

**UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ**  
**Verena Feitosa Bitar Vasconcelos**

**RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL DE AGENTES PRIVADOS  
EM ACIDENTES AMBIENTAIS**

**Taubaté - SP**  
**2018**

**Verena Feitosa Bitar Vasconcelos**

**RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL DE AGENTES PRIVADOS  
EM ACIDENTES AMBIENTAIS**

Dissertação apresentada para obtenção do Título de Mestra pelo curso de Ciências Ambientais do Programa de Pós-graduação em Ciências Ambientais da Universidade de Taubaté-SP.

Área de concentração: Ciências Ambientais

Orientador: Prof. Dr. Marcelo dos Santos Targa

**Taubaté - SP  
2018**

**Ficha catalográfica elaborada pelo  
SIBi – Sistema Integrado de Bibliotecas / UNITAU**

V331r Vasconcelos, Verena Feitosa Bitar  
Responsabilidade civil ambiental de agentes privados em acidentes ambientais. / Verena Feitosa Bitar Vasconcelos. - 2018.  
90f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade de Taubaté, Departamento de Ciências Agrárias, 2018.  
Orientação: Prof. Dr. Marcelo dos Santos Targa. Departamento de Ciências Agrárias.

1. Dano Ambiental. 2. Responsabilidade civil. 3. Agentes privados. I. Título.

CDD – 363.7

**VERENA FEITOSA BITAR VASCONCELOS**

**RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL DE AGENTES PRIVADOS EM  
ACIDENTES AMBIENTAIS**

Dissertação apresentada para obtenção do  
Título de Mestra pelo curso de Ciências  
Ambientais do Programa de Pós-graduação  
em Ciências Ambientais da Universidade de  
Taubaté-SP.

Área de concentração: Ciências Ambientais

Orientador: Prof. Dr. Marcelo dos Santos  
Targa

**Data: 6 de setembro de 2018**

**Resultado: APROVADA**

**BANCA EXAMINADORA**

**Instituição**

Prof. Dr. Marcelo dos Santos Targa

Universidade de Taubaté

Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Paulo Fortes Neto

Universidade de Taubaté

Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Celso de Souza Catelani

Faculdade de Roseira

Assinatura \_\_\_\_\_

*Dedico este trabalho à minha mãe, mulher guerreira, de luta e de fibra. Meu maior exemplo e fonte de admiração, que me ensinou a sorrir e ter fé mesmo nos momentos de luta e dor. Seu amor ilumina meu caminhar. Serei eternamente grata.*

## AGRADECIMENTOS

**A Deus**, força presente e constante em nossas vidas, que nos dá força para seguir. Por ser meu mais valioso ponto de equilíbrio, meu abrigo nas horas difíceis. Minha maior e mais verdadeira certeza.

**A Deus** por ter me presenteado com a vida do meu pequeno e amado **Bernardo**, meu filho, uma criança iluminada, que transborda alegria e amor e vive intensamente as curiosas descobertas de ser criança.

Aos meus pais por terem me guiado no caminho da sabedoria e por sempre me incentivarem na busca incessante do conhecimento. Por muitas vezes, terem deixado de realizar seus sonhos para proporcionar a mim e aos meus irmãos uma educação digna e de qualidade.

Ao meu pai, **Hermes**, por ter me apresentado com muita sabedoria, dedicação e amor a sua “paixão” pela docência, ofício que venho seguindo com muito amor e dedicação.

Ao meu amado marido, **Cássio**, pelo amor, paciência, parceria e apoio incondicional ao longo deste trajeto. Te amo de uma forma especial.

A minha família pelo apoio durante esta importante etapa de minha vida, em especial aos meus amados irmãos **Hermes Júnior e Valéria**, meus verdadeiros amigos e confidentes.

Ao Professor Coordenador, **Marcelo Targa**, que sempre esteve presente contribuindo e compartilhando seu vasto conhecimento e experiência.

Ao Professor Dr. Júnior Alexandre por ter norteado e engrandecido minha pesquisa.

A todos os professores do curso que contribuíram de modo significativo para esta formação.

"Não podemos pensar em desenvolvimento econômico, reduzir as desigualdades sociais e em qualidade de vida sem discutirmos meio ambiente."

Carlos Moraes Queiroz

# **RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL DE AGENTES PRIVADOS EM ACIDENTES AMBIENTAIS**

**AUTORA: VERENA FEITOSA BITAR VASCONCELOS**

**ORIENTADOR: MARCELO DOS SANTOS TARGA**

## **RESUMO**

Este estudo trata da discussão acerca da responsabilização civil ambiental de agentes privados na ocorrência de acidentes ambientais. Tem como objetivo analisar o caso específico do Navio Haidar, ocorrido em Barcarena/PA, por se tratar de um acidente que teve repercussão nacional devido aos danos ambientais e sociais causados. Trata-se de uma pesquisa de cunho bibliográfico, pois irá abordar vários autores que debatem o tema, bem como legislações que discutem a referida temática. Também será uma pesquisa documental no site do Ministério Público Estadual e Federal, pois analisará a tramitação e decisão de processos envolvendo o debate de responsabilização de agentes privados, no caso do navio Haidar. Por fim, este trabalho irá delinear conceitos, passeando por momentos históricos que justificam as mudanças que vêm ocorrendo, no que concerne a legislação ambiental. Serão abordados, ainda, os principais princípios ambientais que vêm nortear a pesquisa, além de discutir as responsabilidades no âmbito civil e penal. Os resultados evidenciam mesmo que tardiamente a responsabilidade civil contra agentes privados em específico no caso concreto do Navio Haidar, e demonstra que, apesar da morosidade e da dificuldade de realizar mesmo que judicialmente acordos que beneficiem a população e o meio ambiente afetado, de certo que qualitativamente é impossível mensurar danos ambientais, no caso concreto foi julgado e sentenciado de acordo com as necessidades dos envolvidos e mensuração dos danos causados.

**Palavras-chave:** Dano Ambiental; Responsabilidade Civil; Agentes Privados.

# **ENVIRONMENTAL CIVIL LIABILITY OF PRIVATE AGENTS IN ENVIRONMENTAL ACCIDENTS**

**AUTHOR: VERENA FEITOSA BITAR VASCONCELOS**

**ADVISOR: MARCELO DOS SANTOS TARGA**

## **ABSTRACT**

This study deals with the discussion about environmental civil liability of private agents in the occurrence of environmental accidents. Its objective is to analyze the specific case of the Haidar Ship, which occurred in Barcarena / PA, because it was an accident that had national repercussions due to the environmental and social damages caused. It is a bibliographical research, because it will address several authors who debate the theme, as well as legislation that discusses the said topic. It will also be a documentary research on the website of the State and Federal Public Prosecutor's Office, as it will analyze the process and decision of processes involving the debate of responsibility of private agents, in the case of the Haidar ship. Finally, this work will delineate concepts, going through historical moments that justify the changes that have been taking place, as far as environmental legislation is concerned. It will also address the main environmental principles that guide research, as well as discussing responsibilities in civil and criminal matters. The results show that even late civil liability against specific private agents in the specific case of the Haidar Ship, and demonstrates that despite the length of time and the difficulty of carrying out even if legally agreements that benefit the population and the affected environment, qualitatively it is impossible to measure environmental damages, in this case it was judged and sentenced according to the needs of those involved and measurement of the damages caused.

**Keywords:** Environmental Damage; Civil responsibility; Private Agents.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Acidente ambiental provocado pelo Navio Haidar.....	73
Figura 2 - Porto de Vila do Conde.....	74
Figura 3 - Naufrágio do Navio Haidar.....	74
Figura 4 - Imagens da Praia de Vila do Conde.....	75

## LISTA DE SIGLAS

CADÚNICO	Cadastro Único dos Programas Sociais
CDP	Companhia Docas do Pará
CF	Constituição Federal
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EIA	Estudos de Impacto Ambiental
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
ONG's	Organizações não-governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PA	Pará
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	13
2. OBJETIVO.....	15
3. REVISÃO DA LITERATURA.....	16
3.1. Conceito de meio ambiente e direito ambiental.....	16
3.2. O direito ambiental e a constituição brasileira.....	19
3.3. Legislação ambiental brasileira: historicizando um processo.....	23
3.3.1 primeiro momento histórico: a fase da exploração desregrada.....	23
3.3.2. Segundo momento histórico: a fase fragmentária.....	28
3.3.3. Terceiro momento histórico: a fase holística.....	29
4. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	32
4.1. Dimensões econômicas, sociais e ambientais.....	39
4.2. Tutela legal do meio ambiente.....	43
4.3. Princípios gerais do direito ambiental.....	44
4.3.1. Princípio do direito fundamental DA PESSOA HUMANA.....	45
4.3.2. Princípio do direito ao meio ambiente equilibrado.....	45
4.3.3. Princípio do direito à qualidade de vida.....	46
4.3.4. Princípio da sustentabilidade.....	47
4.3.5. Princípios usuário-pagador e poluidor pagador.....	49
4.3.5.1. A compensação ambiental e o princípio do usuário-pagador.....	50
4.3.6. Princípio da precaução.....	52
4.3.6.1. Princípio da precaução na declaração do rio de janeiro/1992.....	53
4.3.6.2. O estudo prévio de impacto ambiental e a aplicação do princípio da precaução .....	54
4.3.7. Princípio da prevenção .....	55

4.3.8. Princípio da reparação.....	56
4.3.9. Princípio da participação.....	58
4.3.10. Princípio da obrigatoriedade da intervenção do poder público.....	59
5. FUNÇÃO GESTORA DOS ESTADOS: MEIO AMBIENTE COMO BEM DE USO COMUM DO POVO.....	60
5.1. Governança ambiental.....	60
6. CRIMES AMBIENTAIS: QUESTÕES DE RESPONSABILIDADE.....	61
6.1. Tipos de Responsabilidade.....	61
6.1.1. Responsabilidade Penal.....	61
6.1.2. Responsabilidade Administrativa.....	65
6.1.3. Responsabilidade Civil na Reparação do Dano Ambiental.....	65
7. MATERIAIS E MÉTODOS.....	72
7.1. Método adotado.....	72
8. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	76
8.1. Análise descritiva: o caso navio Haidar.....	76
8.2. O antes e o depois.....	76
8.3. A responsabilização civil dos envolvidos.....	77
8.4. A mensuração do dano ambiental.....	81
8.5. DISCUSSÕES FINAIS.....	83
9. CONCLUSÃO.....	87
REFERÊNCIAS.....	89
ANEXO 1.....	94
ANEXO 2.....	95

## 1. INTRODUÇÃO

O globo terrestre tem passado por grandes transformações que vão ao encontro da crescente degradação do meio ambiente, esgotamento dos bens naturais, extinção de espécies, desequilíbrio dos ecossistemas, aquecimento global, mudanças climáticas, desmatamento de florestas, poluição do ar, extinção de reservas naturais, dentre outros.

A realidade é que a intensificação das atividades econômicas tem levado à exploração de recursos naturais com pouca ou nenhuma preocupação com sua preservação, conservação ou renovação. Crescimento populacional, reivindicações de padrões de vida mais altos e um amplo atendimento das exigências da vida moderna nas sociedades economicamente avançadas, e mesmo em países em desenvolvimento que fornecem matérias-primas aos consumidores ricos, geraram, invariavelmente, pressões sobre o meio ambiente.

Como forma de amenizar as agressões ao meio ambiente, a comunidade internacional tem celebrado tratados e convenções na busca de um meio ambiente equilibrado e saudável, devido à perda gradual de uma qualidade de vida sustentável.

Para tanto, dentro de um contexto evolutivo, o Brasil tem priorizado a elaboração de normas, com o objetivo de preservar o meio ambiente, não só para as gerações presentes como para as futuras. Essas normas buscam a referida proteção, e, também, a responsabilização do causador dos danos ambientais.

Danos ambientais têm sido causados no Brasil por agentes públicos e privados, no Estado do Pará, devido à imensidão e dificuldade de acessos na região amazônica, pode ser difícil a comprovação de responsabilidade civil ambiental. Assim, é necessário fazer com que a sociedade disponha de instrumentos eficazes de controle ambiental, para evitar que se repitam as consequências negativas de projetos instalados que não levam em consideração os aspectos ambientais, sociais e culturais locais e/ou regionais, pode ser uma tentativa de contribuir para o alcance de um desenvolvimento sustentável e uma melhoria de qualidade de vida.

Um caso que chamou a atenção na região amazônica foi o caso do naufrágio do Navio Haidar, que pelos danos ambientais, econômicos e sociais causados, ocasionaram mobilização nacional no sentido de responsabilização dos envolvidos. Ressalta-se o papel da imprensa e mídias no sentido de pressionar os agentes envolvidos.

A responsabilização civil ambiental de agentes privados na ocorrência de acidentes ambientais, pode se constituir em um instrumento eficaz na reparação e minimização dos impactos ocasionados ao ambiente

## **2. OBJETIVO**

O presente estudo tem como objetivo discutir a responsabilidade civil ambiental de agentes privados na ocorrência de acidentes ambientais e demonstrar como se deu a responsabilidade civil e ambiental no caso do Naufrágio do Navio Haidar.

### 3. REVISÃO DA LITERATURA

#### 3.1. Conceito de Meio Ambiente e Direito Ambiental

O meio ambiente é considerado de vital importância para a sustentabilidade da vida humana em todo o globo terrestre. Com o intuito de preservá-lo, criaram-se diversos mecanismos de responsabilização a todos que, de alguma forma, o degradam, impondo-se ao agente ofensor, pessoa física, jurídica e até mesmo um ente público, sanções que podem ser de ordem civil, penal e administrativa.

No Brasil, procuram conceituar a nova disciplina jurídica com o nome de “Direito Ecológico”. Ferraz (1972), denominou Direito Ecológico ao

“conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos organicamente estruturados, para assegurar um comportamento que não atente contra a sanidade mínima do meio ambiente”.

Moreira Neto (1975), conceituou Direito Ecológico como o

“conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos sistematizados e informados por princípios apropriados, que tenham por fim a disciplina do comportamento relacionado ao meio ambiente”.

Em perfeita consonância com o sistema constitucional brasileiro, Fernandes Neto apud Machado (2010) conceituou Direito Ambiental como o

“conjunto de normas e princípios editados objetivando a manutenção de um perfeito equilíbrio nas relações do homem com o meio ambiente”

E acentua que a expressão “Direito Ambiental” é mais ampla do que Direito Ecológico.

No Brasil, tal disciplina surgiu, primordialmente, com o nome de Direito Ecológico, o qual era conceituado como o conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos, organizados de forma orgânica, com o objetivo de assegurar um comportamento que não atente com a sanidade mínima do meio ambiente (Machado, 2000).

O termo "Ecologia", criado por Ernest Haeckel, no ano de 1869, tornou-se uma divisão da Biologia, tratando das relações recíprocas dos seres vivos e destes com o ambiente (Soares, 1995). Não se trata, portanto, de um termo exato para sua aplicação na área jurídica, haja vista o direito ambiental abranger muito mais do que simples relações dos seres vivos entre si e com o ambiente.

Segundo Silveira Bueno (1968), ambiente pode ser definido como o lugar onde se encontra alguém, onde vive o meio social ou físico. Note-se, então, que o vocábulo ambiente está ligado basicamente ao aspecto físico e social. Contudo, o Direito Ambiental envolve questões mais amplas. Deste modo, o Direito ambiental não é o direito do meio físico ou social onde o(s) indivíduo(s) vive(m) e, neste sentido, Machado (2000, p. 122) afirma:

O Direito Ambiental é um Direito sistematizador, que faz a articulação da legislação, da doutrina e da jurisprudência concernentes aos elementos que integram o ambiente. Procura evitar o isolamento dos temas ambientais e sua abordagem antagônica. Não se trata mais de construir um Direito das águas, um Direito da atmosfera, um Direito do solo, um Direito florestal, um Direito da fauna ou um Direito da biodiversidade. O Direito Ambiental não ignora o que cada matéria tem de específico, mas busca interligar estes temas com a argamassa da identidade dos instrumentos jurídicos de prevenção e de reparação, de informação, de monitoramento e de participação.

Note-se que o Direito Ambiental não envolve, portanto, questões pertinentes ao espaço físico. Abarca situações que envolvem o poder público, e, portanto, ligadas ao Direito Público. Envolve situações que necessitam a aplicação do Direito Penal, como nos casos previstos na Lei n.º 9605/98 denominada lei de Crimes Ambientais que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Dado que o Direito Ambiental envolve definições técnicas da área biológica e física Rodgers Júnior (1977), considera que o mesmo diz respeito a um amplo campo, podendo ser considerado o Direito da economia doméstica planetária.

Pode-se ver que o Direito Ambiental envolve questões supranacionais, tais como a diversidade biológica. No artigo I da Convenção das Nações Unidas Sobre Diversidade Biológica realizada no Rio de Janeiro em 1992, aprovada pelo Decreto Legislativo n.º 2, de 3 de fevereiro de 1994, deixa claro que os objetivos desta Convenção, são a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da

utilização dos recursos genéticos, mediante, inclusive, o acesso adequado aos recursos genéticos e a transferência adequada de tecnologias pertinentes, levando em conta todos os direitos sobre tais recursos e tecnologias, e mediante financiamento adequado.

Lazzarini (1995, p. 121) conceitua o Direito Ambiental da seguinte forma:

"conjunto de normas e princípios editados objetivando a manutenção de um perfeito equilíbrio nas relações do homem com o meio ambiente".

O conteúdo, então, do direito ambiental, são as atividades que visam proteger o planeta e a sua população das ações nocivas, que transtornam a Terra e sua capacidade de manutenção da vida.

Estas atividades, como já mencionado, não de envolver todos os ramos do direito. É a penetração do Direito Ambiental em todos os clássicos sistemas do direito, constituindo-se em um direito de interações, com o objetivo de orientar tais ramos num sentido ambientalista.

Deste modo, pode-se definir o Direito Ambiental como o ramo do direito que cuida da preservação dos recursos naturais, o controle da poluição e a restauração dos elementos destruídos, mediante a normatização de ações, nas esferas Federal, Estadual e Municipal, bem como da coletividade, que visem à melhoria na qualidade de vida da população, através do desenvolvimento econômico-político-social sustentável.

Segundo Jacobi (1999, p. 56), o homem finalmente compreendeu que a natureza tem limites, e que não pode ser explorada de forma totalmente desenfreada como se não mais fosse acabar. E, neste contexto, o Direito Ambiental surge como orientador de todas as atividades que tendem a utilizar dos recursos do meio ambiente, regulando os limites de seu uso.

O Direito Ambiental é então, o direito da coletividade moderna, dos grupos ou, ainda, do planeta. Sobre isso, tem-se a ideia de que a preservação ambiental, do meio natural e construído, se tornou o grande tema mundial de discussões, presente na rotina dos cidadãos comuns e mesmo nas reuniões dos líderes políticos dos países desenvolvidos.

