proteção e gestão²²⁷.

Segundo o Acordo de Escazú, o direito de acesso à informação ambiental abarca: solicitar e receber informação das autoridades competentes, independente de justificativa; ser informado caso a informação solicitada esteja em posse de autoridade competente para receber a solicitação; ser informado do direito de recorrer e impugnar da decisão de negativa de fornecimento da informação, bem como das condições para isso²²⁸.

O Acordo de Escazú traz uma previsão merecedora de reforço pela legislação ambiental brasileira, visto que trata de uma medida bastante relevante em termos de difusão de informações, qual seja, a imposição de que as informações ambientais sejam reutilizáveis e processáveis, estejam disponíveis em formatos acessíveis e não tenham restrições à sua reprodução ou uso, nos limites da legislação de regência, por óbvio²²⁹. Tudo isso é essencial para garantir o compartilhamento das informações, de modo a ampliar o seu alcance.

O acesso à informação ambiental é um elemento indispensável ao exercício pleno do direito de participação em matéria ambiental, sendo, desta forma, um dos pilares do princípio da participação coletiva, podendo-se dizer, inclusive, que esses dois princípios possuem uma relação de interdependência²³⁰.

Assim como o direito ao meio ambiente e o princípio de participação, o direito de acesso à informação também foi alçado a nível constitucional pelo art. 5º, XIV, que dispõe que “*é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional*”²³¹.

Apesar de esse dispositivo o assegurar em caráter geral, o direito de acesso à informação se mostra especialmente importante na esfera da proteção ambiental, isso porquê apenas uma sociedade informada, esclarecida e consciente pode fazer bom uso do direito de participação, intervindo de forma qualificada, autônoma e direcionada²³².

À previsão do art. 5º, XIV, da CF/1988, somou-se a previsão contida no inciso XXXIV do mesmo dispositivo, estabelecendo que:

XXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

²²⁷ CEPAL. Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe. 2018. Disponível em:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/1/S1800493_pt.pdf. Acesso em: 29 out. 2021.

²²⁸ Ibidem. p. 18.

²²⁹ Ibidem

²³⁰ FENSTERSEIFER, Tiago. Op Cit. 42

²³¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição nº 7, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF

²³² FENSTERSEIFER, Tiago. Op Cit. 42

- a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
- b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal²³³

Nesse âmbito, a legislação brasileira possui norma específica, qual seja, a Lei nº 10.650/2003, Lei de Acesso à Informação Ambiental, que “*dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama*”. Veja-se as seguintes disposições:

Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do Sisnama, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas a: (Regulamento)

- I - qualidade do meio ambiente;
- II - políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental;
- III - resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas;
- IV - acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais;
- V - emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos;
- VI - substâncias tóxicas e perigosas;
- VII - diversidade biológica;
- VIII - organismos geneticamente modificados.

§ 1º Qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, terá acesso às informações de que trata esta Lei, mediante requerimento escrito, no qual assumirá a obrigação de não utilizar as informações colhidas para fins comerciais, sob as penas da lei civil, penal, de direito autoral e de propriedade industrial, assim como de citar as fontes, caso, por qualquer meio, venha a divulgar os aludidos dados²³⁴.

O §1º desse artigo corrobora o que foi definido no Acordo de Escazú ao estabelecer que o requerimento de acesso à informação ambiental não precisa ser motivado ou justificado, ao contrário do indeferimento do pedido que, nos termos do art. 5º, deve conter a devida motivação, tal qual todo ato administrativo, sujeitando-se a recurso hierárquico²³⁵.

Com o mesmo propósito de assegurar acesso à informação ambiental, a Lei nº 6.938/81 Política Nacional do Meio Ambiente, em seu art. 9º, VII, criou o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente e instituiu o Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais

²³³ BRASIL. Constituição (1988). Constituição nº 7, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF

²³⁴ BRASIL. Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003. Lei de Acesso À Informação Ambiental. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.650.htm. Acesso em: 29 out. 2021.

²³⁵ Ibidem.

Renováveis (IBAMA), além de prever a garantia a informações relativas ao meio ambiente e a obrigatoriedade estatal de produção:

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

[...]

VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

[...]

X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;²³⁶

No que tange à produção de informação ambiental, os entes estatais devem coletar, organizar e disponibilizar ao público material claro, compreensível, sistemático, regular e acessível sobre as questões ambientais do país, devendo essas informações serem atualizadas periodicamente, de forma a manter a população atualizada e consciente²³⁷.

Nessa mesma lógica, o art. 5º, VI, da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/97), estabeleceu, como instrumento da PNRH, a criação do Sistema de Informação sobre Recursos Hídricos.