### 3.2. O Direito Ambiental e a Constituição Brasileira

A Constituição Brasileira de 1988 expôs, de maneira clara, sobre o meio ambiente. O artigo 225, *caput*, estabelece com clareza, que 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.

Deste modo, o direito ao meio ambiente sadio é norma constitucionalmente prevista, sendo que, o dispositivo supracitado impõe o dever, tanto ao Poder Público, como a coletividade de preservá-lo.

Ao comentar o artigo 225, Orlando Soares (2005), cita que, genericamente, ambiente é aquilo que cerca ou envolve os seres vivos ou as coisas. Como corolário, no sentido arquitetônico, ambiência é o espaço arquitetonicamente organizado e animado, que constitui um meio físico e, ao mesmo tempo, meio estético, ou psicológico, especialmente preparado para o exercício de atividades humanas. Critica-se a expressão "meio ambiente", considerando-a redundante, posto que, cada um dos seus termos, isoladamente, já encerra o conteúdo da matéria, que essa expressão traduz.

A Constituição do Brasil de 1988 define o meio ambiente como ecologicamente equilibrado, como direito de todos e lhe dá a natureza de 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 (Silva, 2000, p. 92).

Seja como for, qual o termo que se utiliza, o certo é que o ambiente equilibrado passa a ser uma das preocupações do direito. Isso porque, chegou-se a nefasta conclusão de que o direito, regulador das atividades sociais, não pode ficar omissos frente ao ambiente onde tais relações se processam.

Sobre esta questão Kauffmann (2001, p. 246) cita que "nos últimos anos, o mundo inteiro tem voltado suas atenções para o problema ecológico, o meio ambiente, os recursos naturais; enfim, tudo aquilo que se relaciona com a proteção da vida em todas as suas formas existentes no planeta".

Sobre a posição do constituinte brasileiro de 1988, cita (KAUFFMANN, 2001, p. 251) que devido à importância da questão ecológica ou ambiental, a nova

Constituição brasileira (1988) erigiu a matéria à categoria de lei máxima nacional, dedicando a ela um capítulo inteiro (cap. VI) inserido no contexto da Ordem Social (tít. VIII), disciplinando através do art. 225 o exercício do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estabelecendo ainda normas de conduta dos poderes públicos e, em especial a previsão e alusão ao crime ecológico, a ser praticado por parte de pessoas físicas ou jurídicas, cuja definição caberá à lei penal ordinária.

Não há, portanto, como fugir do assunto. O direito ambiental surge como um dos temas mais importantes da atualidade. E a Carta Magna de 1988 não deixou fora este assunto imprescindível para as sociedades hodiernas. Vimos o *caput* do art. 225 que expõe como direito constitucionalmente previsto, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo o dever de Poder Público e coletividade de defender e preservar.

Contudo, o mesmo artigo traz situações e ações que devem ser desenvolvidas a fim de garantir tal desenvolvimento. Assim, os parágrafos 1.º ao 6.º trazem estas disposições. Diz o parágrafo 1.º:

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:  
I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;  
II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;  
III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;  
IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;  
V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;  
VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;  
VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (CF/1988).

Assim, o Poder Público deve desenvolver atividades essenciais à preservação de sistemas, ecossistemas, diversidade de sistemas ecológicos, entre outros, regulando as relações do homem com o meio ambiente, de modo que, o indivíduo aproveite ao máximo os recursos ambientais sem, contudo, degradar, destruir o meio

ambiente. E a posição dominante atualmente que o meio ambiente deve fornecer bens ao homem que deve explorá-lo de maneira racional.

Nesse sentido, Machado (2000, p.41) afirma que os bens que integram o meio ambiente planetário, como água, ar e solo, devem satisfazer as necessidades comuns de todos os habitantes da Terra. As necessidades comuns dos seres humanos podem passar tanto pelo uso como pelo não uso do meio ambiente.

Note-se, por exemplo, o inciso IV do parágrafo 1.º do artigo 225 da Constituição Federal que impõe o dever de se realizar um prévio estudo de impacto ambiental quando a obra ou atividade for potencialmente causadora de problemas ambientais.

Busca assim, a Constituição, um equilíbrio, não pendendo para a completa liberalização, ou seja, uma permissão de uso dos recursos naturais sem qualquer consciência, mas, também, não pende para o legalismo misoneísta, pregado por muitos fundamentalistas ecológicos, onde não há lugar para o aproveitamento das riquezas naturais. A lição de José Afonso da Silva (2000, p. 83) nos serve como luz neste campo:

As normas constitucionais assumiram a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Compreendeu que ele é um valor preponderante, que há de estar acima de quaisquer considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente, que é instrumento no sentido de que, através dessa tutela, o que se protege é um valor maior: *a qualidade da vida humana*. (José Afonso da Silva, 2000).

Em outras palavras, o homem hodierno tomou a consciência de que, sem um ambiente ecologicamente equilibrado não há de se falar em vida. O homem não está desvinculado completamente do ambiente em que vive. Pelo contrário, ele faz parte deste sistema, devendo assumir, por conseguinte, a responsabilidade na preservação do mesmo.

Ele não pode se eximir desta tarefa. Não pode deixar que outros interesses, sejam eles sociais, econômicos, religiosos, etc., se sobreponham à vida. Não pode deixar que a anti-vida seja exaltada em um mundo onde a competição e a avidez por

lucro, sejam fatores preponderantes na destruição do meio ambiente, tendo como consequência, a mitigação da qualidade de vida do homem de hoje.

Como ensinava Viktor Frankl (2006), o homem é consciente e livre para assumir a responsabilidade pela vida, ou seja, a consciência do homem, sua capacidade de raciocinar e sua liberdade impõem-lhe o dever de assumir a responsabilidade pela vida. Não há liberdade sem responsabilidade e o homem moderno se esqueceu de que a vida com qualidade que ele mesmo almeja somente virá quando ele, ser humano, assumir a sua responsabilidade perante em preservar o meio ambiente.

Neste aspecto, políticas educacionais, por parte do Poder Público surgem como alternativa importante na conscientização do homem para as necessidades prementes do meio ambiente. E, neste contexto, nossa Lei Maior foi feliz no inciso VI, o artigo 225, ao dizer, *in verbis*: “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”.

O Poder Público no Brasil tem, então, o dever de promover ações de educação ambiental, em todos os níveis de ensino, além de uma conscientização voltada ao público em geral, e não somente para alunos de escolas e faculdades, com o desiderato de criar a consciência do cidadão brasileiro, despertando-o para assuntos relacionados com o meio ambiente.

A responsabilidade por ações do Poder Público Municipal para preservação do meio ambiente é igualmente importante e decisiva para a melhora da qualidade de vida das populações dos municípios brasileiros. Sobre isso escreveu Hely Lopes Meirelles (1993, p. 421): "a competência do Município para a proteção ambiental agora está expressa na Constituição da República, dentre as matérias de interesse comum a todas as entidades estatais (art. 23, VI)".

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 a presente e futuras gerações. A Constituição da República, então, delega a competência, de forma comum, aos municípios brasileiros na defesa do meio ambiente.

Contudo, é importante olharmos a sábia lição de Hely Lopes Meirelles (2000, p. 121): “no tocante à proteção ambiental, a ação do Município limita-se espacialmente ao seu território, mas materialmente estende-se a tudo quanto possa afetar os seus habitantes e particularmente a população urbana”.

Deste modo, os municípios devem atuar na proteção ambiental, em três aspectos distintos, mas igualmente importantes quais sejam o controle da poluição, a preservação dos recursos naturais e a restauração dos elementos destruídos (MACHADO, 2000). Conclui-se, assim, que a Constituição Brasileira, ao expor seu sistema ambiental, busca amearhar a participação de todos os setores da sociedade brasileira para o tema "Direito Ambiental".

É responsabilidade de toda a sociedade, do Poder Público, seja ele Federal, Municipal ou Estadual, a preservação do Meio Ambiente, de forma que, a atuação da coletividade juntamente com o Poder Público possa redundar em uma sensível melhora na qualidade de vida da população brasileira, seja no macrocosmo da sociedade pátria, seja no microcosmo, como, por exemplo, nos municípios considerados individualmente.

### **3.3. Legislação Ambiental Brasileira: Historicizando um Processo**

#### **3.3.1 Primeiro momento histórico: a fase da exploração desregrada**

Dissertando sobre o primeiro momento constituinte da evolução legislativo-ambiental, Theodoro (2005, p. 112), “revela que é possível identificar três momentos históricos na evolução legislativo-ambiental brasileira: a fase da exploração desregrada, a fase fragmentária e a fase holística”.

Segundo a autora, estes momentos não são propriamente períodos estanques, fases históricas delimitadas e mutuamente excludentes, mas sim valorações ético-jurídicas do ambiente que, embora perceptivelmente diferenciadas na forma de entender e tratar a degradação ambiental e a própria natureza são, no plano temporal, indissociáveis, já que funcionam por combinação e sobreposição parcial, em vez de por substituição pura e simples.

Segundo Theodoro (2005, p. 113), “a fase da exploração desregrada compreende o período entre o descobrimento do Brasil, em 1500, até aproximadamente meados do século XX”. Verifica-se a forte influência da nação portuguesa para a formação da história e da legislação ambiental brasileira, e, conseqüentemente, para a concepção do modelo de pensamento ecológico existente hoje no Brasil.

A conquista portuguesa mudou, para sempre, o meio ambiente brasileiro. Com a incorporação abrupta da região ao sistema econômico mundial, o Brasil foi inserido num processo de dependência e subordinação, ainda vigente, que o transformou em fonte "inesgotável" de recursos ambientais. As grandes dimensões do território nacional sempre foi um convite aos exploradores, para que explorassem pelo simples prazer de explorar, estimulando, com o esgotamento dos recursos, a procura de novas regiões a serem "desbravadas". Theodoro (2005, p. 113) revela que:

As poucas normas esparsas tuteladoras dos bens ambientais não almejavam a preservação do meio ambiente. Na verdade, eram coniventes com a exploração desregrada, ao estimular a ação dos macro predadores e a exploração ambientalmente não sustentável. Foram editadas visando, primeiramente, assegurar interesses econômicos (protegendo recursos naturais preciosos em acelerado processo de exaurimento, como o pau-brasil e as demais riquezas florestais durante a expansão ultramarina) e resguardar a saúde (valor fundamental ensejador das mais antigas manifestações legislativas de proteção da natureza). (Theodoro, 2005),

Nos poucos artigos das Ordenações Afonsinas relacionados com questões ambientais, não há menção às águas. Semelhante foi o tratamento das Ordenações Manuelinas. Nesta, porém, a legislação ambiental teve previsão protecionista mais detalhada, foi introduzido o conceito de zoneamento ambiental – vedando a caça de perdizes, lebres e coelhos em determinados locais – e houve o acréscimo de noções da teoria da reparação do dano ecológico de forma avançada – estipulando o *quantum* da indenização de acordo com a valia da árvore.

Estudos de Theodoro (2005, p. 115) revelam que, no fim do século XVII, o Governador Roque da Costa Barreto assinou um Regimento, em 23.01.1677, abordando diversas questões ambientais, dentre elas: distribuição de terras, inclusive as indígenas; extração da madeira do pau-brasil; exploração de minas de salitre; pesca de baleias; extração nas minas de ouro e prata – todas voltadas a atender e resguardar os interesses econômicos reais nas terras coloniais.

Destaca ainda a autora que, pelo Alvará de 05.10.1795, foram proibidas sesmarias nas terras litorâneas aos mares e rios, onde houvesse madeira de construção, cabendo à Coroa Portuguesa a propriedade das terras ainda não ocupadas. Segundo Theodoro (2005), no reinado de D. Maria I, em 1797, foi expedido cartas régias aos governadores das capitânicas ordenando a proteção da vegetação localizada perto dos mares ou nas margens dos rios; a demarcação e reforma da administração dos terrenos das matas; a criação de normas para evitar procedimentos

arbitrários sobre o corte de árvores nas propriedades já estabelecidas. Tal limitação ocorreu em razão do bem público e concedeu ao Estado direito real de superfície sobre as matas existentes no domínio particular. Preponderante é a razão econômica destas normas que indiretamente protegem as águas por meio da proteção vegetal.

A legislação suplementar extravagante às Ordenações Filipinas e aos forais, muitas vezes versava sobre o mesmo assunto. Este foi, certamente, um dos motivos pelos quais era tão inoperante, além de ser esparsa, confusa e mal sistematizada.

Assim como os portugueses, os holandeses sentiram dificuldade em fazer cumprir as leis no Brasil-Colônia. Não obtendo a coação desejada com a edição da norma jurídica, a autoridade legal lançava mão da mesma norma, porém, com outra terminologia legislativa, agravando as penas pecuniária e corporal, esta última ligada à pessoa do infrator e à sua respectiva classe social.

Na verdade, pouco valia as leis que visavam à conservação do meio ambiente, por não existir uma conscientização coletiva, no sentido de respeitá-las, fazendo com que fossem cumpridas. O problema era bilateral – estava tanto na falta de civismo do corpo administrativo, quanto na falta de civilidade por parte da população.

A Constituição Imperial do Brasil, promulgada em 25.03.1824, foi omissa em relação à tutela ambiental, mas determinou, em seu artigo XVIII, a realização de um Código Civil e um Criminal, pois, apesar da independência do reino de Portugal, as Ordenações Filipinas ainda vigoravam devido à inexistência de uma legislação unicamente brasileira. De fato, a preocupação com a proteção das águas se fez presente no Código Penal de 1890:

"Art. 162: Corromper ou conspurcar a água potável de uso comum ou particular, tornando-a impossível de beber ou nociva à saúde. Pena: prisão celular de 1 (um) a 3 (três) anos".

Em 15.11.1889, a República foi proclamada por Marechal Deodoro da Fonseca e, dois anos depois, em 1891, foi promulgada a primeira Constituição Republicana – também omissa sobre o assunto.

O Código Civil, Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916, regulou basicamente o direito de uso das águas, nos artigos 563 a 568, mas não se referiu diretamente ao seu domínio. A proteção fundou-se basicamente no direito de vizinhança (Livro II, título II, capítulo II, seção V) e na utilização da água como um bem essencialmente

privado e de valor econômico limitado. Assim, o usuário poderia utilizar as águas da forma que melhor o aprouvesse, desde que fossem respeitados os direitos de vizinhança.

Em sua análise Theodoro (2005, p. 117) enfatiza que a Constituição Federal de 1934 contém alguns dispositivos constitucionais ambientalistas. No artigo 5º, XIX, *j*, foi estabelecida a competência privativa da União para legislar sobre: "os bens do domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidroelétrica, florestas, caça e pesca e sua exploração".

Acrescente-se o artigo 20, II, que estabeleceu como sendo de domínio da União "os lagos e quaisquer correntes em terrenos do seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países ou se estendam a território estrangeiro". Cumpre ressaltar a preocupação constitucional com a exploração econômica das águas, principalmente como fonte de energia elétrica, ao estabelecer, no artigo 119, que o aproveitamento industrial das águas e da energia hidráulica depende de autorização ou concessão federal, na forma da lei – dispositivo que reconheceu o valor econômico das águas.

Segundo Theodoro (2005, p. 117), o Código das Águas – Decreto 24.634, de 10.07.34 – provém de um modelo de gerenciamento de águas orientado por tipos de uso. O preâmbulo reflete o pensamento da época da edição ao permitir ao Poder Público "controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas". Isso ocorreu devido à abundância dos recursos naturais existentes.

Para a autora, as águas foram tratadas como um dos elementos básicos do desenvolvimento, por serem matéria-prima para a geração de eletricidade, uns subprodutos essenciais da industrialização.

Eis a diferença básica entre o Código Civil e o Código de Águas: enquanto este enfoca as águas como recursos dotados de valor econômico para a coletividade e, por isso mesmo são merecedores de atenção especial do Estado, aquele não reconhecia o real valor econômico deste recurso e a sua regulamentação fundava-se principalmente no direito de vizinhança.

O legislador constitucional, na Carta de 1937, deu o mesmo tratamento das constituições anteriores no que se refere à competência da União para legislar e à preocupação com a exploração econômica das águas. Já na Constituição de 1946,

houve a inclusão, no artigo 34, das ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países dentre os bens de domínio da União. A autorização ou concessão de que tratava o artigo 119 da CF/34, agora presente no artigo 153 foi restringido e passou a ser concedida a brasileiros ou empresas organizadas no país.

Como se pode observar até aqui, os textos legislativos não apresentavam fundamentos constitucionais que fornecesse uma justificativa e chegassem a dar legitimidade às intervenções legislativas, haja vista que não tutelavam a proteção do meio ambiente, mas única e simplesmente fixavam a competência da União para legislar a respeito da exploração econômica de alguns bens ambientais de domínio Federal.

Segundo Szenick (1998, p. 28), o Código Penal de 1940 reproduziu a figura penal do código anterior, dispondo:

"Art. 271. Corromper ou poluir água potável de uso comum ou particular, tornando-a imprópria para o consumo ou nociva à saúde. Pena: reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos. Se o crime é culposo – pena: detenção de 2 (dois) meses a 1 (um) ano."

O artigo falhou ao vincular o crime à potabilidade da água, tendo em vista a dificuldade de se encontrar água potável em sua forma natural, assim sendo, este dispositivo torna-se insuficiente para tutelar o bem em questão.

Relata o autor que, até a década de sessenta, a omissão legislativa foi preponderante. Não havia um pensamento jurídico ambiental, mas somente iniciativas pontuais do Poder Público objetivando a conservação, e não só a preservação, dos bens ambientais em geral. A conquista de novas fronteiras (agrícolas, pecuárias e minerárias) era o fim colimado na relação homem-natureza. Esse período foi escravo da visão distorcida da natureza-inimiga, em que o desenvolvimento está atrelado ao ultraje e à devastação dos recursos naturais.

### 3.3.2. Segundo momento histórico: a fase fragmentária

No segundo momento, ao quais muitos chamam de fase fragmentária, o que se registrou foi uma nova valoração jurídica do meio ambiente, quando pelo mundo inteiro se proliferava um novo pensamento: o "ecológico", iniciado pelo biólogo alemão Ernst Haeckel que, no ano de 1866, que introduziu a expressão "ecologia" (junção dos termos gregos *oikos* e *logos* – habitação e ciência). No entanto, é importante lembrar que toda essa conscientização só teve realmente lugar a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, em Estocolmo, no ano de 1972, onde foram estabelecidos princípios básicos de um novo ramo do direito: o Direito Ambiental.