Por último, mas igualmente importante, ainda que externa à legislação ambiental, é a Lei nº 12.527/2011, Lei do Acesso à Informação, uma norma extremamente significativa para a constituição de um sistema público de acesso à informação, tendo, inclusive, complementado à Lei nº10.650/2003 ao regulamentar, infraconstitucionalmente, o inciso XXXIII do art. 5º, o inciso II do § 3º do art. 37 e o § 2º do art. 216 da CF/1988²³⁸.

Apenas com a efetivação da participação social, o que demanda a disponibilização de informações para garantir que a intervenção social seja consciente, é que estará plenamente atendido o comando constitucional inscrito no *caput* do art. 225 da CF/88.

2.3.3. A participação Ambiental Pela Perspectiva do Acesso à Justiça

²³⁶ BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 28 out. 2021

²³⁷ CEPAL. Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe. 2018. Disponível em:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/1/S1800493_pt.pdf. Acesso em: 29 out. 2021.

²³⁸ FENSTERSEIFER., Tiago. Op Cit. p. 38

O direito de acesso à justiça em questões ambientais pressupõe que seja assegurado à sociedade o acesso às vias judicial e administrativa, para que possam impugnar e recorrer, quanto ao mérito e procedimento, de qualquer decisão, ação ou omissão: (a) relacionada com o acesso à informação ambiental; (b) relacionada com a participação pública em processos de tomada de decisões ambientais; e (c) que afete ou possa afetar de maneira adversa o meio ambiente ou infringir normas jurídicas relacionadas ao meio ambiente²³⁹.

Vê-se que esse direito assume um caráter subsidiário, pois apenas quando os dois direitos anteriores não forem respeitados ou se mostrarem insuficientes, isto é, quando não for garantida ou não bastar a participação pública bem-informada, é que o indivíduo deverá recorrer a meios judiciais para sanar o problema. Esse entendimento está em conformidade com o princípio geral do Direito de priorização de resoluções extrajudiciais²⁴⁰.

O Acórdão de Escazú apresenta uma série de elementos e circunstâncias que devem existir para assegurar o direito de acesso à justiça em matéria ambiental, todos já presentes e facilmente identificáveis na legislação brasileira, inclusive em âmbito processual, quais sejam: (a) “*órgãos estatais competentes com acesso a conhecimentos especializados em matéria ambiental*”-IBRAM, IBAMA e SEMA-; (b) “*procedimentos efetivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciais e sem custos proibitivos*”-licenciamento ambiental, licitações-; (c) “*legitimação ativa ampla em defesa do meio ambiente, em conformidade com a legislação nacional*”-ação civil pública, ação popular, mandado de segurança coletivo-; (d) “*possibilidade de dispor medidas cautelares e provisórias para prevenir, fazer cessar, mitigar ou recompor danos ao meio ambiente*”-tutela provisória de urgência, cautelar ou antecipada- art. 294 e próximos do Código de Processo Civil de 2015-; (e) “*medidas para facilitar a produção da prova do dano ambiental, conforme o caso e se for aplicável, como a inversão do ônus da prova*”-art. 373, § 1º do CPC/15²⁴¹.

Os principais mecanismos de garantia da proteção ambiental por meio do acesso à justiça, isto é, que são mais especificamente e majoritariamente voltados à matéria ambiental, são a Ação Civil Pública-ACP (Lei 7.347/85) e a Ação Popular (Lei 4.717/65). Mas também há outros instrumentos que podem e são, ainda que com menos frequência, eleitos com fins de obtenção de tutela ao meio ambiente, a exemplo do Mandado de Segurança Coletivo (Lei 12.016/2009), da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI, da Ação Declaratória de

²³⁹ FENSTERSEIFER., Tiago. Op Cit. p. 38

²⁴⁰ Ibidem.

²⁴¹ CEPAL. Op Cit. p. 29

Constitucionalidade - ADC (Lei 9.868/99) e da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF (Lei 9.882/99).

A Ação Civil Pública pode ser ajuizada para a responsabilização “*por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico*”²⁴². Isto é, pode ser ajuizada em defesa de direitos transindividuais, ou seja, difusos e coletivos, sendo um instrumento processual de imensa relevância para a proteção do meio ambiente.

Ocorre que a tutela dos direitos transindividuais, por meio de Ação Civil Pública, não pode ser buscada judicialmente por qualquer indivíduo, havendo um rol restrito de legitimados no art. 5º da Lei 7.347/85:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

II - a Defensoria Pública;

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

V - a associação que, concomitantemente

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Essa restrição pode ser justificada pelo objetivo de assegurar a efetividade da defesa dos interesses transindividuais, garantindo que esse instrumento só seja utilizado quando de fato houver um bem difuso sofrendo dano ou em risco de sofrer pois, do contrário, se permitiria que todo indivíduo que se sentisse lesado provocasse o Estado e a intervenção judiciária, o que sobrecarregaria o Judiciário e poderia desvirtuar ou tornar ineficaz esse instrumento.

Ainda que se admita essa improvável hipótese, haveria risco de ocorrerem decisões contraditórias para aqueles que fossem a juízo, gerando insegurança, insatisfação e prejuízos, podendo-se considerar ideal a forma como a participação do cidadão está disposta na lei, isto é, por meio de provocação do Ministério Público.

²⁴² BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Lei da Ação Civil Pública. Rio de Janeiro, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 29 out. 2021.

Ainda assim, considerando a atuação judicial ativa crescente de entidades coletivas, tais como associações civis, esse continua sendo um mecanismo eficiente e de grande importância, inclusive, e principalmente, por meio dos entes públicos, sendo os ministérios públicos os maiores responsáveis pelo ajuizamento de centenas de ACPs por ano²⁴³.

A Ação Popular pode ser ajuizada para buscar a anulação ou declaração de nulidade de ato lesivo ao patrimônio público. É um dos mecanismos com maior carga democrática, porquanto, diferente de outros instrumentos processuais, a exemplo da ACP, não contém restrição de legitimidade ativa, podendo ser ajuizada por qualquer cidadão:

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos²⁴⁴.

Outro exemplo de instrumento bem recente que tem se mostrado útil para o acesso à justiça, no geral, mas também em matéria ambiental, são as audiências públicas judiciais promovidas pelo Supremo Tribunal Federal, permitindo a participação do público interessado, principalmente em casos de grande interesse social, tal como o meio ambiente, bem comum, fundamental à vida e, portanto, de interesse de todos²⁴⁵.

Uma audiência com resultados marcantes realizada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) há pouco tempo foi sobre a Crise Ambiental Brasileira e Suas Implicações Para o Combate à Emergência Climática, ocorrida entre 21 e 22 de setembro de 2020 e referente à ADPF 708, que questiona a omissão do Ministério do Meio Ambiente ao deixar paralisado o Fundo Nacional Sobre a Mudança do Clima. Após o ajuizamento da ação e anúncio da audiência, o comitê gestor do fundo liberou R\$530 (quinhentos e trinta) milhões que estavam parados há um ano e meio.²⁴⁶

²⁴³ CNJ, Conselho Nacional de Justiça (org.). Ministério Público é o principal autor de ações coletivas na Justiça. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ministerio-publico-e-o-principal-autor-de-acoes-coletivas-na-justica/>. Acesso em: 29 out. 2021.

²⁴⁴ BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Lei da Ação Popular. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm. Acesso em: 29 out. 2021.

²⁴⁵ FENSTERSEIFER., Tiago. Op Cit. p. 45

²⁴⁶ HUMANOS, Conectas- Direito (org.). STF realiza audiência inédita sobre crise ambiental e emergência climática. 2020. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/stf-realiza-audiencia-inedita-sobre-crise-ambiental-e-emergencia-climatica/>. Acesso em: 29 out. 2021.

Essas audiências representam um exemplo modelo, uma vez que asseguram os três direitos procedimentais ao mesmo tempo, visto que, além de serem um meio de acesso à justiça, também proporcionam a participação e o acesso à informação de interesse público, incluindo as de cunho ambiental.

Cite-se a decisão emblemática do Juiz Federal Zenildo Bodnar da Vara Federal Ambiental, Agrária e Residual da Circunscrição Judiciária de Florianópolis, nos autos do processo nº 2004.72.00.013.781-9/SC:

é fundamental que o cidadão tenha oportunidade de participar, como sujeito ativo e protagonista das decisões ambientais, por intermédio das audiências públicas judiciais, contribuindo para o tratamento adequado das lides ambientais. A democratização do acesso à justiça ambiental, com ampla participação popular, é a melhor forma de legitimar a atuação do Poder Judiciário na tutela do ambiente e também servirá como mecanismo estratégico de conscientização e educação ambiental²⁴⁷

Por fim, merece destaque também a previsão contida no art. 7º, § 2º, da Lei dos Crimes e Infrações Administrativas Ambientais (Lei 9.605/98), de que “*qualquer pessoa, constatando infração ambiental, poderá dirigir representação às autoridades relacionadas no parágrafo anterior, para efeito do exercício do seu poder de polícia*”, apesar de não ser uma intervenção judicial, é uma forma de acesso à justiça na via administrativa²⁴⁸.

Assim, vê-se que há muitos instrumentos voltados à defesa do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, elemento que caracteriza o Estado Democrático de Direito Ambiental, sob o prisma da participação popular, ficando claro, contudo, que é necessária uma integração de todos os princípios e aspectos do Direito Ambiental para assegurar que essa participação seja efetiva e produza os efeitos almejados.

²⁴⁷ FENSTERSEIFER., Tiago. Op Cit. p. 45

²⁴⁸ BRASIL. Lei dos Crimes e Infrações Administrativas Ambientais. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm>. Acesso em: 29 out. 2021.