Foi nesse período que teve início uma maior preocupação ecológica com o ambiente, desta feita por parte do legislador, que impôs controles legais às atividades exploratórias – as condutas degradadoras, anteriormente ignoradas, passam a ser tipificadas e reprimidas legalmente, como se pode observar na resolução do CONAMA. Tratou-se, por certo, de uma preocupação mais específica, e por que não dizer setorizada, por categorias de recursos naturais, haja vista que já não se tinha assim tanta consciência de que esses recursos, na verdade, faziam parte de um sistema uno e complexo.

A recepção incipiente da problemática da degradação da natureza pelo ordenamento jurídico operava, parafraseando Antônio Benjamin (1999), no plano ético, pelo utilitarismo (baseado na proteção dos bens de relevante interesse econômico), e, no plano formal, pela fragmentação tanto do objeto (tratando o meio ambiente de forma divisível, cada bem tutelado separadamente) quanto do aparato legislativo (em decorrência da concepção setorizada do meio ambiente).

Em regra, as normas editadas neste período apresentavam dispositivos substantivos (criadores de direitos e obrigações), além de dispositivos procedimentais (que estabeleciam instrumentos adequados de implementação, como sanções administrativas e penais e mecanismos de facilitação do acesso à justiça).

Já por volta dos anos 60, surge um número significativo de leis, merecendo destaque o artigo 2º, VII, da Lei nº 4.132/62 que estabeleceu, dentre os casos de desapropriação de terras por interesse social, a hipótese de proteção do solo e preservação de cursos e mananciais de água, bem como de reservas florestais. Foi instituída a Ação Popular – Lei nº 4.717/65 – um instrumento legal para o cidadão, em

nome da coletividade (beneficiária direta e imediata da ação), obter a invalidação de atos ou contratos administrativos ilegais ou lesivos ao patrimônio público (incluiu-se o meio ambiente).

O Código Florestal – Lei nº 4.771/65 –, por seu turno, criou as áreas de preservação permanente e, indiretamente, protegeu a vazão e a qualidade das águas ao determinar, no artigo 2º, a preservação das florestas e das matas ciliares situadas ao longo dos cursos d'água, nascentes, lagos, lagoas ou reservatórios.

As antigas Constituições Federais de 1967 e de 1969, não chegaram a trazer qualquer modificação no tratamento das águas em relação às anteriores. O Decreto nº 75.700/75 – estabeleceu área de proteção para fontes de água mineral. O Decreto nº 79.367/77 – determinou as normas e o padrão de potabilidade de água.

### **3.3.3. Terceiro momento histórico: a fase holística**

Na chamada fase holística, certamente um momento bem mais recente, o que se registrou foi a solidificação do pensamento jurídico ambiental, desta feita no sentido de se preservar o meio ambiente como um sistema ecológico integrado (onde as partes, os bens ambientais – são protegidas a partir do todo) e com autonomia valorativa (por ser, em si mesmo, um bem jurídico). O bem jurídico, cuja tutela é visada, engloba um complexo conjunto de inter-relações, onde a proteção isolada de uma de suas parcelas não impede o desequilíbrio do todo e sua consequente degradação.

O advento da Lei nº 6.938, de 31.08.1981 – que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente – trouxe consigo o início do pensamento holístico em relação à proteção ambiental no Brasil. O legislador já não se atinha a uma tutela dispersa dos diferentes bens, uma característica da fase anterior, e sim do meio ambiente como um todo. Afastando-se da metodologia empregada por seus antecessores legislativos, esta lei lançou bases para a busca do desenvolvimento sustentável; estabeleceu princípios de proteção e com garantia ao meio ambiente; instituíram objetivos e instrumentos da política nacional; consolidou, no ordenamento jurídico brasileiro, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Adotou a Teoria da Responsabilidade Civil

Objetiva como forma de responsabilização do agente pelo dano causado ao meio ambiente e a terceiros afetados por suas atividades.

Acrescente-se que, em reforço à responsabilidade objetiva, a lei conferiu ao Ministério Público da União e dos Estados a legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

A Lei nº 7.347, de 24.07.1985 – Lei da Ação Civil Pública – criou o instrumento processual adequado para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, além de outros interesses difusos e coletivos da sociedade (alteração introduzida pela Lei nº 8.078 de 11.09.1990). Esta lei ampliou a legitimidade para agir, englobando não só o Ministério Público, mas também, a União, os Estados, os Municípios e órgãos da administração direta e indireta (autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista), bem como as associações constituídas a pelo menos um ano que incluam, em suas finalidades institucionais, a proteção ao direito visado pela ação. Nas ações em que o *parquet* não esteja no polo ativo, à lei ainda previu a obrigatoriedade de sua intervenção como *custos legis*.

A Carta Política de 1988 é um importante marco na história da proteção ambiental no Brasil. O laconismo da antiga carta foi substituído por uma ampla previsão que passa a nortear e delimitar o sistema jurídico ambiental, dedicando-o todo um capítulo, complementado por dispositivos esparsos. A norma fundamental do sistema encontra-se no *caput* do artigo 225 – norma principiológica. Neste dispositivo, observa-se claramente a mudança no tratamento do meio ambiente, sua proteção é, agora, oponível contra o interesse particular de qualquer espécie, inclusive ao direito de propriedade – limitado ao cumprimento de sua função social.

O texto constitucional impôs incumbências tanto ao Poder Público (artigo 225, § 1º) quanto aos particulares (artigo 225, § 2º), além de sujeitar os autores de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, pessoas físicas ou pessoas jurídicas, a sanções penais e administrativas independentemente da obrigação de reparar os danos causados (artigo 225, § 3º).

A Lei nº 9.433/97 trouxe importantes contribuições para o aproveitamento dos recursos hídricos, adequando a legislação aos conceitos de desenvolvimento sustentável. Para tanto, instituiu a Política Nacional dos Recursos Hídricos e o seu gerenciamento, regulamentou o inciso XIX do art. 21 da CF/88, normatizou a utilização

dos recursos hídricos, tudo com o fim de garantir a preservação e a disponibilidade das águas.

Com idêntica filiação holística e fechando o círculo da regulação legal, foi aprovada a Lei nº 9.605/98 – Lei dos Crimes Contra o Meio Ambiente – onde há a previsão de sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Enfoque que será trabalhado de forma mais analítica no decorrer do referido trabalho.

#### 4. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Estudos de Silva (2006) trazem à evidência que a construção histórica do conceito de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável se encontra vinculada com o incremento da preocupação da manutenção e existência de recursos naturais e um ambiente propício para a continuidade das gerações futuras, rediscutindo o ritmo e a forma como o sistema capitalista propunha o desenvolvimento das sociedades. O autor traz um questionamento pautado numa dicotomia conceitual entre sustentabilidade e desenvolvimento sustentável:

As diferenças entre sustentabilidade e desenvolvimento sustentável afloram não como uma questão dicotômica, mas como um processo em que o primeiro se relaciona com o fim, ou objetivo maior; e o segundo, com o meio. Todavia, essa distinção está imersa em uma discussão ideológica que se insere em pensar algo para o futuro ou em se preocupar com ações presentes e impactos no futuro. [...] Ambos os conceitos são dinâmicos porque os caminhos e os destinos mudam com o tempo (SILVA, 2006, p. 13).

As ações futuras do desenvolvimento sustentável são tratadas por Silva (2006) quando de sua colocação quanto à viabilidade do sistema em busca de sustentabilidade, considerando que o presente é influenciado pelo passado e condicionante do futuro. O autor coloca, com muita propriedade, que as decisões têm impactos em gerações futuras e referencia o *World Commission on Environment and Development* (1987), que trata o desenvolvimento sustentável como aquele que atende às necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem às suas necessidades e aspirações.

Lembra Silva (2006), que o próprio sistema de crenças que alimenta a ideologia do desenvolvimento sustentável ainda mantém a base tradicional das discussões sobre a reprodução do capital. O autor deixa claro que o desenvolvimento envolve de forma multidisciplinar todas as dimensões (social, ambiental e econômica) e tem como método o inter-relacionamento das variáveis, sempre considerando o espaço e o território no qual se insere. O território entendido por Santos (1996) como identidade cultural, ou seja, da relação que o homem desempenha no seu e com o seu espaço vivido, segundo é, sobretudo, uma identidade territorial, ou seja, tem como referencial primordial na sua construção e representação, a condição geográfica, relações

concretas/simbólicas, imaginárias e é que se define sua identidade territorial como espaço de referência identitária, ocorre processo histórico ligado à reestruturação regional.

As mudanças ocorridas no campo econômico, político, e social, vêm construindo uma nova significação no espaço, sinalizando novas feições no processo de inserção humana. De acordo com Santos (1996) o espaço geográfico é resultante da perspectiva histórica que evidencia a presença de inúmeros atores que vivem em condições de sobrevivência diferenciada, e nesse caso as relações sociais manifestas implicam cada vez mais na dinamização dos significados por ele assumido.

Ressalta o autor que as situações vivenciadas pelos sujeitos sociais no espaço amazônico contribuem para a construção de significados diferenciados da realidade, de maneira a construir valores simbólicos que representam situações e posições sociais diversas. Santos (1996) relata que todos os espaços são geográficos porque são determinados pelo movimento da sociedade, da produção. Mas tanto a paisagem quanto o espaço resultam de movimentos superficiais e de fundo da sociedade, uma realidade de funcionamento unitário, um mosaico de relações, de formas, funções e sentidos.

Considerando a exposição da formação desse cenário, a produção da atividade regional passou a ser repensada em consonância com os postulados de desenvolvimento e sustentabilidade, em geral, recomendados como solução dos problemas socioambientais. Estudos como os de Quaresma (2006), Sena (2005), Mendonça (2004) e Almeida (2001) deixam bastante claro que uma discussão travada a partir de um modelo que leve em consideração o processo de uso pautado na sustentabilidade (conservação dos recursos naturais, o respeito ao patrimônio cultural e a possibilidade de geração de renda e trabalho para as comunidades locais) deve ser priorizada. Nesse sentido, impõe-se uma perspectiva com um alto grau de relevância, em especial quando se trata das políticas públicas para essa atividade.

Falar sobre o espaço e paisagem é muito pouco, se não buscarmos defini-los a luz da história concreta, visto que um sistema de realidade, ou seja, um sistema formado pelas coisas e a vida que as anima, supõe uma legalidade, como bem destaca Santos (1996), uma estruturação e uma lei de funcionamento. Uma teoria, ou seja, a explicação nada mais é do que um sistema construído no espírito, cujas categorias de pensamento reproduzem a estrutura que assegura o encadeamento dos fatos. Santos (1996) é bem enfático quando relata que, se a chamarmos de

organização espacial, estrutura espacial, organização do espaço, estrutura territorial ou simplesmente espaço, só a denominação é que muda, e isto não é fundamental.

O problema, na realidade, é encontrar as categorias de análise que nos permitem o seu conhecimento sistemático, isto é, a possibilidade e propor uma análise e uma síntese cujos elementos constituintes sejam os mesmos.

No entanto, a renovação da geografia passa pela depuração da noção de espaço e pela investigação de suas categorias de análise. Quando Silva (2003, p. 52), enuncia que não há geografia sem teoria espacial consistente, afirma também que essa “teoria espacial consistente só é válida analiticamente se, se dispuser de um conceito referente à natureza do espaço”.

O espaço não é nem uma coisa, nem um sistema de coisas, senão uma realidade relacional: coisas e relações juntas relata Milton Santos (1996). Eis porque sua definição não pode ser encontrada se não em relação a outras realidades, à natureza e à sociedade, mediatizadas pelo trabalho. O espaço, portanto, deve ser considerado como um conjunto indissociável de que participam de um lado, certo arranjo de objetos geográficos, objetos naturais e objetos sociais, e, de outro, a vida que os preenche e os anima, ou seja, a realidade em movimento (SANTOS 1996). O conteúdo (sociedade), não é independente da forma (os objetos geográficos), pois, cada forma encerra uma fração do conteúdo. O espaço, por conseguinte, é isto: um conjunto de formas contendo cada qual frações da sociedade em movimento. As formas, pois, têm um papel na realização social.

Na atualidade, refletir acerca de uma atividade desenvolvida sob sustentabilidade, requer, no mínimo, estudo e compreensão dos variados elementos que constituem o desenho a ser experimentado num período de curto, médio e longos prazos. Nesse cenário, o turismo surge como uma alternativa que abarca essa premissa. A resolução dos problemas ambientais, de acordo com Leff (2001), deve considerar a

“possibilidade de incorporar condições ecológicas e bases de sustentabilidade aos processos econômicos – de internalizar as externalidades ambientais na racionalidade econômica e os mecanismos de mercado – e construir uma racionalidade ambiental e um estilo alternativo de desenvolvimento, implica a ativação e objetivação de um conjunto de processos sociais” (LEFF, 2001, p. 111).

Assim, a noção de sustentabilidade implica em considerar o desenvolvimento sustentável ou economia da sustentabilidade, envolvendo o conceito econômico global, em que a economia como ciência estuda e pesquisa o homem em sociedade na busca pela satisfação de suas ilimitadas necessidades. Sendo as necessidades ilimitadas, o conflito se estabelece diante da lei da escassez dos bens ofertados pela natureza na sua condição de limitados e finitos. Portanto, a utilização racional destes recursos coloca-se como condição vital para a sustentabilidade da espécie humana, evitando que a natureza e o homem entrem em vias de colisão. Conclui-se que, a noção de economia da sustentabilidade pode parecer como mais uma adição ao rol de termos inacessíveis aos leigos; como a expressão do modismo desencadeado pela ênfase sobre o “verde” e ainda, como uma inovação vocabular

No dizer de Coriolano (2003), as atividades econômicas conseguem transformar o meio ambiente e este ambiente alterado constitui uma restrição externa para o desenvolvimento econômico e social. O que se registra, portanto, é o uso abusivo e desmedido da natureza pelo turismo, onde os grandes impactos naturais ocasionados para atender o consumismo, a especulação, a acumulação e o lucro imediato conseguem transformar o ambiente e ao mesmo tempo aviltar a sociedade. No entanto, essa relação recíproca pode ser realizada de uma maneira controlada mitigando os impactos e agressões.

Beni (2004) destaca, com muita propriedade, que as localidades com recursos naturais podem sofrer com a pressão antrópica. Nesse sentido, o autor deixa clara a necessidade de conservação desses recursos, considerando a aplicação de normas ecológicas que devem, obrigatoriamente, estar presentes em toda metodologia de formulação de políticas de desenvolvimento turístico. Beni (2004, p. 61) também chama a atenção do leitor para o fato de que:

[...] as preocupações mais recentes com a conservação ambiental estão a exigir medidas que contemplem o turismo sustentável definido por Pearce (1989) como a maximização e otimização da distribuição dos benefícios do desenvolvimento econômico baseado no estabelecimento e na consolidação das condições de segurança sob as quais serão oferecidos os serviços turísticos, para que os recursos naturais sejam mantidos, restaurados e melhorados.

Beni (2004) também disserta sobre a educação ambiental, a capacitação profissional, os estudos de impactos ambientais, e o controle ambiental como medidas importantes para a instrumentalização de uma planificação do turismo em áreas naturais com o mínimo de impactos possíveis.

Nesse sentido, e com base em seus princípios e objetivos, a Educação Ambiental deve ser entendida e posta à comunidade como prática educacional a ela sintonizada, fazendo com que seus membros, conscientes do seu envolvimento e das suas responsabilidades, participem com suas habilidades, das complexas e múltiplas tarefas necessárias à melhoria da relação sociedade/natureza.

Deve, pois, a Educação Ambiental ser entendida como uma concepção totalizadora da educação, que somente é possível no instante em que resulta de um projeto político-pedagógico orgânico, construído coletivamente na interação escola-comunidade, e articulado com os movimentos populares organizados e comprometidos na preservação da vida, em seu sentido mais profundo.

Depreende-se do fato a também necessidade de se construir um efetivo instrumento para o exercício da cidadania, um instrumento de transformação social, onde o paradigma educacional existente no mundo moderno esteja em total consonância com uma visão ampliada de educação. Em outras palavras, uma educação que conduza necessariamente à valorização e a aceitação da diferença e da alteridade, que trazem em si a ideia de que não existe uma única maneira correta de educar, mas estilos diferentes de educação. Observe a colocação de Brandão:

A educação pode existir livre e, entre todos, pode ser uma das maneiras que as pessoas criam para tornar comum, como saber, como ideia, como crença, aquilo que é comunitário como bem, como trabalho ou como vida. Ela pode existir imposta por um sistema centralizado de poder, que usa o saber e o controle sobre o saber como armas que reforçam a desigualdade entre os homens, na divisão dos bens, do trabalho, dos direitos e dos símbolos. (Brandão, 2007).

Uma concepção ampliada de educação não pode ser compreendida a partir de enfoques macroestruturais que privilegiam apenas o lado institucional (instituído), papéis, regras, hierarquias, muito a contrário, o que existe é algo muito mais além do instituído, do previamente determinado, que é o cotidiano dos atores sociais.

O espaço está no centro das preocupações dos mais variados profissionais. Para alguns, objeto de conhecimento, para outros simplesmente de trabalho. Desde

os que o veem como um produto histórico, até como um processo histórico, poderíamos dizer que o espaço é o mais interdisciplinar dos objetos concretos. Santos (1996) relata que todos os espaços são geográficos porque são determinados pelo movimento da sociedade, da produção. No entanto, tanto a paisagem quanto o espaço resultam de movimentos superficiais e de fundo da sociedade, uma realidade de funcionamento unitário, um mosaico de relações, de formas, funções e sentidos.

Por outro lado, vale, neste momento, questionar sobre o que é paisagem? Para Santos (1996), é tudo aquilo que nós vemos, o que nossa visão alcança, é a paisagem. Esta pode ser definida como o domínio do visível, ou aquilo que a vista abarca. A paisagem toma escalas diferentes e se mostra de modo diversificado aos olhos do espectador. Na realidade, a percepção é sempre um processo seletivo de apreensão de uma realidade e, se a realidade é apenas uma, cada pessoa a vê de forma diferenciada.

Nesse sentido, a visão pelo homem das coisas materiais é sempre deformada. É preciso, pois, ultrapassar a paisagem como aspecto, para chegar ao seu significado.

Chegando ao significado da paisagem, chega-se também à distinção de paisagem natural e paisagem artificial. A paisagem artificial é a paisagem transformada pelo homem, enquanto grosseiramente podemos dizer que a paisagem natural é aquela ainda não mudada pelo esforço humano. Se no passado havia a paisagem natural, hoje essa modalidade de paisagem não existe mais, haja vista que, se um lugar não é fisicamente tocado pela força humana, ele, no entanto, é objeto de preocupações e de intenções econômicas ou políticas.

A paisagem é, portanto, acima de tudo, um conjunto heterogêneo de formas naturais e artificiais; é formada por frações de ambas. Quanto mais complexa a vida social, tanto mais nos distanciamos de um mundo natural e nos remetemos a um mundo artificial, exatamente porque a relação entre a paisagem e produção (modo de produzir um valor econômico) está vinculada ao fato que cada forma produtiva necessita de um tipo de instrumento de trabalho. Se os instrumentos de trabalho estão ligados ao processo direto da produção, ou seja, à produção propriamente dita, também o estão às circulações, distribuição e consumo. Visto que a paisagem se organiza segundo os níveis destes, na medida em que as exigências de espaço

variam em função dos processos próprios a cada produção ao nível de capital, tecnologia e organização correspondentes.

Considerando esta realidade, o desafio da sociedade contemporânea é reverter o atual quadro caracterizado por políticas de descontinuidades e iniciar um processo de saber compartilhado. Sobre a participação emergente e a busca da sustentabilidade, Irving (2002, p. 39) deixa bem claro que “a participação emerge nesse cenário como um elemento de contracultura; mas provavelmente constitui a única garantia ética de sustentabilidade de um processo efetivo de desenvolvimento”.

Percebe-se, pela colocação da autora, um posicionamento que se reflete nos países periféricos como é o caso do Brasil, que apresenta claramente uma heterogeneidade regional e social, mas que também registra esforços que visam à viabilização do turismo. No entanto, o que não se pode desconsiderar é o modo errôneo com os donos do capital encaram a atividade turística, ou seja, buscando a mais valia como uma alternativa de desenvolvimento econômico, e, não raro, negando a existência e a sobrevivência de quem está na ponta desse processo produtivo, os residentes locais de áreas potenciais para a atividade.

O sucesso das ações que devem conduzir ao desenvolvimento sustentável dependerá em grande parte da influência da opinião pública, do comportamento das pessoas, e de suas decisões individuais. Enfim, do contexto popular. Mesmo considerando que existe certo interesse pelas questões ambientais há que reconhecer a falta de informação e conhecimento dos problemas ambientais. Logo, a educação ambiental que tenha por objetivo informar e sensibilizar as pessoas sobre os problemas (e possíveis soluções) existentes em sua comunidade, buscando transformar essas pessoas em indivíduos que participem das decisões sobre seus futuros, exercendo desse modo o direito à cidadania, torna-se instrumento indispensável no processo de desenvolvimento sustentável.

A questão da sustentabilidade ganha espaço como uma das poucas e boas possibilidades que possam garantir para a sociedade, como toda uma eficiência social, ambiental e econômica. Trata-se de um conceito amplo, permitindo apropriações diferenciadas e ideologias variadas. Nesse cenário, o termo política deve ser entendido como aquele comumente usado para indicar uma atividade ou conjunto de atividades que, de alguma maneira, tem como termo de referência a cidade, ou

seja, o Estado que, por vezes, é o sujeito. Nesse sentido, o autor define política pública como um conjunto de ações executadas pelo estado, enquanto sujeito, dirigidas a atender às necessidades de toda a sociedade.

Nesse sentido, é necessário contextualizar o papel das organizações não governamentais (ONG's), relacionadas ao chamado terceiro setor, em que agentes privados atuam com fins públicos, diferenciando-se no mercado, em que agentes privados atuam com fins públicos. Assim, a estratégia de construção de políticas públicas deve contemplar uma maior participação da sociedade civil, aí incluídas as ONG's que apresentam um domínio de aspectos das políticas públicas que podem contribuir para resultados mais efetivos da ação governamental.

#### **4.1. Dimensões econômicas, sociais e ambientais**

Estudos de Silva (2006) nos dão conta de que a definição consagrada de Desenvolvimento Sustentável é a que foi publicada no Relatório Brundtland, em 1987: trata-se do “desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”. Traçando um viés analítico, a autora traz à evidência um pressuposto de desenvolvimento que considere o equilíbrio entre a economia e os recursos do meio ambiente, atendendo às atividades humanas num sistema global interdependente.

Na essência, Silva (2006) evidencia que houve um avanço na concepção de desenvolvimento sustentável quando a preocupação com o meio ambiente foi incorporada às de cunho social. Não fica claro, segundo a autora, de que forma essa inter-relação pode ser alcançada na prática, sem profundas transformações, tanto no âmbito local como no mundial, nas relações de poder historicamente estabelecidas com o desenvolvimento do modo de produção capitalista.

Utilizando o referencial de Vasconcellos (2006), Silva (2006) não deixa escapar o fato de que nos países em desenvolvimento como o Brasil, a adoção desse conceito de desenvolvimento implica considerar limitações da ordem de viabilidade econômica e social. O atendimento das 'necessidades', que numa sociedade de consumo são

redefinidas como ‘desejos’, pode não ser pleno na medida em que boa parte da população nesses países ainda depende de políticas de assistência social, o que compromete a sustentabilidade econômica.

Na concepção de Silva (2006), tal questão compromete a aceitação do padrão de desenvolvimento seguido pelos países mais ricos, não ecologicamente sustentáveis, com crescimento econômico elevado, mas pouca preocupação com aspectos distributivos e com o impacto dos custos ambientais para as pessoas. Ressalta a autora que, nesses países, parte dos altos níveis de consumo é garantida pelo uso intensivo de recursos naturais dos países em desenvolvimento, frequentemente levando à destruição do ambiente, estendendo-se para além dos limites físicos e geográficos, ocorrendo o que se denomina como a internacionalização das externalidades.

Um fato que Silva (2006) deixa bem evidente é que buscar a sustentabilidade não permite, portanto, uma depleção dos estoques de recursos atuais – passa pela administração democrática e pela adoção de mecanismos para a manutenção dos estoques para as gerações futuras. Também se condiciona a uma garantia de que os interesses comuns prevaleçam sobre os direitos individuais e de que os cidadãos se apropriem de seus territórios e participem dos processos de decisão, de produção e de desenvolvimento.

Silva (2006, p. 3) também destaca uma definição alternativa como a que define o desenvolvimento sustentável como algo que “melhora a qualidade da vida ao mesmo tempo em que se vive de acordo com a capacidade dos sistemas de suporte”. De fato, a sustentabilidade, aparentemente, considerando os aspectos conceituais, remete à problemática da produção econômica com propostas inovadoras em torno de um desenvolvimento mais humano e justo.

Simonian (2005) chama a atenção para o fato de que uma realidade é sustentável na medida em que o seu processo específico de reprodução social é, concomitantemente, garantido. Assim, é nessa mesma linha de pensamento que se ressalta a possibilidade de ruptura da estabilidade ecológica do planeta como responsável pela entrada da ecologia na pauta de debates de políticos e especialistas no assunto, em nível nacional e internacional.

A colocação de com isso, o envolvimento dos atores sociais na autogestão do planejamento do desenvolvimento precisa ser incentivada, especialmente, no sentido de criar as bases afetivas e psicossociais nos relacionamentos. Nesse cenário, a promoção de relações de confiança e comunicação para a formação de capital social, é bem pertinente quando ressalta que, no atual contexto mundial, é de grande urgência garantir a sobrevivência dos recursos necessários à vida no planeta, um fato que não prescinde da criação de manejos inteligentes e planejamento racional no intuito de evitar a depredação.

Como bem coloca Guimarães (2001), a sustentabilidade de uma dada comunidade dependerá das intervenções entre sua população (tamanho, composição e dinâmica demográfica), organização social (padrões de produção e de resolução de conflitos e estratificação social), entorno (ambiente físico e construído, processos ambientais, recursos naturais), tecnologia (inovação, progresso técnico e uso de energia) e aspirações sociais (padrões de consumo, valores e cultura). Observaram-se a essência da comunidade e outras determinações, que não apenas a acumulação de bens.

Nesse cenário, a sustentabilidade torna-se um importante discurso teórico à criação de um ambiente favorável para a promoção de benefícios sociais, garantia de conservação da biodiversidade e a viabilidade de atividades econômicas compatíveis com as especificidades da área. Aspectos ambientais ainda estão pouco integrados na formulação de políticas públicas. O problema é agravado pela falta de informações sobre a extensão e a relevância dos problemas resultantes da degradação ambiental. A criação de um sistema de indicadores ambientais que compile dados obtidos pelas agências de controle poderia facilitar essa integração, definindo áreas de prioridade de ação.

Essa série de problemas levou ao questionamento do atual sistema de gestão, baseado nos instrumentos de comando e controle. Em primeiro lugar, a ação desses órgãos é reativa, sendo que a expansão de suas atividades é normalmente resultado do agravamento de problemas não resolvidos. Os procedimentos atuais de estudos de impacto ambiental (EIA) e relatório de impacto ambiental (RIMA) são passíveis de várias críticas, pois existe pouca clareza quanto aos critérios adotados no seu enquadramento como instrumentos de avaliação de impactos ambientais.

Na prática, não se observa a apresentação de alternativas tecnológicas e locais, e as áreas de influência consideradas são bastante restritas. Além disso, o princípio de independência da equipe responsável pela elaboração dos estudos entra em contradição com a prática de permitir ao proponente do projeto a indicação e contratação dessa equipe.

Entretanto, a teoria ainda se encontra bastante distanciada da realidade prática. No destaque de Simonian (2000, p. 12) “embora definidas e implementadas, as políticas públicas voltadas para a sustentabilidade dos recursos naturais em áreas de reserva distam muito de propostas idealizadas e apresentadas”. Todavia, torna-se um desafio para sociedade global e local encontrar a praticidade dessa sustentabilidade. Com uma colocação bem proposital, Irving (2002) sinaliza que o turismo poderá ser uma atividade com potencial suficiente para um exercício prático de sustentabilidade.

O uso sustentável de recursos pode ser conduzido apenas com critérios tecnocráticos. Já o desenvolvimento sustentável necessita a participação efetiva do homem, pois são envolvidos valores socioculturais, que fluem do interior do homem. Assim, entendemos que o desenvolvimento sustentável da atividade turística tem uma dimensão política, legitimada na participação democrática da comunidade, com escolha de estilos e padrões de vida e respeito ao meio ambiente.

O conceito de desenvolvimento sustentável considera o crescimento econômico, a equidade social e a conservação da natureza com dimensões diferentes, porém complementares de um processo. Não há como promover o desenvolvimento verdadeiro sem estes três elementos se processando de forma harmônica. Sem crescimento econômico não há como atender às necessidades básicas da população.

O homem vive e se sustenta da natureza, através de uma relação de interdependência entre seu estilo de vida e a qualidade do ambiente que lhe rodeia. Neste sentido, ecologia também tem a ver com o planejamento da ocupação do território, com a apropriação dos recursos naturais e em geral, com todas as atividades antrópicas. Os processos participativos tornam-se imperativos e atuais para se ter uma garantia ética de sustentabilidade. No entanto, a implantação desses processos é de extrema importância para uma mobilização e um engajamento na tomada de decisões na vida coletiva. E, como bem coloca Faundez (1993, p. 69), “sem uma participação coletiva, criadora, crítica e permanente, não é possível descobrir as

questões essenciais, nem as respostas adequadas que permitirão construir uma sociedade mais justa, mais livre e mais solidária”.

Frente a esta realidade, será um desafio que dará condições para o início de uma mudança social e um possível encontro de novos paradigmas que concilie conservação ambiental, justiça social e prudência econômica.

Nos cenários com horizonte de curto prazo, é frequente que as operações econômicas, sociais e ecológicas, apresentem-se como conflitantes. A solução implica numa política ambiental para a sustentabilidade, passa pela prática do planejamento participativo e da negociação entre os diferentes setores sociais envolvidos, como instrumentos de solução de conflitos, para atingir o desenvolvimento.

É ingênuo pregar posturas preservacionistas extremas que visam defender a natureza afastando dela a presença humana e bloqueando o desenvolvimento econômico. Mas também é imoral, compactuar com formas predatórias de exploração da natureza, pois a exaustão de recursos naturais e da biodiversidade provocaria o desaparecimento da vida humana. Assim sendo, há que estabelecer mecanismos fortes de indução, fiscalização e gestão racional de uso do território (legislação) e dos recursos naturais. Desenvolver uma metodologia dinâmica que proporcione o uso planejado da ocupação territorial, da exploração dos recursos naturais e das potencialidades econômicas, de forma participativa, é o desafio na busca do desenvolvimento sustentável.

#### **4.2. Tutela Legal do Meio Ambiente**

Todo ser possui o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Segundo Souza (2013, p. 131), trata-se de um típico direito de terceira geração, que assiste a todo o gênero humano. Incumbe ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual.

A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito

amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral.

Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental. Os especialistas das ciências naturais, de há muito, perceberam que um ecossistema tem uma limitada capacidade de suporte e de auto sustentação. Dessa forma, é imperativo determinar regras técnicas para, a partir de alguns marcos conceituais, estabelecer o conceito, a extensão e a profundidade do termo sustentabilidade.

O sistema jurídico clássico construído para a tutela dos direitos individuais não conseguiu mais dar respostas completas às complexas relações sociais, exigindo a construção de uma nova ordem jurídica, que passou a proteger, de forma diferenciada, os direitos difusos, coletivos e os individuais homogêneos, criando novas formas de tutela, capazes de dar resposta a essas novas demandas da sociedade. Assim, o estabelecimento do direito ao ambiente como um dos direitos fundamentais da pessoa humana, como se vê expresso no artigo 5º da Constituição Federal é um importante marco na construção de uma sociedade democrática e participativa e socialmente solidária.

### **4.3. Princípios gerais do Direito Ambiental**

Diante do universo do Direito Ambiental, Princípio deve ser utilizado como o verdadeiro alicerce ou fundamento do Direito em voga. Segundo os ensinamentos do nobre mestre Gomes Canotilho (1993), “os princípios são normas jurídicas impositivas de uma otimização, compatíveis com vários graus de concretização, consoante os condicionalismos fáticos e jurídicos. Permitem o balanceamento de valores e interesses (não obedecem, como as regras, à ‘lógica do tudo ou nada’), consoante o seu peso e ponderação de outros princípios eventualmente conflitantes”. São padrões “juridicamente vinculantes radicados nas exigências de justiça” (Dworking, 2003) ou na ideia de direito” (Larenz, 1997).

Diante do cenário principiológico que embasa o Direito Ambiental, temos que alguns princípios aqui expostos têm verdadeiro apoio em declarações internacionais, o que, como assevera Maurice Kanto (2005), “cresce a potencialidade de seus princípios tornarem-se costumeiras, quando não se transformarem em normas jurídicas oriundas de convenções”. Alguns princípios serão constitutivos do próprio Direito Ambiental e outros princípios serão instrumentais, destinando-se estes, precipuamente, a viabilizar os princípios constitutivos. Os Princípios aqui abordados estão formando e orientando a geração e a implementação do Direito Ambiental.

Sem ingressar na polissemia dos princípios travada pelos doutrinadores, pois, comungando da lição de que os princípios, uma vez constitucionalizados, fazem a chave de todo o sistema normativo (BONAVIDES, 1994), a defesa e preservação do meio ambiente, deve sempre ser orientada pelos princípios elencados a seguir.

#### **4.3.1. Princípio do Direito Fundamental da Pessoa Humana**

É, reconhecidamente, o princípio de maior expressividade do Direito Ambiental, que está expresso no *caput* do artigo 225 da Constituição Federal de 1988. De acordo com esse princípio, todos têm direito a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, e todos têm o dever de preservá-lo e defendê-lo *intergerações*. Desse mega- princípio decorre todos os outros demais princípios do Direito Ambiental.

Esse princípio foi consagrado na Declaração de Estocolmo proclamada em 1972, e, posteriormente, reafirmado na Declaração do Rio, resultante da Conferência das Nações Unidas sobre o meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio-92.

#### **4.3.2. Princípio do Direito ao Meio Ambiente Equilibrado**

O direito ao meio ambiente equilibrado, do ponto de vista ecológico, consubstancia-se na conservação das propriedades e das funções naturais desse meio, de forma a permitir a “existência, a evolução e o desenvolvimento dos seres vivos”. Ter direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado equivale afirmar,

segundo fundamentos da legislação ambiente, que há um direito a que não se desequilibre significativamente o meio ambiente.

O estado de equilíbrio não visa à obtenção de uma situação de estabilidade absoluta, em que nada se altere. É um desafio científico, social e político permanente aferir e decidir se as mudanças ou inovações são positivas ou negativas. De outro lado, há de ponderar que a noção de estabilidade é relativa, porque todo ecossistema é evolutivo/dinâmico em função das grandes flutuações climáticas.

O Direito Ambiental tem entre suas bases a identificação das situações que conduzem as comunidades naturais a uma maior ou menor instabilidade e, é também sua função apresentar regras que possam prevenir evitar e/ou reparar esse desequilíbrio.

A especial característica do princípio é a de que o desequilíbrio ecológico não é indiferente ao Direito, pois o Direito Ambiental realiza-se somente numa sociedade equilibrada ecologicamente. Cada ser humano só fruirá plenamente de um estado de bem-estar e de equidade se lhe for, efetivamente, assegurado o direito fundamental de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A Carta Magna Brasileira, além de afirmar o Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, determina ser de competência do Poder Público à proteção da fauna e da flora, interditando as práticas que coloquem em risco sua função ecológica ou provoquem a extinção das espécies (art. 225, *caput* e seu § 1º, VII).

#### **4.3.3. Princípio do Direito à Qualidade de Vida**

As Constituições escritas inseriram o “direito à vida” no cabeçalho dos direitos individuais. No século XX, deu-se um passo a mais ao se formular o conceito do “direito à qualidade de vida”.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, na Declaração de Estocolmo de 1972, salientou que o homem tem direito fundamental a “[...] adequada condições de vida, em um meio ambiente de qualidade...” (Princípio 1).

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, na Declaração do Rio de Janeiro de 1992, afirmou que os seres humanos “tem direito a uma vida saudável” (Princípio 1).

Ficou estabelecido, diante das regras e valores estabelecidos internacionalmente, que não basta viver ou conservar a vida. É justo buscar e conseguir a “qualidade de vida”. A Organização das Nações Unidas – ONU, anualmente faz uma classificação dos países em que a qualidade de vida é medida pelo menos, em três fatores: saúde, educação e produto interno bruto. A qualidade de vida é um elemento finalista do Poder Público, onde se unem a felicidade do indivíduo e o bem comum, com o fim de superar a estreita visão quantitativa, antes expressa no conceito de nível de vida.

A saúde dos seres humanos não existe somente numa contraposição a não ter doenças diagnosticadas no presente. Leva-se em conta o estado dos elementos da Natureza – águas, solo, ar, flora, fauna e paisagem – para se aquilatar se esses elementos estão em estado de sanidade e de seu uso advenham saúde ou doenças e incômodos para os seres humanos.