CONCLUSÃO

A historicidade das Constituições e da legislação brasileira no geral mostra que não havia, até o século passado, preocupação com a tutela ambiental de forma específica e globalizada, sendo que o meio ambiente, em si mesmo considerado, não era tutelado, não era social, jurídica e socialmente tratado como um bem limitado, essencial a todos e merecedor de valor e proteção jurídica próprios.

Durante muitos anos, era considerado simplesmente uma fonte de recursos a serem consumidos e explorados para a satisfação de interesses e necessidades econômicos e individuais, razão pela qual se considera que, a princípio, sua proteção era reflexa e secundária, uma vez que as normas que dispunham sobre a proteção de recursos ambientais e da natureza no geral, visavam proteger a propriedade privada, o comércio e a subsistência humana.

Essa visão só foi modificada após a instalação de uma grave crise ambiental e de eventos mundiais que tornaram todo o mundo mais sensível e atento a questões de ordem coletiva e humanitária, nascendo um espírito universal de comunidade ancorado em princípios de fraternidade e solidariedade e preocupados com as presentes e futuras gerações, o que, por sua vez, fez nascer a necessidade e vontade de cooperação.

Em meio a uma nova conjuntura marcada pelo surgimento dos direitos fundamentais de terceira geração e pelo objetivos de frear a crise ambiental, a expressão meio ambiente foi utilizada pela primeira vez na legislação brasileira e definitivamente consagrada pela Constituição Federal de 1988, o que significou a consolidação de seu valor próprio e específico, o estabelecimento de uma verdadeira ordem ambiental que o considera de forma integral e não mais fragmentada e, tampouco, puramente vinculada à lógica economicista.

O sistema normativo voltado à proteção ambiental tentou e continua tentando acompanhar a acelerada alteração dos padrões de comportamento social, econômico e político, sendo que, por meio da formulação de normas fundadas em uma concepção sistêmica e integrativa dos mecanismos de tutela do meio ambiente, pode-se propiciar mais efetividade na proteção do equilíbrio ambiental.

Apesar de a Constituição Federal de 1988 ter garantido a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o modelo jurídico de proteção atual precisa transcender a tutela meramente formal e se realizar materialmente, produzindo os efeitos almejados no mundo fático, ou seja, a proteção ao meio ambiente, apesar de legalmente bem desenvolvida e completa, ainda é carente de efetividade, o que é imprescindível para a concretização do Estado Democrático de Direito Ambiental.

Observa-se que as normas ambientais estão sendo vinculadas pelo Estado e pela iniciativa privada apenas formalmente, sem aplicação real e efetiva, principalmente nos processos decisórios que, quase sempre, acabam em decisões que ignoram a ordem jurídica ambiental e o contexto problemático de comprometimento de recursos ambientais, o que enfraquece o Estado Democrático de Direito Ambiental.

Mais do que ser consagrado como um direito fundamental, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado atrai a necessidade, e obrigação constitucionalmente imposta, de que todos, isto é, Estado, população, entidades privadas, enfim, a coletividade, coopere com a sua defesa e conservação, visto que, considerando que se trata de um direito coletivo, quaisquer problemas, riscos e conflitos a ele relacionados também projetam seus efeitos e consequências sobre todos, seja direta ou indiretamente.

Essa cooperação é essencial para que se consiga estabelecer o equilíbrio necessário entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente, uma vez que, quando a proteção e as decisões sobre o meio ambiente ficam concentradas apenas no Estado, o qual, inquestionavelmente, sofre interferências e influências do setor privado, muitas vezes os interesses econômicos são colocados em primeiro plano, em detrimento do interesse maior e urgente de preservação ambiental.

Assim, a participação popular é ideal e indispensável a essa materialização, uma vez que a coletividade, enquanto titular do direito ao meio ambiente, destinatária das normas ambientais e inserida no contexto material de problemas de cunho ambiental, pode contribuir grandemente com a identificação dos problemas ambientais, bem como de suas soluções e formas de concretização.

A participação dos cidadãos auxilia na tomada de decisões importantes, para que estas sejam as mais adequadas às necessidades dos destinatários, aproximando-se das vontades e urgências gerais e distanciando-se da priorização de interesses econômicos e privados.

O meio ambiente não pode ser pensado e tratado sob uma perspectiva individualista e privada, deve ser considerado sob uma concepção coletiva, por se tratar de um direito assegurado a todos e cujos conflitos também vinculam e afetam a todos.

Deste modo, tem-se que a proteção ambiental tem duas nuances, sendo um direito e um dever de toda a comunidade ao mesmo tempo, sendo que, tanto para assegurar o direito, quanto para viabilizar e facilitar o cumprimento do dever, o Estado deve fornecer formas concretas, acessíveis e eficientes de participação popular.

Mais do que mecanismos de participação, para alcançar-se uma verdadeira defesa do direito ao meio ambiente e, deste modo, do próprio Estado Democrático de Direito Ambiental,

a coletividade deve dispor de educação ambiental e acesso a todas as informações relevantes sobre o tema e, ainda, de instrumentos efetivos e acessíveis de questionamento e impugnação de atos quando a participação e o acesso à informação não forem fornecidos.