O Tribunal Europeu de Direitos Humanos decidiu em 9.12.1994, no “*caso López Ostra*”, que “atentados graves contra o meio ambiente podem afetar o bem-estar de uma pessoa e privá-la do gozo de seu domicílio, prejudicando sua vida privada e familiar”, (RAMON, 1994).

#### **4.3.4. Princípio da Sustentabilidade**

A noção de sustentabilidade funda-se em pelo menos dois critérios: primeiro, as ações humanas passam a ser analisadas quanto à incidência de seus efeitos diante do tempo cronológico, pois esses efeitos são estudados no presente e no futuro; segundo, ao se procurar fazer um prognóstico do futuro, haverá de ser pesquisado que efeitos continuarão e quais as consequências de sua duração.

O consenso público poderá ser formado para alcançar a sustentabilidade ambiental em que nossas decisões públicas e privadas sejam consideradas no curto e no longo prazo das ações individuais. Este conceito de sustentabilidade poderá servir como uma política geral abrangente, que possa influenciar numerosas posições ambientais subsidiárias.

Como se vê na conceituação de “sustentabilidade ambiental” não entra necessariamente a consideração do desenvolvimento, em seus aspectos econômicos

e sociais. O chamado “desenvolvimento sustentável” é uma visão que pode convergir ou divergir da percepção da sustentabilidade ambiental.

É preciso se ter em mente que quando se concebe o desenvolvimento como uma expansão da liberdade concreta dos indivíduos, o engajamento pessoal destes nas atividades que visam preservar o meio ambiente procede diretamente do processo de desenvolvimento. Fundamentalmente, o desenvolvimento é uma tomada de poder, e este poder pode servir para preservar e para enriquecer o meio ambiente, e não somente para devastá-lo.

O desenvolvimento sustentável é uma locução verbal em que se ligam dois conceitos fundamentais. O conceito de sustentabilidade passa a qualificar ou caracterizar o desenvolvimento. Trata-se de um oxímoro, um verdadeiro paradoxo. Ele contém, em si mesmo, uma desconstrução, no qual um termo interminavelmente desmancha o outro. O processo de desconstrução começa pela identificação da oposição contida no conceito em particular.

A Associação de Direito Internacional, em sua 70ª Conferência realizada em Nova Delhi, de 2 a 7 de abril de 2002, expressou que o desenvolvimento sustentado, entre outros fins, visa realizar o direito de todos os seres humanos a um nível de vida suficientemente correspondente à sua participação ativa, livre e útil no desenvolvimento e na repartição das vantagens ali decorrentes, levando em conta devidamente as necessidades e os interesses das gerações futuras.

No Brasil, “a Constituição estabelece as presentes e futuras gerações como destinatárias da defesa e da preservação do meio ambiente”. O relacionamento das gerações com o meio ambiente não poderá ser levado a efeito de forma separada, como se a presença humana no planeta não fosse uma cadeia de elos sucessivos (...). A continuidade da vida no planeta pede que esta solidariedade não fique represada na mesma geração, mas ultrapasse a própria geração, levando em conta as gerações que virão após. Há um novo tipo de responsabilidade jurídica: a equidade intergeracional.

Na conceituação empreendida neste item cabe ressaltar que “o princípio do desenvolvimento sustentável” é uma combinação de diversos elementos ou princípios: a integração da proteção ambiental e o desenvolvimento econômico (princípio da integração); a necessidade de preservar os recursos naturais para o benefício das gerações futuras (equidade Intergeracional); o objetivo de explorar os recursos

naturais de forma sustentável (uso sustentável) e, por último, o uso equitativo dos recursos (equidade Intergeracional).

#### **4.3.5. Princípios Usuário-Pagador e Poluidor Pagador**

O uso dos recursos naturais pode ser gratuito, como pode ser pago. A raridade do recurso, o uso poluidor e a necessidade de prevenir catástrofes, entre outras coisas, podem levar a cobranças do uso dos recursos naturais. A valorização econômica dos recursos naturais não pode ser admitida, entretanto, para excluir faixas da população de baixa renda.

No Brasil, a Lei nº 6.938, de 31.8.1981, preconiza que a Política Nacional do Meio Ambiente visará “à imposição, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos” e “à imposição ao poluidor e ao predador” da obrigação de recuperar e/ ou indenizar os danos causados ao meio ambiente e/ou à terceiros” (artigo 4º, VII).

É de suma importância ressaltar que em matéria de proteção do meio ambiente, o princípio em voga afirma que o utilizador do recurso deve suportar todo o conjunto dos custos destinados a tornar possível a utilização do recurso e os custos advindos de sua própria utilização. Este princípio do usuário-pagador tem por objetivo precípuo fazer com que estes custos não sejam suportados nem pelos Poderes Públicos, nem por terceiros, mas pelo utilizador. De outro lado, o princípio não justifica a imposição de taxas que tenham por efeito aumentar o preço do recurso ao ponto de ultrapassar seu custo real, após levarem-se em conta as externalidades e a raridade do mesmo.

O princípio do usuário-pagador contém também o princípio poluidor-pagador, isto é, aquele que cria a obrigação de o poluidor pagar a poluição que pode ser causada ou que, de alguma forma, já foi causada, sempre observado a regra da proporcionalidade.

O uso gratuito dos recursos naturais tem representado um enriquecimento ilegítimo do usuário, pois a comunidade que não usa recurso ou que o utiliza em menor escala fica onerada. O poluidor que usa gratuitamente o meio ambiente para nele lançar os poluentes invade a propriedade pessoal de todos os outros que não poluem, confiscando o direito de propriedade alheia e o direito de seus pares de viverem em um meio ambiente saudável e equilibrado.

Guilherme Cano (1983) um dos pioneiros do Direito Ambiental na América Latina – afirma que todo aquele que causa a deterioração paga os custos exigidos para prevenir ou corrigir. É óbvio, por conseguinte, que quem assim é onerado redistribuirá esses custos entre os compradores de seus produtos, ou os usuários de seus serviços. É de suma importância ressaltar que a equidade dessa alternativa reside no fato de que não pagam aqueles que não contribuíram para a deterioração ou não se beneficiam de qualquer forma do fato ocorrido.

Em face desta máxima, a coletividade não deve suportar, entretanto, o custo das medidas necessárias para assegurar o respeito da regulamentação ambiental em vigor ou para evitar os atentados contra o meio ambiente. Este custo deve ser um ônus do fabricante ou do utilizador do produto poluente, que poderá repassá-lo aos utilizadores posteriores.

O princípio usuário – pagador não é uma punição, pois mesmo não existindo qualquer ilicitude no comportamento do pagador ele pode ser implementado. Assim, para tornar obrigatório o pagamento pelo uso do recurso ou pela poluição não há necessidade de ser provado que o usuário e o poluidor estão cometendo faltas ou infrações. O órgão que pretenda receber o pagamento deve provar o efetivo uso do recurso ambiental ou a sua efetiva poluição. A existência de autorização administrativa para poluir, segundo as normas de emissão regularmente fixadas, não isenta o poluidor de pagar pela poluição por ele efetuada.

É de bom alvitre ressaltar que todo e qualquer investimento efetuado para prevenir o dano ou o pagamento do tributo, da tarifa ou do preço público não isentam o poluidor ou o predador de ter examinada e aferida sua responsabilidade residual para reparar o dano. O poluidor que deve pagar é justamente aquele que tem o poder de controle, incluindo o poder tecnológico e econômico, sobre as condições que levam à ocorrência da poluição, podendo, portanto, preveni-las ou tomar precauções para evitar que ocorram – salienta Maria Alexandra de Souza Aragão (1997).

#### **4.3.5.1. A Compensação Ambiental e o Princípio do Usuário-Pagador**

A compensação ambiental é uma das formas de se implementar o princípio do usuário-pagador, antecipando possíveis cobranças por danos ambientais.

A compensação ambiental apresenta várias facetas. Uma delas é fazer com que a contribuição financeira seja paga antes que o dano, efetivamente, aconteça, no sentido de evitá-lo. Outra forma de implementação é fazer com que a contribuição financeira seja um investimento na redução ou mitigação dos danos prováveis ao meio ambiente.

Ao ser prevista na legislação ambiental, a compensação insere a variante ambiental no planejamento econômico, fazendo com que as empresas possam mensurar os custos totais na fase de formulação do projeto de um empreendimento.

A compensação não é um presente que se dá a alguém, pois se compensa por algo que representa um desequilíbrio, isto é, tenta-se o restabelecimento do equilíbrio. O dever de compensar só nasce se for possível imputar a alguém a possibilidade de causar um dano social ou ambientalmente reprovável ou nocivo.

A compensação ambiental tem seu fundamento ético na consciência ecológica do que se pretende fazer ou se está fazendo, algo indevido; e, dessa forma, providencia-se uma troca. Tem aparência de transação. Não se pode deixar de mencionar o fato de que o ato de compensar traz em si um risco ambiental e, portanto, precisa ser praticado com inequívoca moralidade administrativa e ampla publicidade, levando-se em conta o princípio da precaução.

Ao se pretender realizar a compensação deve-se atentar para as razões científicas, legais e éticas que levaram o legislador ou a Administração Pública a exigir determinado comportamento. A compensação busca evitar o cometimento de um ato reprovável.

Em relação ao meio ambiente, importa saber se a compensação havida ou preconizada é suficiente e justa para todas as partes envolvidas. Antes de se perguntar se os danos ambientais são compensáveis, é preciso perguntar se os danos ambientais são admissíveis diante do direito de todos à sadia qualidade de vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, com proteção pelo artigo 225 da Carta Magna. Esses danos ambientais inadmissíveis não podem, de forma alguma, ser classificados como compensáveis.

Há pelo menos dois momentos em que se poderá implantar a compensação: antes da ocorrência de um dano ambiental e depois da ocorrência do dano ambiental. No primeiro momento, para que o órgão público possa autorizar e/ou admitir a compensação, é preciso que se avaliem a natureza do possível dano ambiental e as medidas compensatórias propostas, através do Estudo prévio de

Impacto Ambiental. Finalizada a fase anterior, chega-se à avaliação sobre a viabilidade ecológica da compensação.

#### **4.3.6. Princípio da Precaução**

A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente no Brasil, regulamentada pela Lei 6.938/81, inseriu como objetivos dessa política pública a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico e a preservação dos recursos ambientais, com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente (artigo 4º, I e VI). Entre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente colocou-se a “avaliação dos impactos ambientais”, regulado pelo artigo 9º, III. A prevenção passa a ter fundamento no Direito Positivo, oriundo desta lei pioneira na América Latina. Incontestável tornou-se a obrigação de prevenir ou evitar o dano ambiental quando o mesmo pudesse ser detectado antecipadamente. Contudo, no Brasil, em 1981, ainda não havíamos chegado expressamente a introduzir o princípio da precaução.

O princípio da precaução está presente no Direito alemão desde os anos 70, ao lado do princípio da cooperação e do princípio poluidor-pagador. A política Ambiental não se limita à eliminação ou redução da poluição já existente ou iminente (proteção contra o perigo), mas faz com que a poluição seja combatida desde o início e que o recurso natural seja desfrutado sobre a base de um rendimento duradouro.

Vale ressaltar o fato de que os riscos ambientais são “reais” e “irreais” ao mesmo tempo. De um lado, existem ameaças e destruições que são já bem reais, como por exemplo a poluição ou a morte das águas, a destruição de florestas, a existência de novas doenças, dentre outros fatores. Do outro lado, a verdadeira força social do argumento do risco reside justamente nos perigos que se projetam para o futuro. Na sociedade do risco, o passado perde sua função determinante para o presente. A doutrina majoritária considera que o princípio da precaução é, atualmente, uma referência indispensável em todas as abordagens relativas aos riscos.

A implementação do princípio da precaução não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas. Não se trata da precaução que tudo impede ou que em tudo vê catástrofes ou males. O princípio da precaução visa à durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta.

#### **4.3.6.1. Princípio da Precaução na Declaração do Rio De Janeiro/1992**

Pode-se dizer que, até o início da década de 70, o pensamento mundial dominante era o de que o meio ambiente seria uma fonte inesgotável de recursos e que qualquer ação de aproveitamento da natureza fosse infinita, mas fenômenos como secas, inversões térmicas, inundações e dentre outras catástrofes fizeram com que essa visão ambiental do mundo começasse a ser questionada, com base em estudos científicos que identificavam problemas especialmente por conta da poluição atmosférica.

Assim, foi convocada a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo em junho de 1972, que produziu a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano ou Declaração de Estocolmo, e estabeleceu princípios para questões ambientais internacionais, incluindo direitos humanos, gestão de recursos naturais, prevenção da poluição e a relação entre ambiente e desenvolvimento, estendendo-se até a necessidade de se abolir as armas de destruição em massa. A Conferência também levou à elaboração do programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, que deu continuidade a esses esforços.

O Princípio 15, contido no documento denominado de “Declaração do Rio de Janeiro”, é imperativo ao afirmar que: “De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica que não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”.

A Declaração do Rio de Janeiro/1992 foi menos exigente em relação à Carta Mundial da Natureza, oriunda da Resolução 37/7, de 1982, da Assembleia-Geral das Nações Unidas. Afirma, ainda, que diante das atividades humanas, dois comportamentos são tomados: ou se privilegia a prevenção do risco, ou se privilegia o risco e a aquisição de conhecimento a qualquer preço. Informa que o desenvolvimento do moderno Direito Internacional do Meio Ambiente está muito bem representado pelo princípio da precaução. Este princípio não se apresenta como uma genérica exortação à precaução com o fim de proteger o ambiente. Ao invés, ele tem um significado mais específico, querendo fornecer indicação sobre as decisões a

tomar nos casos em que os efeitos sobre o meio ambiente de uma determinada atividade não sejam ainda plenamente conhecidos sob o plano científico.

#### **4.3.6.2. O estudo prévio de impacto ambiental e a aplicação do Princípio da precaução**

A aplicação do princípio da precaução relaciona-se intensamente com a avaliação prévia das atividades humanas. O “Estudo Prévio de Impacto Ambiental insere na sua metodologia a prevenção e a precaução da degradação ambiental”. Diagnosticado o risco, pondera-se sobre os meios de evitar o prejuízo, ocasião em que passa a ser relevante o exame da oportunidade do emprego dos meios de prevenção.

A Declaração do Rio de Janeiro/1992 preconizou também o referido Estudo prévio de Impacto Ambiental, dizendo no Princípio 17: “A avaliação de impacto Ambiental, como instrumento nacional, deve ser empreendida para atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente, e que dependam de uma decisão de uma autoridade nacional competente”.

O Brasil já havia adotado em sua legislação esse instrumento jurídico de prevenção do dano ambiental. A CF/88 diz no § 1º do artigo 225: “Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: IV – exigir, na forma da lei, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, Estudo Prévio de Impacto Ambiental, a qual se dará publicidade”.

Nesse estudo avaliam-se todas as obras e todas as atividades que possam causar degradação significativa ao meio ambiente. A palavra “potencialmente” abrange não só o dano de que não se duvida como o dano incerto e o dano provável.

A implementação do princípio da precaução pode ser olhada como exigências que os Estados incorporam, entre outras, no planejamento e na legislação, através do procedimento do estudo de impacto ambiental.

A resolução 1/1986 – CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente diz que o Estudo de Impacto Ambiental desenvolverá “a análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os

impactos positivos e negativos, diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazo; temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais” (art. 6º, II).

Determinar o grau de perigo, ou seja, apontar a extensão ou a magnitude do impacto é uma das tarefas do Estudo de Impacto Ambiental, como se vê da regulamentação acima referida. É também objeto da avaliação o grau de reversibilidade do impacto ou sua irreversibilidade. Como se constata, a legislação do Estudo de Impacto Ambiental contempla, também, uma avaliação de risco.

No caso da aplicação do princípio da precaução, é imprescindível que se use um procedimento de prévia avaliação, diante da incerteza do dano, sendo este procedimento o já referido Estudo Prévio de Impacto Ambiental. Outras análises, por mais aprofundadas que sejam não podem substituir esse procedimento.

Com o intuito de ratificar a importância do tema, o egrégio Tribunal Regional Federal da 5ª Região, com sede em Pernambuco, decidiu que “o Relatório de Viabilidade Ambiental não é instrumento idôneo e suficiente para substituir o Estudo de Impacto Ambiental e respectivo relatório”. A referida decisão judicial foi recebida com muita satisfação pelos estudiosos da Direito ambiental, pois a multiplicidade de procedimentos não só geraria confusão, como enfraqueceria as garantias jurídicas de seriedade, de amplitude e de publicidade já inseridas no Estudo de Impacto Ambiental.

O princípio da precaução ajuda a controlar o aparentemente incontrolável. O desconhecido, o incógnito e o incerto não podem ser governados pelo acaso. Procurar controlá-los, através da avaliação dos riscos, é uma das formas de aplicar-se o princípio da precaução.

#### **4.3.7. Princípio da Prevenção**

O dever jurídico de evitar a consumação de danos ao meio ambiente vem sendo salientado em convenções, declarações e sentenças de tribunais internacionais, como na maioria das legislações internacionais.

A União Européia e o MERCOSUL passam a preconizar a prevenção como medida de antecipação, para que os problemas ambientais sejam solucionados em seu nascedouro, no tempo adequado.

“A Corte não perde de vista que, no domínio da proteção do meio ambiente, a vigilância e a prevenção impõe-se em razão do caráter frequentemente irreversível dos prejuízos causados ao meio ambiente e dos limites inerentes aos mecanismos de reparação deste tipo de dano” – sentenciou a Corte Internacional de Justiça no processo Gabcikovo-Nagymaros (Hungria/Eslováquia).

Essas Convenções apontam para a necessidade de prever, prevenir e evitar na origem as transformações prejudiciais à saúde humana e ao meio ambiente. Todos esses comportamentos dependem de atitudes dos seres humanos em estarem atentos ao seu meio ambiente e não agirem sem prévia avaliação das consequências.

O Direito Positivo internacional e nacional irá traduzindo, em cada época, através de procedimentos específicos, a dimensão do cuidado que se tem com o presente e com o futuro em relação a toda forma de vida no planeta.

No Brasil, quando a Lei nº 6938/1981 diz, em seu artigo 2º, que em sua política Nacional do Meio Ambiente observará como princípios a “proteção dos ecossistemas, com a preservação das áreas representativas”, e “a proteção de áreas ameaçadas de degradação”, está indicando especificamente onde aplicar-se o princípio da prevenção. Não seria possível proteger sem aplicar medidas de prevenção.

Os meios a serem utilizados na prevenção podem variar conforme o desenvolvimento de um País ou das opções tecnológicas. O Princípio 8º da Declaração do Rio de Janeiro/1992 diz que: “A fim de conseguir-se um desenvolvimento sustentado e uma qualidade de vida mais elevada para todos os povos, os Estados devem reduzir e eliminar os modos de produção e de consumo não viáveis e promover políticas demográficas apropriadas”. A prevenção empregada no sentido de previdência é “uma chance para a sobrevivência”.

A Prevenção não é estática; e, assim, tem-se que atualizar e fazer reavaliações, para poder influenciar a formulação das novas políticas ambientais, das ações dos empreendedores e das atividades da Administração Pública, dos legisladores e do Judiciário.

#### **4.3.8. Princípio da Reparação**

A Declaração do Rio de Janeiro/1992 diz em seu Princípio 13 que: “Os Estados deverão desenvolver legislação Nacional relativa à responsabilidade e à indenização

das vítimas da poluição e outros danos ambientais”. Os Estados deverão cooperar da mesma forma, de maneira rápida e mais decidida, na elaboração das novas normas internacionais sobre responsabilidade e indenização por efeitos adversos advindos dos danos ambientais causados por atividades realizadas dentro de sua jurisdição ou sob seu controle, em zonas situadas fora de sua jurisdição.

A Declaração do Rio de Janeiro/1992 é tímida em relação ao Regime da reparação, pois se limita a preconizar “indenização às vítimas”. O Direito Ambiental Internacional tem que evoluir no sentido da obtenção da “reparação” ao meio ambiente danificado. No derramamento de 230.000t oriundo do naufrágio do navio Amoco-Cadiz, nas Costas da Bretanha (França), em 1976, a empresa norte-americana Amoco foi condenada, por um Tribunal Americano, a pagar as despesas de restauração do Litoral e dos Portos, as despesas da Administração Pública, mas os danos ocorridos com a biomassa não foram indenizados. Contudo, as legislações nacionais exigem medidas de restauração de terras degradadas ou a reintrodução de espécies em vias de extinção.

Ocorrendo o dano ao meio ambiente, surge a discussão jurídica da obrigação de reparação desse dano no Plano Internacional. Dependerá da existência de convenção onde esteja prevista a responsabilidade objetiva ou sem culpa ou a responsabilidade subjetiva ou pela aferição de culpa. A Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas está estudando a possibilidade de os Estados poderem chegar a incorrer em responsabilidade pelas consequências prejudiciais de atos não proibidos pelo Direito Internacional (responsabilidade por danos causados, ainda que sem ato ilícito).

José Juste Ruiz (Apud MACHADO,2014) assevera que: “Quaisquer que sejam as dificuldades que experimentam o estabelecimento da responsabilidade internacional dos Estados na esfera do meio ambiente, não cabem dúvidas de que as regras de Direito Internacional existentes na matéria são também aplicáveis *mutatis mutandis* no âmbito particular. O princípio da responsabilidade e o da reparação dos danos ambientais constitui, sem sombra de dúvidas, um dos princípios de reconhecimento internacional do Meio Ambiente”.

Na legislação pátria vigente, foi adotada pelo Brasil na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981) a responsabilidade objetiva ambiental, tendo a Constituição Brasileira de 1988 considerado imprescindível a obrigação de reparação dos danos causados ao meio ambiente (V. Tít. V, Cap. I deste livro).

#### 4.3.9. Princípio Da Participação

A participação popular, visando à conservação do meio ambiente, insere-se num quadro mais amplo da participação diante dos interesses difusos e coletivos da sociedade. É uma das notas características da segunda metade do Século XX.

A ausência de um conjunto de obrigações dos eleitos, previamente fixadas, tem levado os cidadãos a pleitear uma participação contínua e mais próxima dos órgãos de decisão em matéria de meio ambiente.

A Declaração do Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, de 1992, em seu artigo 10 diz: "O melhor modo de tratar as questões do meio ambiente é assegurando a participação de todos os cidadãos interessados, no nível pertinente". No nível nacional, cada pessoa deve ter a possibilidade de participar no processo de tomada de decisões.

A participação dos indivíduos e das associações na formulação e na execução da política ambiental foi uma nota marcante dos últimos vinte e cinco anos.

As associações ambientais, ao terem como metas a valorização da água, do ar, do solo, da fauna, da flora e do próprio homem, tratam de interesses difusos, que não só dizem respeito a cada um de seus associados, mas também a um número indeterminado de pessoas.

A Declaração do Rio/1992 deu um passo significativo ao afirmar que "o melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis", o que se faz concluir que os indivíduos isolados, por mais competentes que sejam não conseguem ser ouvidos facilmente pelos governantes e pelas empresas. Os partidos políticos e os parlamentos não podem ser considerados os únicos canais das reivindicações ambientais.

Essa atuação da comunidade, contudo, através das associações, não demonstrou, ainda, toda a sua vitalidade. Em alguns órgãos colegiados a participação do público é numericamente ínfima, não dando às associações a menor chance de influir no processo decisório. Nesse caso as associações passam a ter papel mais de fiscal do processo decisório do que de participantes da tomada de decisão, evitando, pelo menos, que esse processo fique fechado pelo segredo.

No que tange à participação nas ações judiciais ambientais, a Convenção de Aarhus, coloca especial relevância sobre o acesso à justiça para a obtenção de informações, insistindo que os procedimentos devem oferecer recursos "suficientes e

efetivos”, aí incluído o mandado de injunção, devendo ser objetivo, equitativos e céleres, sem que o custo seja considerado proibitivo. Preconiza a implementação de mecanismos apropriados de assistência para eliminar ou reduzir os obstáculos financeiros que entravam o acesso à Justiça.

A Declaração do Rio de Janeiro/1992 afirma que: “Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito a compensação e reparação de danos”, como mecanismo de proteção do meio ambiente e reparação de eventuais danos sofridos em virtude da degradação do meio ambiente.

#### **4.3.10. Princípio da obrigatoriedade da Intervenção do Poder Público**

A Declaração de Estocolmo, datada de 1972, deve ser confiada às instituições nacionais competentes a tarefa de planificar, administrar e controlar a utilização dos recursos ambientais dos Estados, com o fim de melhorar a qualidade do meio ambiente.

A Declaração do Rio de Janeiro/1992, em seus 27 princípios, menciona pelo menos vinte vezes o termo “Estados”, dizendo no Princípio 11: “Os Estados deverão promulgar leis eficazes sobre o meio ambiente”.

A gestão do meio ambiente não é matéria que diga respeito somente à sociedade civil, ou uma relação entre poluidores e vítimas da poluição. Os Países, tanto no Direito interno como no Direito internacional, têm que intervir ou atuar.

## **5. FUNÇÃO GESTORA DOS ESTADOS: MEIO AMBIENTE COMO BEM DE USO COMUM DO POVO**

A inovação está na qualidade e na quantidade de medidas de controle. O Poder Público passa a figurar não como proprietário dos bens ambientais, como a água, o solo, o ar, a fauna, a floresta, o patrimônio histórico, mas como um gestor ou gerente que administra bens que não são dele e, por isso, deve explicar convincentemente sua gestão. A aceitação dessa concepção jurídica vai conduzir o Poder Público a ter que prestar contas sobre a utilização dos bens “de uso comum do povo”.

### **5.1. Governança Ambiental**

Após a Conferência das Nações Unidas de 1992, no Rio de Janeiro, tomou forma a teoria da governança ambiental. Dentro desse contexto coexistem duas concepções sobre governança: a primeira visa essencialmente ao reforço do Liberalismo econômico pela retirada do Estado, e a segunda constata o funcionamento contra produtivo dos sistemas institucionais oriundos da Modernidade, para enxergar modalidade da evolução desses sistemas numa perspectiva de definição de políticas territoriais coerentes. Não se entende, entretanto, que a teoria da governança ambiental implique necessariamente a retirada do Poder Público, mas a prevalência de uma gestão compartilhada com a sociedade civil no que concerne às responsabilidades ambientais, nada mais justo quando se fala em direito ambiental moderno. O êxito ou o fracasso dessa concepção dependerão da real implementação dos novos instrumentos jurídico-institucionais de gestão.

Os Estados têm o papel de guardiães da vida, da liberdade, da saúde e do meio ambiente. Garantir a liberdade responsável: liberdade para empreender, liberdade para descobrir e aperfeiçoar tecnologias, liberdade para produzir e comercializar, sem arbitrariedades ou omissões dos Estados, liberdade que mantém a saúde dos seres humanos e a sanidade do meio ambiente. A liberdade que engrandece a humanidade e o meio ambiente exige um Estado de Direito, em que existam normas, estruturas, laboratórios, pesquisas e funcionários, independentes e capazes.

As gerações presentes querem ver os Estados também como protetores do meio ambiente para as gerações que não podem falar ou protestar. Os Estados precisam ser os curadores dos interesses das gerações futuras. Então, em um futuro muito breve, não será utopia um Estado de Bem-Estar Ecológico, fundado no princípio da equidade.

## 6. CRIMES AMBIENTAIS: QUESTÕES DE RESPONSABILIDADE

Considerando o aspecto etimológico do termo, o vocábulo “responsabilidade” originou-se do verbo latino *respondere*, significando o fato de alguém se constituir garantidor de algo. Suas origens advêm da palavra *spondeo*, também derivada do latim, fórmula pela qual se vinculava, no Direito romano, o devedor nos contratos verbais. Na verdade, a origem da palavra “responsabilidade” não diz muita coisa se considerarmos seu atual conceito, haja vista que seu significado original evidencia a posição daquele que não executou o seu dever.

O vocábulo ‘responsabilidade’, segundo dicionário Houaiss, é dever ou capacidade de responder pelos atos próprios ou de outros; qualidade de se poder atribuir a alguém ou a algo a causa de um fato, situação etc. “Sendo assim, a responsabilidade civil seria aquela decorrente da inexecução de obrigação, ocasionando dano à outra parte”. O termo responsabilidade, então é utilizado em qualquer situação na qual alguma pessoa, natural ou jurídica, deva arcar com as consequências de um ato, fato, ou negócio danoso. Contudo, em face das grandes dificuldades que a doutrina enfrenta para conceituar responsabilidade civil, não chegam os autores a um consenso no que concerne à sua definição.

### 6.1. Tipos de Responsabilidade

Dentre as Espécies de Responsabilidade ambiental, é possível citar a Responsabilidade Penal, a Administrativa e a Responsabilidade Civil.

#### 6.1.1. Responsabilidade Penal

Esta surge no instante em que tem lugar uma conduta omissiva ou comissiva que, ao violar uma norma de direito penal, consubstancia a prática de crime ou e contravenção penal. Não obstante, a acentuada distinção entre ambas, a doutrina, a jurisprudência e o próprio direito objetivo, reconhecem que a responsabilidade penal possui diversas áreas de interseção com a responsabilidade civil.

Aliás, uma dessas áreas consiste exatamente nas hipóteses em que uma mesma conduta, ativa ou passiva, viola normas de direito penal e de direito privado causando dano a uma pessoa, natural ou jurídica, ou a grupos de pessoas, originando cumulativamente, aos dois tipos de responsabilidade já enunciados, como ocorre, por exemplo, nos casos de crimes contra o patrimônio.

Merece também destaque no direito positivo, no âmbito da responsabilidade por danos ao meio ambiente, à lei nº 9.605/98, que instituiu várias infrações penais em matéria de meio ambiente, denotando especial preocupação com a reparação do dano, criando novos pontos de interseção entre as responsabilidades civis e penais.

De fato, a função do direito penal do meio ambiente é de proteger os valores reconhecidos como importantes para a sociedade, através da criação e aplicação de sanções. A Exposição de Motivos do Código Penal brasileiro de 1940 (Decreto-Lei n. 2.848/84), modificada pela nova Parte Geral, de autoria do Ministro Francisco Campos, com propriedade afirmava:

A responsabilidade penal continua a ter por fundamento a responsabilidade moral, que pressupõe no autor do crime, contemporaneamente à ação ou omissão, a capacidade de entendimento e a liberdade de vontade, embora nem sempre a responsabilidade penal fique adstrita à condição de plenitude de imputabilidade psíquica e até mesmo prescindida de sua coexistência com a ação ou omissão, desde que esta possa ser considerada libera *in causa* ou *libertatem* relata.

Com a reforma de 1984, o Título III, do Código Penal, passou a utilizar a expressão imputabilidade e não mais responsabilidade. Uma modificação considerada por José da Costa Júnior como apropriada, já que a primeira é pressuposto da qual a segunda é consequência.

Por outro lado, a imputabilidade não deixa de ser pressuposto da culpabilidade. Nesta está implícito um juízo de reprovação, embora não possa ser objeto de reprovação quem não tenha capacidade para tanto. Assim, o juízo de culpabilidade pressupõe um juízo de imputabilidade, onde o primeiro recai sobre um fato. Este último é um juízo que tem como conteúdo uma possibilidade, visto que indica aquele que está em condições de ser declarado culpável. Numa das hipóteses, é julgada o homem como sujeito real; noutra como sujeito possível.

A responsabilidade penal no sistema jurídico brasileiro é atribuída às pessoas naturais. A Constituição Federal de 1988, em seu Capítulo IV, relativo ao meio ambiente, nova no § 3º, do art. 225, ao declarar que, “as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar o dano.

Trata-se de um dispositivo que, em sua interpretação literal, enseja o entendimento de que é admissível a responsabilidade penal dos entes jurídicos. Soma-se a esse entendimento a adoção, pelo mesmo dispositivo, das seguintes espécies de penas, no art. 5º, XLVI:

- a) privação ou restrição de liberdade;
- b) perda de bens;
- c) multa;
- d) prestação social alternativa;
- e) suspensão ou interdição de direitos.

Em tese, é perfeitamente possível que a pessoa jurídica seja objeto de algumas das sanções acima mencionadas, exceto a primeira, de natureza eminentemente física. As demais podem se coadunar às pessoas jurídicas. Há uma inegável compatibilidade formal.

A responsabilidade penal dos entes coletivos é um instrumento de legalidade, não simplesmente no sentido de assegurar a conformidade à Carta Magna dos atos penais, mas cumpre também outra função ineliminável no Estado de Direito - a realização da justiça material.

Note que, a indagação sobre os fundamentos que justificam a irresponsabilidade da pessoa jurídica leva ao retorno de uma discussão, já há muito travada, sobre a natureza jurídica das pessoas coletivas, ou seja, algumas teorias são suscitadas, especialmente em duas tendências: teorias da ficção da pessoa jurídica e teorias da realidade.

As teorias de ficção consideram especialmente as pessoas jurídicas numa criação artificial da lei, carecendo de realidade. A concepção geral da teoria estabelecida por *Savigny* considera que cada direito supõe essencialmente um ser ao qual ele pertence: somente o homem, por sua natureza, possui aptidão de ser sujeito de direito. Assim, ao lado do homem, sujeito único de direito, o legislador aceita a

criação de outra pessoa jurídica, constituída em um agrupamento de pessoas e bens. Esta técnica da ficção atribui um meio jurídico para realizar um interesse geral e, para tanto, passou-se a aceitar que uma pessoa ficta fosse tratada como sendo uma pessoa real.

Em função de não exprimir a realidade das coisas, esta teoria foi bastante contestada, considerando que, de um lado, requeria para o reconhecimento de um direito a existência de um sujeito e, de outro, reconhecia às pessoas jurídicas a possibilidade de possuírem certos direitos, onde os homens seriam sempre os verdadeiros sujeitos.

Por seu turno, as teorias da realidade, de Otto Gierke e Zitelman, seus principais defensores, admitem as pessoas jurídicas como entidades de existência indiscutível, distintas dos indivíduos que as compõem e caracterizadas por finalidades específicas.

O escopo destas teorias é afirmar e demonstrar a real existência de um ente coletivo, muito embora não signifique o reconhecimento de um grupamento com existência exatamente igual a uma pessoa física. Desse modo, as razões que lastreiam a existência das pessoas jurídicas são: biológica, fisiológica, sociológica, institucional e técnica.

Para a concepção biológica estabeleceu-se a ideia de que não é somente o homem o sujeito de direito, mas a pessoa jurídica forma uma realidade natural, resultante da existência de vários membros.

Para a teoria fisiológica os indivíduos, ao se associarem, criam um novo ser, real e vivo, resultado da reunião de vários elementos os quais resultam na formação de uma vontade uma.

Já os defensores da teoria sociológica justificam a existência da personalidade jurídica das pessoas coletivas, tendo em vista sua existência objetiva. O grupamento possui suas bases a partir de sua origem e se revela, com isso, capaz de ter direitos e contrair obrigações. Uma noção de responsabilidade jurídica que repousa numa realidade social.

A teoria da instituição, uma das mais aceitas por nossos juristas, defende que a personalidade jurídica constitui um atributo que a ordem jurídica estatal confere a entes que o merecem. Tal teoria desconsidera, no entanto, o fato e que as pessoas

de direito público e os grupos naturais não se forma da vontade pura do grupamento, e a teoria da instituição faz da vontade geral a base da personalidade jurídica.

Por fim, a concepção da realidade técnica que também conta com vários seguidores no Brasil, e sublinha a ideia de que a vontade comum não se coloca no plano filosófico, mas simplesmente no plano jurídico. Na realidade, uma pessoa jurídica pode adquirir sua personalidade quando seus interesses distintos são assumidos pela organização, de maneira a possibilitar a formação e uma vontade coletiva.

### **6.1.2. Responsabilidade Administrativa**

A responsabilidade administrativa é aquela que resulta da transgressão de toda classe de deveres administrativos perante a administração, que importe sanções administrativas e deva ser aplicada pela autoridade administrativa no âmbito administrativo.

Vale observar o caráter administrativo desta responsabilidade, quer se trate de dever imposto, quer se trate da sanção prevista em caso de violação, para que não haja equívocos no que diz respeito a conteúdo da própria responsabilidade civil ou penal. O caráter administrativo deve distinguir-se, ainda que, em caso concreto, o mesmo fato constitua ao mesmo tempo ilícito penal, civil e administrativo.

Em matéria de meio ambiente, a Lei nº 9.605/98, recentemente dispôs a respeito da responsabilidade administrativa, alterando aspectos estabelecidos na Lei nº 6.938/81.

### **6.1.3. Responsabilidade Civil na Reparação do Dano Ambiental**

A responsabilidade civil objetiva a reposição da situação resultante do evento danoso ao estado em que se encontrava antes de ocorrer. Na verdade, o interesse em restabelecer o equilíbrio econômico-jurídico alterado pelo dano é a causa geradora da responsabilidade civil.

A importância do dano como elemento fundamental da responsabilidade civil também é evidente. Na realidade, a responsabilidade civil tem como escopo o restabelecimento do equilíbrio jurídico rompido por ato ou fato danoso ao patrimônio jurídico de alguém mediante recomposição, tanto quanto possível, da situação anterior à do momento em que a ruptura se deu em função da ocorrência de um dano. Para se cogitar de responsabilidade civil é necessário o exame da existência de um dano que haja modificado, adversamente, a situação que anteriormente existia.