O princípio de participação é, evidentemente, um instrumento assecuratório do Estado Democrático de Direito Ambiental, proporcionando a conscientização e o controle social dos atos privado e do próprio Poder Público, o qual, muitas vezes, adota uma postura favorável à defesa ambiental. Todavia, em outros momentos, assume, junto à iniciativa privada, uma posição de responsável direto ou indireto pela degradação, o que exige a atenção e intervenção coletiva.

Para que seja eficiente, a participação deve ser informada e consciente, devendo a comunidade estar inteirada sobre as questões e problemas atuais, bem como sobre os atos, projetos e medidas que estão sendo ou serão adotadas pelo Poder Público, para que compreenda as circunstâncias dessas discussões e a gravidade desse cenário de crise e, assim, ofereça contribuições, auxilie na fiscalização e esteja disposta, também, a priorizar o meio ambiente.

REFERÊNCIAS

ABREU, Alzira Alves de. **Revolução de 1930**. Disponível em:

<<https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeirarepublica/REVOLU%C3%87%C3%83O%20DE%201930.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2021.

AGUIAR, Patrícia Kotzias. **O INTERESSE PÚBLICO À TUTELA AMBIENTAL A PARTIR DA ESPECIALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTO**. Tese (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, p. 175. 2014.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 15^a. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ANSTIS, Ralph. **Man of Iron – Man of Steel: The Lives of David and Robert Mushet**. [S.l.]: Albion House, 1997.

AYALA, Patrick de Araújo. LEITE, José Rubens Morato. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. 2^a ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

BEHRENS, Willian W; MEADOWS, Donella H; MEADOWS, Dennis L; RANDERS, Jorgen. **Limites do Crescimento: um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o Dilema da Humanidade**. 2. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1978.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva; LEITE, José Rubens Morato. O Estado de Direito Ambiental e a particularidade de uma hermenêutica jurídica. **Sequência**, [s. l], v. 1, n. 60, p. 291-318, jul. 2010.

BENJAMIM, Antônio Herman. **Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. **Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro**. In: A Proteção Jurídica das Florestas. Vol. I, BENJAMIN, Antonio Herman (org.) São Paulo: IMESP, 1999.

_____. **O Estado teatral e a implementação do direito ambiental**. In: _____. **Direito, água e vida: law, water and the web of life**. v. 1, p. 335-366, 2010.

BLANK, Dionis Mauri Penning. A Constitucionalização do Direito e sua Evolução na Matéria Ambiental. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/ Ufrgs**, [s. l], v. 8, n. 1, p. 53-74, ago. 2013.

BRASIL. **Constituição (1934)**. Constituição Federal nº 3, de 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 25 out. 2021.

_____. **Constituição (1937)**. Constituição nº 3, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 25 out. 2021.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível:** <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 29 out. 2021

_____. **Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934. Código de Águas.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643compilado.htm>. Acesso em: 25 out. 2021.

_____. **Decreto nº 24.645, de 10 de julho de 1934. Lei de Proteção Aos Animais.** Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d24645.htm. Acesso em: 29 nov. 2021.

_____. **Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Código Florestal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm>. Acesso em: 25 out. 2021.

_____. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014.** Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm. Acesso em: 29 out. 2021.

_____. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Lei da Ação Civil Pública.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm>. Acesso em: 28 out. 2021.

_____. **Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003. Lei de Acesso À Informação Ambiental.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.650.htm>. Acesso em: 29 out. 2021.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Política Nacional do Meio Ambiente.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm>. Acesso em: 28 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MS 22.164**. Impetrante: Antônio de Andrade Ribeiro Junqueira. Impetrado: Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello, SP, 17 de novembro de 1995. Disponível: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>>. Acesso em: 20 out. 2021

_____. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza**. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 30 out. 2021.

_____. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. **Lei da Mata Atlântica**. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm. Acesso em: 29 out. 2021.

_____. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. **Política Nacional Sobre Mudança do Clima**. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm. Acesso em: 29 out. 2021.

_____. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010: **Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm. Acesso em: 29 out. 2021.

_____. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Lei da Ação Popular. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm. Acesso em: 29 out. 2021.

_____. Lei dos Crimes e Infrações Administrativas Ambientais. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em: 29 out. 2021.

_____. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Lei da Ação Civil Pública. Rio de Janeiro, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 29 out. 2021.

_____. Resolução Conama nº 1, de 23 de janeiro de 1986. Brasília, Disponível em: <http://www.ima.al.gov.br/wizard/docs/RESOLU%C3%87%C3%83O%20CONAMA%20N%C2%BA001.1986.pdf>. Acesso em: 29 out. 2021.