É esta situação anterior ao surgimento do dano no mundo dos fatos que o Direito, por meio da responsabilidade civil, tenta restaurar, pela reposição das coisas no estado em que previamente se encontra ou, na impossibilidade da execução de tal providência, pela prestação de indenização pecuniária equivalente, em termos econômicos, ao valor global da lesão sofrida pelo titular do patrimônio lesado.

É intuitivo, portanto, que o estudo da responsabilidade civil, de seu conceito, de sua natureza e dos regimes jurídicos que são conhecidos para sua aplicação prática deve ser empreendido com a atenção do jurista voltada para o conceito de dano, já que esse é um dos mais importantes pressupostos para sua existência. A existência do dano é indispensável para que surja obrigação de reparar.

De forma ampla, é possível afirmar que “a responsabilidade civil é sempre uma obrigação de reparar danos: danos causados à pessoa ou ao patrimônio de outrem, ou danos causados a interesses coletivos, ou transindividuais, sejam estes difusos, sejam coletivos *strictu sensu*”.

Maria Helena Diniz (2002) assegura que: [...] poder-se-á definir a responsabilidade civil como a aplicação de medidas que obriguem alguém a reparar dano moral ou patrimonial causado a terceiros em razão de ato do próprio imputado, de pessoa por quem ele responde, ou de fato de coisa ou animal sob sua guarda (responsabilidade subjetiva), ou, ainda, de simples imposição legal (responsabilidade objetiva). Definição esta que guarda, em sua estrutura, a ideia de culpa quando se cogita da existência de ilícito e a do risco, ou seja, da responsabilidade sem culpa.

Sílvia Rodrigues (2003, p. 76) assim se manifesta: A responsabilidade civil vem definida por Savatier (1951) como a obrigação que pode incumbir uma pessoa a reparar o prejuízo causado a outra, por fato próprio, ou por fato de pessoas ou coisas que dela dependam. Realmente o problema em foco é o de se saber se o prejuízo experimentado pela vítima deve ou não ser reparado por quem o causou. Se a

resposta for afirmativa, cumpre indagar em que condições e de que maneira será tal prejuízo reparado. Esse é o campo que a teoria da responsabilidade civil procura cobrir.

E para Sílvio de Salvo Venosa (2006, p. 01) seria: [...] O termo “responsabilidade” é utilizado em qualquer situação na qual alguma pessoa, natural ou jurídica, deva arcar com as consequências de um ato, fato, ou negócio danoso. Sob essa noção, toda atividade humana, portanto, pode acarretar o dever de indenizar.

Levando em consideração os conceitos acima destacados, evidencia-se que a execução de um ato ilícito se constitui na obrigação de reparar o dano imposto à vítima, de maneira tal que possa restabelecer a situação registrada anteriormente ou, na impossibilidade desta reparação, compensando-a pelo infortúnio em função do fato praticado.

Sua importância jurídica se direciona à responsabilidade imposta àquele que, com sua conduta comissiva ou omissiva, imprimiu uma violação em um bem juridicamente protegido, gerando uma sanção para si próprio. O que se evidencia, como no dizer de Serpa Lopes (2006), é que a violação de um direito gera a responsabilidade em relação ao que a perpetrou. Nesse sentido, todo ato que se executa ou se omite desobedecendo a uma norma jurídica, contendo um preceito de proibição ou de ordem, configura-se em uma injúria privada ou uma injúria pública, em consonância com a natureza dos interesses que se mostram afetada, sejam individuais ou coletivos.

Sob um enfoque contemporâneo, a responsabilidade civil pode ser elucidada tanto em *stricto sensu* quando em *lato sensu*. Neste último, significa tanto a situação jurídica em que alguém se encontra de ter de indenizar outrem quanto a própria obrigação que decorre de tal situação, ou, ainda, o instituto jurídico formado pelo conjunto de normas e princípios disciplinadores do nascimento, conteúdo e cumprimento de tal obrigação. Em *stricto sensu*, designa o específico dever de indenizar nascido do fato lesivo imputável à determinada pessoa.

A amplitude do conceito de responsabilidade civil deixa bastante evidente a heterogeneidade, uma vez que a doutrina tende a unir os conceitos técnicos e a realidade concreta da obrigação de reparar os danos, independentemente de serem identificadas à causalidade, à teoria subjetiva ou à objetiva.

Na verdade, tem-se um campo bastante vasto, haja vista que não se insere exclusivamente no âmbito do Direito Civil, mas, também, no corpo da Teoria Geral do Direito, sendo, pois, bastante naturais, as adaptações que sofre quando aplicada ao Direito Público ou Privado, muito embora mantenha sempre sua unidade jurídica. Há quem sustente, ainda, ser a responsabilidade civil parte integrante do Direito obrigacional, já que sempre visa fazer com que o autor do ato indenize a vítima pelos prejuízos a ela causados.

O objetivo da responsabilidade civil é restabelecer o equilíbrio que sofreu violação pelo dano, motivo pelo qual, no ordenamento jurídico brasileiro seja registrada a abrangência, não simplesmente pela configuração do ato ilícito em si, mas também pelo ressarcimento de prejuízos onde não é considerada ilicitude da ação do agente ou até da ocorrência de ato ilícito, garantida pela Teoria do Risco, haja vista a ideia de reparação ser mais ampla do que meramente o ato ilícito.

O princípio que sustenta a responsabilidade civil contemporânea é o da *restitutio in integrum*, ou seja, da reposição do prejudicado ao status *quo ante*. A responsabilidade civil possui, então, dupla função na esfera jurídica do prejudicado: como mantenedora da segurança jurídica em relação ao lesado; como sanção civil de natureza compensatória do agente. A responsabilidade está polarizada no risco assumido pelo lesante, em razão de sua atividade.

Neste processo, destaca-se a importância do estudo da responsabilidade civil, de seu conceito, de sua natureza e dos regimes jurídicos que são conhecidos.

Ressalta-se que para sua aplicação prática deve ser empreendido com a atenção do jurista voltada para o conceito de dano, já que esse é um dos mais importantes pressupostos para sua existência. A existência do dano é indispensável para que surja obrigação de reparar.

Assim, a responsabilidade civil é aquela que impõe ao infrator a obrigação de ressarcir o prejuízo causado por sua conduta. Ela pode ser contratual, quando fundamentada em um contrato, ou pode ser extracontratual, quando decorrer de exigência legal, ato ilícito ou até mesmo por ato lícito.

No direito ambiental, a responsabilidade civil por dano ambiental encontra-se disposta no artigo 14, §1º, da Lei nº 6.938/81, que dispõe: “Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da

existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade”.

A responsabilidade civil pelo dano ambiental, instituída pela Lei nº 6.938/81, encontra seu fundamento na Constituição Federal, a qual incide diretamente sobre as relações privadas, e passa a ter uma função específica: servir à reparação do dano ambiental autônomo, protegendo-se a qualidade dos ecossistemas, independentemente de qualquer utilidade humana direta e de regimes de apropriação públicos e privados.

Diz o artigo 225, § 3º da Constituição: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”. A responsabilidade pelo dano ambiental é objetiva, conforme previsto no artigo 14, §1º da Lei nº 6.938/81, recepcionado pelo artigo 225, parágrafos 2º e 3º da Constituição Federal, e tem como pressuposto a existência de uma atividade que implique riscos para a saúde e para o meio ambiente, impondo-se ao empreendedor obrigação de prevenir tais riscos (princípio da prevenção) e de internalizá-los em seu processo produtivo (princípio do poluidor-pagador). Pressupõe, ainda, o dano ou risco de dano e o nexo de causalidade entre a atividade e o resultado, efetivo ou potencial.

Observa-se, assim, que o sistema de responsabilidade civil tem uma clara vocação preventiva, pois além de trazer segurança jurídica, pela certeza da imputação, e fazer com que o eventual poluidor evite o dano, contribuirá para a conscientização da preservação.

Na responsabilidade fundada na culpa a vítima tem que provar não só a existência do nexo causal entre o dano e a atividade danosa, mas também – e especialmente – a culpa do agente. Na responsabilidade objetiva por dano ambiental bastam a existência do dano e nexo causal com a fonte poluidora ou degradadora.

No entanto, observa-se que o estabelecimento do liame de causalidade no Direito Ambiental é frequentemente de grande dificuldade, pois a relação entre o responsável e a vítima, raramente direta e imediata, passa por intermediários do ambiente, receptores e transmitentes da poluição. Demais, os efeitos da poluição geralmente são difusos; procedem, não raro, de reações múltiplas, de muitas fontes.

Nesta fórmula da responsabilidade objetiva, todo aquele que desenvolve atividade lícita, que possa gerar perigo a outrem, deverá responder pelo risco, não havendo necessidade de a vítima provar a culpa do agente. Verifica-se que o agente responde pela indenização em virtude de haver realizado uma atividade apta para produzir risco. O lesado só terá que provar nexos de causalidade entre a ação e o fato danoso, para exigir seu direito reparatório.

O pressuposto da culpa, causador do dano, é apenas o risco causado pelo agente em sua atividade. O nexo de causalidade é o fator aglutinante que permite que o risco se integre a unidade do ato que é fonte da obrigação de indenizar. É um elemento objetivo, pois alude a um vínculo externo entre o dano e o fato da pessoa ou da coisa. É também pressuposto em que se concentram os maiores problemas relativo à responsabilização civil pelo dano ambiental, pois os danos podem ser resultado de várias causas concorrentes, simultâneas e sucessivas, dificilmente tendo uma única e linear fonte.

É o império da dispersão do nexo causal, com o dano podendo ser atribuído a uma multiplicidade de causas, fontes e comportamentos, procurando normalmente o degradador lucrar com o fato de terceiros ou mesmo da vítima, com isso exonerando-se.

A prova da existência do nexo de causalidade do dano ambiental é realizada através da verificação de que o risco da atividade ou o vício contido na coisa tenha exercido uma influência causal decisiva na produção do resultado danoso.

Além da existência do prejuízo, é necessário estabelecer-se a ligação entre a sua ocorrência e a fonte poluidora. Quando é somente um foco emissor não existe nenhuma dificuldade jurídica. Quando houver pluralidade de autores do dano ecológico, estabelecer-se o liame causal pode resultar mais difícil.

Sinteticamente, demonstra-se a extraordinária dificuldade da prova do nexo de causalidade da lesão ambiental, nas seguintes hipóteses: I – complexidade de verificação técnica para poder dar probabilidade à lesão; II – algumas consequências danosas só se manifestam no transcurso de um longo período de tempo; III – o dano pode ser oriundo de emissões indeterminadas e acumuladas; IV – muitas vezes existem enormes distâncias entre possíveis locais emissores e os efeitos danosos transfronteiriços.

A solução adotada pela doutrina brasileira e que parece interessante, em virtude do dano provocado conjuntamente ou plural passivo, é a adoção da regra da solidariedade passiva, pois se trata de responsabilidade por risco.

É importante, ainda, salientar nesta discussão que no direito positivo brasileiro não existe relevância entre a causa principal e secundária do evento danoso para diminuir ou excluir o dever de ressarcir. Prevalecendo o sistema da solidariedade, é importante ressaltar que aquele que suportou isoladamente toda a responsabilidade, poderá se voltar contra os demais responsáveis, via ação regressiva.

## **7. MATERIAIS E MÉTODOS**

### **7.1. Método Adotado**

De acordo com Goldenberg (2007), o método de pesquisa é a observação sistemática dos fenômenos da realidade através de sucessivas etapas, sob a orientação de conhecimentos teóricos, com vistas a elucidar a causa desses fenômenos, suas correlações e aspectos ainda ocultos. Portanto, a característica essencial do método científico é a investigação organizada, o controle rigoroso das observações e a utilização de conhecimentos teóricos.

Foi realizada pesquisa de cunho bibliográfico onde se discutiu várias legislações ambientais. Também foi realizada pesquisa documental em banco de dados e informações do Ministério Público do Estado do Pará e do Ministério Público da União, onde se obteve informações acerca do andamento do processo em específico do caso concreto Navio Haidar, acidente de naufrágios ocorrido em 06 de outubro de 2015.

No que concerne à responsabilização civil ambiental de entes privados, a pesquisa se fundamenta nos conhecimentos teóricos já desenvolvidos a respeito do tema, na literatura especializada e ancorou-se em caso concreto ocorrido no município de Barcarena, referente ao acidente ambiental do Navio Haidar.

Barcarena é um município brasileiro do estado do Pará, pertencente à mesorregião Metropolitana de Belém. A cidade é um importante polo industrial, onde é feita a industrialização, beneficiamento e exportação de caulim, alumina, alumínio e cabos para transmissão de energia elétrica. A economia tem base tradicional na Agricultura, mas também avança com o turismo e com as indústrias instaladas na cidade, gerando crescimento econômico para o município e para o Estado do Pará. É em Barcarena que está localizado o maior porto do Estado do Pará: o Porto de Vila do Conde, onde a Santos Brasil administra o terminal de contêineres "Tecon" Vila do Conde, onde se deu o drástico acidente envolvendo o Navio Haidar afetando de forma clarividente a economia local

Barcarena possui uma variedade muito grande quando o assunto é hospedagem, sendo uma região de atrativos turísticos. São empreendimentos que vão do mais simples aos mais requintados que a realidade local oferece. Quanto na

questão de artesanato, Barcarena tem inúmeros trabalhos feitos com sementes e cipós, talas de gurumã e jupati, piaçaba, nó de taperebazeiro e bambu. Também existem belíssimos trabalhos manuais e que as mulheres têm importância fundamental e criam vestidos, bolsas, sandálias e outros acessórios que compõem um estilo regional bastante variado, também afetado pelo naufrágio.



**Figura 1** - Acidente ambiental provocado pelo Navio Haidar.  
**FONTE:** Diário do Pará - DOL, 2015.

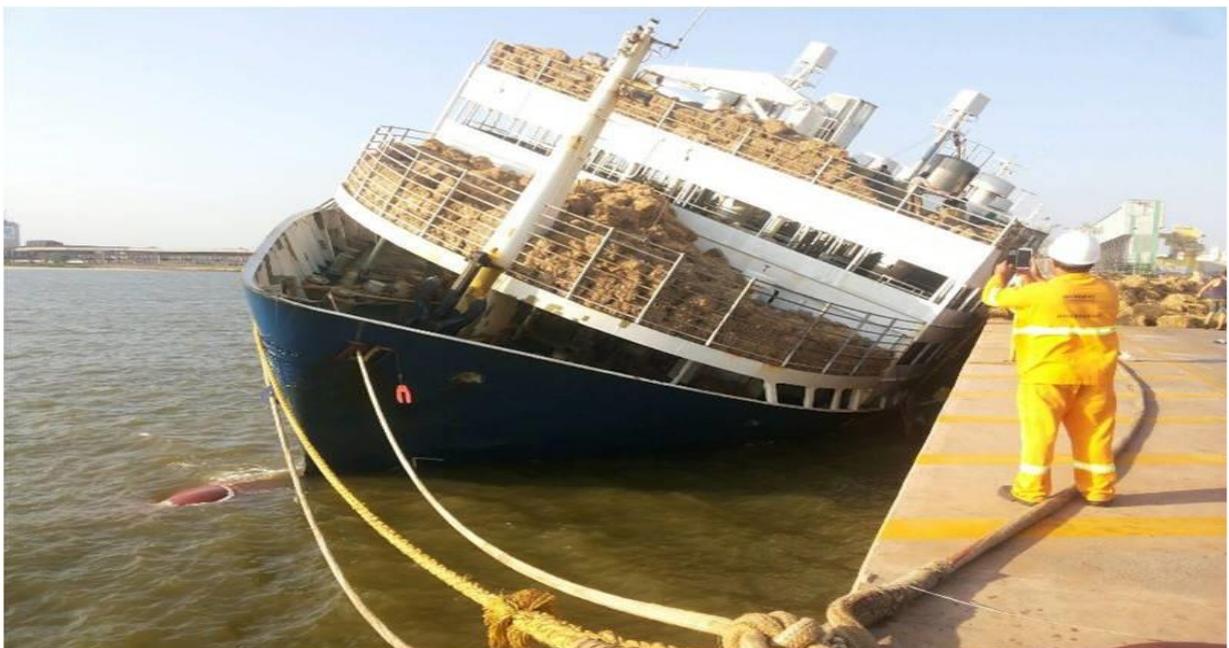
Os dados referentes ao acidente ambiental provocado pelo Navio Haidar serão analisados de forma gradual, abordando desde a fase inicial de apuração dos fatos, bem como das demais etapas de denúncia e responsabilização civil ambiental contra as empresas envolvidas.

Quando se trata de aspectos de cunho ambiental, abre-se um leque de opiniões e, sobretudo, de julgamentos acerca do tema, isso porque as leis ambientais sofreram uma evolução necessária a fim de se adequar a atual realidade e sobretudo punir com mais rigor os danos causados ao meio ambiente.

Daí a necessidade de analisar de forma mais pontual o caso concreto do navio Haidar, um acidente trágico que atingiu e ainda atinge a população de Barcarena e Abaetetuba e afetou a sobremaneira a vida e a rotina da população local.



**Figura 2** - Porto de Vila do Conde.  
FONTE: Diário do Pará - DOL, 2015.



**Figura 3** - Naufrágio do Navio Haidar.  
FONTE: Diário do Pará - DOL, 2015.



**Figura 4** - Imagens da Praia de Vila do Conde.  
**FONTE:** Diário do Pará - DOL, 2015.

## **8. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **8.1. Análise Descritiva: O Caso Concreto do Navio Haidar**

Ocorrido no município de Barcarena-Pará, o caso concreto Navio Haidar, que no dia 6 de outubro de 2015, naufragou no Porto de Vila do Conde, com uma carga de 5 (cinco) mil bovinos vivos. O naufrágio ocasionou a morte da carga viva mediante intenso sofrimento, poluição da água, vazamento de óleo, espalhamento de feno, com intenso dano ambiental e à saúde humana. Para conter esses poluentes, foi colocado pela Companhia Docas do Pará (empresa envolvida no acidente) barreiras de contenção e boias de sinalização, a fim de evitar danos maiores.

Contudo, no dia 11 de outubro de 2015, com o rompimento total da barreira de contenção, antes colocada como medida de prevenção, de forma que várias carcaças de bovinos, já em estado avançado de putrefação atingisse toda extensão da praia de Vila do Conde.

Assim, todo o comércio local parou suas atividades, as praias foram interditadas para banho e consumo de alimentos, bem como famílias deixaram suas casas devido a problemas de saúde.