CALGARO, Cleide; PEREIRA, Agostinho Oli Koppe. A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: A BUSCA DE UMA RACIONALIDADE AMBIENTAL. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 31, n. 9, p. 9-26, dez. 2015.

CÂMARA, José. **Em 2020, quase 60% dos focos de incêndios no Pantanal foram provocados por ações humanas, dizem MPs.** Disponível em:

<<https://g1.globo.com/ms/mato-grosso-do-sul/noticia/2021/04/06/em-2020-quase-60percent-dos-focos-de-incendios-no-pantanal-foram-provocados-por-aco-es-humanas-dizem-mps.ghtml>>. Acesso em: 29 out. 2021.

CAMARGO, Angélica Ricci. **Governador-geral do Estado do Brasil.** 2013. Disponível em: <<http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-periodo-colonial/196-governador-geral-do-estado-do-brasil>>. Acesso em: 19 out. 2021.

CAMARGOS, Daniel; JUNQUEIRA, Diego; MAGALHÃES, Ana. **Os interesses econômicos por trás da destruição da Amazônia.** Disponível em:

<<https://reporterbrasil.org.br/2019/08/os-interesses-economicos-por-tras-da-destruicao-da-amazonia/>>. Acesso em: 29 out. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2011.

CARDIM, Maria Eduarda; HESSEL, Rosana. **Queimadas sem controle na Amazônia provocam crise internacional.** Disponível em:

<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/08/23/interna_politica,778671/queimadas-sem-controle-na-amazonia-provocam-crise-internacional.shtml>. Acesso em: 29 out. 2021.

CARMO, Valter Moura do; MESSIAS, Ewerton Ricardo; ROSA, André Luís Cateli. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO AMBIENTAL: incorporação dos princípios de direito ambiental. **Revista de Direito da Cidade**, Marília, v. 12, n. 2, p. 1105-1142, mai. 2019.

CARVALHO, Antonio César Leite de. **Direito ambiental brasileiro em perspectiva: aspectos legais, críticos e atuação prática.** Curitiba: Juruá, 2009.

CAVALCANTI, Julia Norat; MESQUITA, Daniel Augusto. **Democracia, governabilidade e o direito ambiental no contexto da redução dos espaços públicos promovida pelo poder executivo federal brasileiro nos anos de 2019 e 2020.** Brasília: IDP, 2020. Disponível em:

<<https://www.conjur.com.br/dl/idp-viii-forum-juridico-lisboa.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2021.

CEPAL. **Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe.** Disponível em:

<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/1/S1800493_pt.pdf>. Acesso em: 29 out. 2021.

Cf. DEVY-VARETA, Nicole. **Para uma geografia histórica da floresta portuguesa: do declínio das matas medievais à política florestal do Renascimento (séc. XV e XVI)**, p.33. Disponível em: <<http://ler.letras.up.pt/site/default.aspx?qry=id04id17id2118sum=sim>>. Acesso em: 29 out. 2021

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Proposta de decisão do Conselho relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia, da Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiental**. Disponível em: <<https://unece.org/DAM/env/pp/EU%20texts/conventioninportogese.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2021.

COSTA, Célio Juvenal et al. **História do Direito Português no período das Ordenações Reais**. 2011.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro comum** Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1988.

CNJ, Conselho Nacional de Justiça (org.). **Ministério Público é o principal autor de ações coletivas na Justiça**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ministerio-publico-e-o-principal-autor-de-acoes-coletivas-na-justica/>. Acesso em: 29 out. 2021.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito**. 19ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

DIÓGENES JÚNIOR, José Eliaci Nogueira. **Gerações Ou Dimensões Dos Direitos Fundamentais**. Disponível em: <<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/7771/material/GERA%C3%87%C3%95ES%20OU%20DIMENS%C3%95ES%20DOS%20DIREITOS%20FUNDAMENTAIS.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2021.

DRUCK, G; FRANCO, T. **A degradação do trabalho e os riscos industriais no contexto da Globalização, Reestruturação Produtiva e das políticas Neoliberais**. In: FRANCO, T. Trabalho, riscos industriais e meio ambiente: rumo ao desenvolvimento sustentável. Salvador: EDUFBA/CRH/FFCH/ UFBA, 1997.

ELEUTÉRIO, Júlia; NAGASHIMA, Renata. **Negligência é principal causa de incêndios florestais no DF, dizem especialistas**. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2021/09/4948689-negligencia-e-principal-causa-de-incendios-florestais-no-df-dizem-especialistas.html>>. Acesso em: 29 out. 2021.

E. SCHOENHERR, Steven. The Digital Revolution. 5 de maio de 2004. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20081007132355/http://history.sandiego.edu/gen/recording/digital.html>>.

Acesso em: 02 abr. 2019.

FARAH JÚNIOR, Moisés Francisco. **A Terceira Revolução Industrial e o Novo Paradigma Produtivo**: Algumas Considerações sobre o Desenvolvimento Industrial Brasileiro nos Anos 90. Fae, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 45-61, mai. 2000.

FANTÁSTICO. **Madeira de desmatamento ilegal é retirada de Floresta Nacional e transportada à luz do dia**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2021/06/27/madeira-de-desmatamento-ilegal-e-retirada-de-floresta-nacional-e-transportada-a-luz-do-dia.ghtml>>. Acesso em: 29 out. 2021.

FAPESP, Pesquisa. **Legislação enfraquecida**: governo federal assinou 57 atos desmobilizando estruturas de proteção ambiental no Brasil, a maioria após o início da pandemia. Governo federal assinou 57 atos desmobilizando estruturas de proteção ambiental no Brasil, a maioria após o início da pandemia. Disponível em: <<https://revistapesquisa.fapesp.br/legislacao-enfraquecida/>>. Acesso em: 29 out. 2021.

FEDERAL, Governo. CONSULTAS PÚBLICAS. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/participacao-social/consultas-publicas>. Acesso em: 29 out. 2021.

FELÍCIO, Munir Jorge; SILVA, Fúlvia Leticia Peregó. A Constitucionalização do Meio Ambiente no Brasil. **Colloquium Humanarum**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 546-554, out. 2015.

FENSTERSEIFER., Tiago. **Curso de Direito Ambiental**: aula 03: princípios do direito ambiental. Poço de Caldas: Cursocei, 202?

_____. **Direitos fundamentais e proteção do meio ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do Estado Socioambiental de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FERREIRA, Helene Sivini; LEITE; Rubens Morato. (Org.). **Estado de Direito Ambiental**: tendência, aspectos constitucionais e diagnósticos. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

FERREIRA, Marcus Bruno Malaquias; SALLES, Alexandre Ottoni Teatini. **POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA: ANÁLISE HISTÓRICOINSTITUCIONALISTA DAS**

PRINCIPAIS ABORDAGENS ESTRATÉGICAS. Revista de Economia da Universidade Federal do Espírito Santo, Espírito Santo, v. 43, n. 2, p. 01-17, ago. 2016.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **Evolução Legislativa do Direito ambiental no Brasil.** Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 5, no 752. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=2160>>. Acesso em: 6 jan. 2017.

GARCIA, Alexandre Navarro. Democracia semidireta. Revista de Informação Legislativa: Referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa, Brasília, v. 166, n. 42, p. 9-22, jun. 2005

GORDILHO, Heron José de Santana; OLIVEIRA, Thiago Pires. **Os colegiados ambientais como expressão do princípio da participação popular no direito brasileiro.** Revista de Informação Legislativa, [s. l], v. 51, n. 205, p. 67-89, dez. 2014.

HAMMARSTRÖN, Fátima Fagundes Barasuol. **Estado Democrático de Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável:** saber ambiental como possibilidade de efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Tese (Doutorado em Direito) - Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento, Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - Unijuí, Ijuí, p. 95, 2012.

HOBSBAWM, Eric J. **Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo.** São Paulo: Forense Universitária, 2011.

HUMANOS, Conectas- Direito (org.). STF realiza audiência inédita sobre crise ambiental e emergência climática. 2020. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/stf-realiza-audiencia-inedita-sobre-crise-ambiental-e-emergencia-climatica/>. Acesso em: 29 out. 2021.

INPE (org.). **INPE consolida 7.536 km² de desmatamento na Amazônia em 2018.** 2019. Disponível em: http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5138. Acesso em: 29 out. 2021.

IPEA. **INFRAESTRUTURA ECONÔMICA NO BRASIL:** diagnósticos e perspectivas para 2025. 6^a ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010.

LEITE, José Rubens Morato. **Sociedade de risco e estado.** In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. 3^a ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. ; FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti Ferreira. **As novas funções do Direito Administrativo em face do Estado de Direito Ambiental**. In: Grandes Temas de Direito Administrativo: homenagem ao Professor Paulo Henrique Blasi. CARLIN, Volnei Ivo (org.). Campinas: Millenium, 2009.

LEVAI, L. F. **Ética ambiental biocêntrica: pensamento compassivo e respeito à vida**. In: ANDRADE, S (org.). *Visão abolicionista: ética e direitos animais*. São Paulo: Libra Três, 2010.

LOPES, Sarah Maria Veloso freire; LOPES Marcelo Leandro Pereira; DIAS, Eduardo Rocha. *Estado Democrático De Direito E Os Instrumentos De Democracia Direta: A Iniciativa Popular De Leis No Brasil*. 2016.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. São Paulo: Altas, 2008.
MARTINI, Karlla Maria; SOUZA-LIMA, José Edmilson de. **A Proteção do Meio Ambiente como um poder-dever do Estado e o Controle Judicial dos Atos Administrativos Discricionários à luz do Estado de Direito Socioambiental**. 200?. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=532923f11ac97d3e#:~:text=Portanto%2C%20a%20tutela%20do%20meio,caso%20seja%20descumprido%2C%20ensejar%20a%20responsabiliza%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 25 out. 2021.

MESSIAS, Ewerton Ricardo. BRASIL: ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO AMBIENTAL. **Ajuris**: São Paulo, v. 43, n. 140, p. 125-150, jun. 2016.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 7ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **Do Direito Social aos Interesses Transindividuais: o Estado e o direito na ordem contemporânea**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

MOREIRA, Oscar Alexandre Teixeira. **Participação popular na defesa do meio ambiente: uma abordagem nos marcos da democracia deliberativa**. 2016. 205 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/32417/32417.PDF>. Acesso em: 29 jan. 2016.

NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. Campinas: Millennium, 2001.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Teoria da Constituição**. 1ª ed. Ed. Initia Via. Belo Horizonte, 2012.

OLIVEIRA, Rafael Santos de. **Direito Ambiental Internacional**. Ijuí: Unijuí, 2007.

ONU. **DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO**. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf>. Acesso em: 29 out. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. **Declaração de Estocolmo de 1972**. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Estocolmo%201972.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Sociedade Civil**. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/topicos/sociedade_civil.asp>. Acesso em: 29 out. 2021.

PACHECO, Cláudio Gonçalves. As desventuras de um Estado de Direito Ambiental. **Revista de Informação Legislativa**, Goiás, v. 205, n. 52, p. 297-317, mar. 2015.

PALOMARES, Débora Salatino; PIETRO, Josilene Hernandes Ortolan di; SANTOS, Livia Zanholo. Participação popular em políticas ambientais: a democracia participativa como instrumento de concretização da sustentabilidade ambiental. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Uberlândia**, Uberlândia, v. 6, n. 1, p. 17-44, jun. 2018.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. O compromisso constitucional brasileiro com a sustentabilidade ambiental. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=152c97a9bb6f2aba>>. Acesso em: 25.10.2021

PAES, Luciano Marcos. **Participação Popular e Acesso à Informação Ambiental Para Preservação do Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado**. 2015.

PEREIRA, Diego Emmanoel Serafim. O dever de participação na proteção em matéria ambiental na legislação brasileira. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.1, edição especial de 2015. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791>. Acesso em: 25 out. 2021.

PÚBLICA, Centro de Liderança. **Entendendo os conceitos básicos de Políticas Públicas**. Disponível em: <https://www.clp.org.br/entendendo-os-conceitos-basicos-mlg2-de-politicas-publicas-mlg2/>. Acesso em: 29 out. 2021.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Instituições de Direito Ambiental**. Vol. I. São Paulo: Max Limonad, 2002.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental Esquematizado**. Coordenador Pedro Lenza, Ed. Saraiva, 3 ed. São Paulo. 2016.

_____. **Direito ambiental esquematizado**. Coordenador Pedro Lenza. Ed. Saraiva, 5ª ed. São Paulo. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 8ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SELL, Deisy Mabel Campos. **Direito Ambiental, Evolução de Paradigma e Sustentabilidade**. Tese (Mestrado em Direito) - Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, p. 158. 2017.

SENADO FEDERAL. **Conferência Rio-92 sobre o meio ambiente do planeta: desenvolvimento sustentável dos países**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-rio-92-sobre-o-meio-ambiente-do-planeta-desenvolvimento-sustentavel-dos-paises.aspx>>. Acesso em: 28. out. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 35ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

SIQUEIRA, Maria Isabel de. **CONSIDERAÇÕES SOBRE ORDEM EM COLÔNIAS: AS LEGISLAÇÕES NA EXPLORAÇÃO DO PAU-BRASIL**. Clio – Revista de Pesquisa Histórica, Rio de Janeiro, v. ?, n. ?, p. 1-17. 202?.

_____. **CONSERVAÇÃO OU PRESERVAÇÃO DAS RIQUEZAS NATURAIS NA AMÉRICA PORTUGUESA: O REGIMENTO DO PAU-BRASIL**. R. IHGB, Rio de Janeiro, v. 442, n. 170, p. 125-140, mar. 2019.

SIRAQUE, V. **Controle Social da função Administrativa do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SOARES, Evanna. A audiência pública no processo administrativo. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 58, 1 ago. 2002. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/3145>>. Acesso em: 9 ago. 2011.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 2ª. Ed. Bahia: Editora Juspodivm, 2012.

WAINER, Ann Helen. Legislação Ambiental Brasileira: evolução histórica do direito ambiental. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 118, n. 30, p. 191-206, abr. 1993.

360, Poder. **Desmatamento na Amazônia em agosto foi o maior em 10 anos, diz Imazon**. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/meio-ambiente/desmatamento-na-amazonia-em-agosto-foi-o-maior-em-10-anos-diz-imazon/>>. Acesso em: 29 out. 2021.