Ressalta-se que o dano ambiental ocorrido atingiu não só o município de Barcarena, mas também os municípios vizinhos como Abaetetuba, principalmente área de ilhas e praias (fotos sequenciais no anexo 1).

### **8.2 O antes e o depois do acidente**

Antes do acidente as famílias de Barcarena, sobretudo as que vivem na praia da Vila do Conde e das Ilhas próximas, sobreviviam da pesca e da venda de alimentos na praia, a maioria não trabalha de carteira assinada, mas vivia na informalidade, ganhando o sustento da venda de água, refrigerante, refeições que eram compradas por turistas e pessoas que vinha de municípios vizinhos desfrutar das praias de Barcarena, em especial a de Vila do Conde e de Caripi.

Segundo informações da Secretaria de Assistência Social de Barcarena, a maioria das famílias são cadastradas no CADÚNICO (cadastro único dos programas sociais), e recebem o Bolsa Família, também participavam de serviços de convivência oferecidos pelos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS.

Mesmo após o acidente, as famílias continuam sendo assistidas pelos serviços da assistência social, recebendo cestas básicas, água potável, e sendo cadastradas para mensurar o dano causado pós-acidente.

Hoje a vida das pessoas não é mais a mesma, o rio não é mais o mesmo, a praia já não é tão movimentada como antes, os banhos diminuíram, até as vendas diminuíram, até que se consiga voltar a acreditar que realmente a contaminação acabou e a vida das pessoas paralisou em todos os sentidos.

Pensar numa compensação, numa indenização mesmo que para amenizar os prejuízos materiais, morais, e dar aos envolvidos a oportunidade de retornar a sua rotina de antes.

### **8.3 A responsabilização civil dos envolvidos**

Após o acidente, foram feitas inúmeras incursões, emissões de laudos, relatórios, fotos e levantamento dos prejuízos causados ao meio ambiente e as famílias que lá estavam e lá viviam sua rotina habitual.

Assim, somente no dia 19 de abril de 2017, o Ministério Público do Pará ofereceu denúncia contra cinco pessoas e quatro empresas pelo naufrágio do navio Haidar, devido à poluição e dano causado ao meio ambiente e a população diretamente envolvida. As cinco pessoas denunciadas pelo Ministério Público do Estado são: o capitão da embarcação Haidar; o proprietário da Empresa Tamara ShippingCoLtda; o presidente da Companhia Docas do Pará (CDP); o sócio administrador da Empresa Norte Trading Operadora Portuária Ltda; e o diretor presidente da Empresa Minerva S/A. As empresas denunciadas são: Tamara ShippingCoLtda, Companhia Docas do Pará (CDP), Norte Trading Operadora Portuária Ltda e Empresa Minerva S/A.

Após a denúncia os acusados tiveram a oportunidade de se defender, várias audiências judiciais foram realizadas na tentativa de realizar acordos que pudessem amenizar o ocorrido. Também, nas comunidades atingidas, foram realizadas várias audiências públicas no sentido de ouvir os anseios da população atingida.

A responsabilidade civil adotada pelo nosso Código Civil é, sem dúvida, de cunho subjetivista, pois se assegura na culpa do agente, como já foi observado. Porém, ao tratar da responsabilidade pelo dano ambiental, a doutrina da culpa mostra-se insuficiente, pois inconcebível a ideia de irressarcibilidade do dano ambiental praticado por alguém sem dolo ou culpa.

No que concerne ao foco principal deste estudo, os agentes privados, fica claro que pelo ordenamento jurídico pátrio, o principal responsável pelo dano ambiental é o poluidor. Ratifica-se aqui que poluidor é “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”. O perfil do poluidor deve ser interpretado de forma ampla, estendendo o conceito a qualquer pessoa que degrade ou altere de maneira desfavorável a qualidade do meio ambiente.

Como observado, além da pessoa física, a jurídica também pode ser penalizada pela prática de danos ao meio ambiente, tanto o Poder Público quanto o particular. A Lei nº 9.605/98, em seu art. 4º, diz que poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente.

Havendo pluralidade de agentes degradadores, todos deverão responder solidariamente, nos termos do artigo 942 do novo Código Civil. Isso ocorre, porque a responsabilidade por dano ambiental, além de objetiva, é solidária e concorrente.

Com relação a este tema, destaca-se a colocação de Rocha (2000, p. 146): Como num polo industrial poderíamos identificara parcela de responsabilidade de cada empresa poluidora? É tarefa muito difícil, por isso qualquer uma pode responder pelo prejuízo total. A vítima pode optar pelo poluidor solvente no lugar do insolvente.

A responsabilidade civil, como se pode perceber, está intimamente ligada ao elemento moral, ou melhor, ao elemento volitivo, ou pelo menos, à consciência de seus atos. As pessoas jurídicas não possuem um órgão próprio para a manifestação de sua vontade, pois se tratam de ficções jurídicas, uma personificação de um ente

capaz de manifestar-se em nome de toda uma coletividade ou de uma associação de pessoas com objetivos comuns.

No sentido de compreender a responsabilidade civil das pessoas jurídicas é indispensável, primeiramente, a busca da natureza das mesmas. As diversas teorias que tentam explicar a natureza jurídica de uma pessoa jurídica podem ser resumidas em duas: teoria da ficção e a teoria realista. De um lado, a teoria da ficção não aceita a pessoa jurídica com personalidade distinta de seus componentes, assim a pessoa jurídica não passa de mera criação legal. Frente ao exposto, a pessoa jurídica não passa de uma manifestação abstrata e necessária que facilita a expressão de uma vontade conjunta de várias pessoas naturais. Para expressar essa vontade, é necessário que haja um representante, pois, uma pessoa jurídica não é sujeito de direitos. Deste modo, as pessoas jurídicas adquirem capacidade apenas em termos patrimoniais, quanto às demais responsabilidades, a capacidade é limitada.

Sob outro prisma, a teoria da realidade é a que mais se adapta ao princípio da responsabilidade das pessoas jurídicas de direito privado, segundo Pereira (2004, p. 119). A pessoa jurídica é dotada de personalidade e vontade própria, podendo ser responsabilizada pelos atos emanados de seus órgãos. A personalidade jurídica passa a ser um atributo, uma investidura que o Estado defere aos entes merecedores dessa situação.

O Direito Civil Brasileiro estabelece pelo artigo 43 do novo Código Civil que a responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público é objetiva e segue as determinações da Constituição Federal de 1988, quanto às pessoas jurídicas de direito privado, lhes é reservado o artigo 931 do mesmo Estatuto, que aplica a regra do artigo antecedente, determinando que os empresários individuais e empresas respondem independente de culpa pelos danos causados pelos produtos postos em circulação. No último caso, a responsabilidade objetiva é ampliada, atingindo até mesmo os empresários individuais, pessoas físicas. Estabelece Pereira (1998, p. 123): as pessoas jurídicas de direito privado, qualquer que seja a sua natureza e os seus fins, respondem pelos atos de seus dirigentes ou administradores, bem como de seus empregados ou prepostos que, nessa qualidade, causem dano a outrem. Não há interesse em determinar a culpa, se *in eligendo* ou *in vigilando*, mas importar em

determinar a existência do dano e sua autoria, apurando que o agente procede nessa qualidade ou por ocasião dele.

Deste modo, quando a pessoa jurídica age por meio de seus representantes, é a pessoa física destes quem, eventualmente, pratica o ato ilícito causador de danos à vítima. Porém, quando os representantes ao praticarem um ato contrário ao direito o fizerem como delegados da pessoa jurídica, a responsabilidade seria desta para a reparação do dano causado. A constatação é óbvia, pois, enquanto os representantes agem como delegados da pessoa jurídica, esta é responsável pela reparação do dano. Senão, quando os representantes não têm poderes para praticar o ato ilícito, serão responsáveis diretos pela reparação do dano, e a pessoa jurídica apenas responderá solidariamente.

Na última hipótese, a pessoa jurídica de direito privado é responsável indireta do dano causado, e responde por ato praticado por terceiro. Por conseguinte, a conclusão natural é de que as pessoas jurídicas de direito privado possuem dois tipos de responsabilidade: por ato próprio ou por ato de terceiro. E mais, a responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito privado é objetiva, sem preocupação com a culpa, apenas se interessa com o dano sofrido pela vítima. Sabe-se que as pessoas jurídicas de direito privado podem assumir alguns tipos, como preceitua o artigo 44 do novo Código Civil, tais como: associações, sociedades e fundações.

O Novo Código Civil regulamenta de forma mais completa as pessoas jurídicas de direito privado e responsabiliza de forma veemente a pessoa dos administradores da sociedade quando exercerem seus poderes nos limites constituídos pelo contrato social. A disposição está no artigo 47, in verbis: “obrigam a pessoa jurídica os atos dos administradores, exercidos nos limites de seus poderes definidos no ato constitutivo”. Quanto ao dano ambiental, objetivo de nosso estudo, a pessoa jurídica que lhe deu causa é responsável por sua reparação, de acordo com o artigo 14 da Lei nº 6.938/81, que será estudado posteriormente. Além disso, a Constituição Federal, em seu artigo 225, §3º, disciplina:

“Art. 225 – (...) §3º - As condutas e as atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”

Resta claro que o legislador constituinte teve a intenção de proteger o meio-ambiente, no sentido de punir todo e qualquer dano causado ao meio-ambiente, seja ele ocasionado por uma pessoa natural ou por uma sociedade cível ou comercial. E mais, a Lei nº 9.605/98 completou a legislação ambiental punitiva, dispondo no artigo 3º a responsabilidade civil, penal e administrativa das pessoas jurídicas cometedoras dos crimes ambientais previsto na mesma Lei. Porém, a questão de grande relevância é o artigo 4º 8 da referida Lei. Esse determina a desconsideração da personalidade jurídica, sempre que esta impossibilite o ressarcimento dos prejuízos causados ao meio-ambiente ecologicamente equilibrado, por uma sociedade, como por exemplo.

A regra determina como principal fundamento a reparação do dano ambiental, sendo que para tanto, não importe se a culpa pelo dano seja da pessoa jurídica por seu ato próprio ou por ato de terceiros que a administram.

Assim, mesmo que o dano seja ocasionado pela sociedade como tal, e ela não possuir patrimônio suficiente para a indenização, seus sócios podem ser responsabilizados e obrigados a repará-lo.

Dessa forma, a conclusão é de que a responsabilidade civil das pessoas jurídicas não se modifica com o passar do tempo, a evolução foi apenas no campo da responsabilidade objetiva, na qual se deixou de perquirir a culpa do agente causador do dano, e esta questão só é discutida na ação regressiva da pessoa jurídica contra seu empregado ou funcionário responsável.

#### **8.4. A mensuração do dano ambiental**

Segundo Leite (2000, p. 97): “dano é toda a ofensa a bens ou interesses alheios protegidos pela ordem jurídica”. O dano pode ser patrimonial, quando afetar o patrimônio econômico da vítima e pode ser extrapatrimonial, o denominado dano moral, no qual o prejuízo atinge apenas a consciência psicológica da vítima, resultante da violação dos direitos da personalidade.

Sem dúvidas, o dano é pressuposto necessário ao conceito de responsabilidade civil. Sem o dano, não há a obrigação de reparar, pois se perde a razão de restabelecimento do status quo. O dano ambiental, por sua vez, vai depender

da ideia a se formar a respeito do bem jurídico protegido pelo ordenamento jurídico e atingido pelo dano.

Frente ao exposto, o dano pode ser patrimonial ou moral, assim também o é o dano ambiental. O dano caracterizado como ambiental patrimonial exige a reparação ou indenização do bem ambiental lesado, que pertence a toda a coletividade. Já no que se refere dano moral ambiental este está relacionado a todo prejuízo não econômico causado ao indivíduo ou sociedade, em virtude de lesão ao meio-ambiente.

Neste cenário, não é possível deixar de lado a questão social desencadeada pelo dano ambiental. O dano ao meio ambiente representa lesão a um direito difuso, um bem imaterial, incorpóreo, autônomo, de interesse da coletividade, garantido constitucionalmente para o uso comum do povo e para contribuir com a qualidade de vida das pessoas.

Deste modo, a reparação não pode se referir apenas às pessoas que postularam em juízo tal ressarcimento, pois se trata de um direito de todos.

Do exposto, é possível concluir que o dano ambiental deve ser compreendido como toda a lesão intolerável causada por qualquer ação humana, seja esta com culpa ou não, ao meio-ambiente, diretamente, como macrobem do interesse da coletividade, em uma concepção totalizante, e indiretamente, a terceiros, tendo em vista interesses próprios e individualizáveis e que refletem no macro bem.

No cerne ambiental é difícil mensurar o dano causado, sobretudo porque envolve mais que dados quantitativos envolvem dados qualitativos, levantamento de informações, laudos específicos e outros critérios abordados pelo autor da denúncia, no caso o Ministério Público do Estado do Pará.

Para atender e entender como mensurar ou mesmo tentar identificar em números qualitativos e quantitativos uma possível forma de amenizar o sofrimento das famílias envolvidas no acidente do Navio Haidar, foram realizados vários estudos, laudos e tratamento nos arquivos enviados por secretarias municipais e associações, no intuito de corrigir inconsistências e aproximar o resultado de algo justo e de acordo com previsto enquanto dano causado.

Foi realizado um trabalho de auto filtro, corrigindo duplicidades de informações, inconsistências, no intuito de padronização dos dados fornecidos pelas prefeituras de Abaetetuba e Barcarena.

Assim, com base nas informações obtidas por especialistas e um trabalho árduo das secretarias de assistência social e meio ambiente, foi possível chegar ao número de vítimas penalizadas pelo dano ambiental e social, e a um número comum de valores em acordo com os envolvidos.

O acordo homologado foi subdividido em indenizações as prefeituras de Barcarena e Abaetetuba, indenizações a população prejudicada pelo acidente, indenizações a fundos financiáveis para projetos de cunho ambiental. Os valores chegam a milhões, e estão embasados nos anseios da comunidade, nos laudos fornecidos por técnicos da área, e nos acordos estabelecidos e intermediados pelo Ministério Público Federal e Estadual e Defensoria Pública do Estado do Pará e da União, conforme anexo 2.

Os acordos tiveram como base a ação de obrigação de fazer proposta em favor dos envolvidos, ação de danos ambientais e materiais não suscetíveis de reparação, danos morais coletivos, maus tratos e danos contra animais, indenização às vítimas do acidente pelos danos.

Do exposto, é possível concluir que o dano ambiental deve ser compreendido como toda a lesão intolerável causada por qualquer ação humana, seja esta com culpa ou não, ao meio-ambiente, diretamente, como maior bem do interesse da coletividade, em uma concepção totalizante, e indiretamente, a terceiros, tendo em vista interesses próprios e individualizáveis e que refletem no macro bem.

## **8.5. Discussões Finais**

O referido trabalho de mestrado assumiu como objetivo fazer uma abordagem teórica do tema referente à responsabilização civil ambiental dos agentes privados em crimes ambientais, delineando conceitos, classificações e características a fim de subsidiar o referido debate. Para tal, esta análise apoiou-se num arcabouço teórico envolvendo legislações da área ambiental, autores que discutem o tema e estudo e

casos concretos no caso do “Navio Haidar” que de certa forma contribuiu para a referida discussão.

Realizou-se em primeiro lugar uma revisão de literatura. Onde se identificou que a doutrina sobre a responsabilidade civil divide-se em subjetiva e objetiva. A primeira adotada pelo Código Civil brasileiro tem como seu principal elemento, a culpa, ou seja, o agente causador do dano é obrigado a repará-lo, apenas quando for o culpado pela conduta lesiva. Ressalta-se que a segunda teoria, que vem sendo inserida nas legislações mais atuais, como por exemplo, no Código de Defesa do Consumidor e a Legislação de Proteção Ambiental, prima pelo risco, assim, aquele que com sua conduta assumiu o risco de produzir um dano, já é responsável.

A responsabilidade civil classificada como subjetiva, descrita no artigo 186 do Código Civil, exige os seguintes pressupostos para sua caracterização: ação ou omissão culpa ou dolo, dano e a relação entre a conduta lesiva e a lesão. A responsabilidade objetiva não tem como elemento a culpa, e seu principal alicerce é a reparação do dano causado.

A responsabilidade pelo dano ambiental é do tipo objetiva, independentemente de quem seja o culpado, se pesquise o responsável pela degradação e este deve arcar com todos os custos para a reparação, prevenção e repressão aos danos ambientais. A legislação brasileira preocupou-se em obter o ressarcimento pelos danos ocasionados, mesmo que para tanto desconsidere institutos consagrados como o da personalidade jurídica.

No que se refere à reparação pelo dano ambiental, observa-se que esta é composta de dois aspectos: o retorno ao estado anterior ao dano, e a reparação pecuniária, como repressão a mais atos lesivos. O quantum é determinado pelo princípio da reparação integral do dano, não podendo o agente degradador ressarcir parcialmente a lesão material, imaterial e jurídica causada.

O que pode se observar é que mesmo com as legislações concernentes ao meio ambiente, mesmo com a lei de crimes ambientais, políticas nacionais de meio ambiente, os crimes ambientais ocorrem de forma rotineira, às vezes sequer são realizados procedimentos e quando o são, passam anos para que ocorram as audiências que preveem, na maioria das vezes, compensações ambientais que nada contribuem com o meio ambiente.

Deste estudo teórico, retiraram-se alguns resultados. Em primeiro lugar verificou-se que no âmbito de legislação existe um avanço muito grande, várias legislações foram e ainda estão sendo criadas com o intuito de proteger o meio ambiente. Verificou-se ainda que mesmo que tardiamente as responsabilidades civil e também criminal são aplicadas aos agentes causadores do dano.

Conclui-se, ainda, que como no caso do acidente do Navio Haidar ocorrido em Barcarena, existe a comoção e também a oportunização, que dependendo da abordagem dos fatos há os que ajudam a contornar os danos e há os que usam da situação para conseguir algo em troca. No caso do Navio Haidar foi preciso muitos ajustes até que se chegassem aos que realmente foram atingidos pelo acidente, antes disso todos eram vítimas e tinham direitos a serem pleiteados tanto administrativamente, quanto judicialmente.

O presente estudo apresenta resultados efetivos de um caso concreto desde a sua fase inicial quanto a fase final dos acordos homologados em face dos atingidos.

Nesta investigação constatou-se o fato de que a legislação ambiental quando aplicada da forma devida e quanto várias instituições se unem e comungam dos mesmos objetivos, a efetividade das sentenças torna-se mais próxima da realidade dos envolvidos.

Outro fator positivo a favor da urgência na resolução do litígio foram as organizações sociais e a mídia, que pressionaram a fim de que se chegasse a uma solução em relação aos danos sofridos com o referido acidente.

Uma limitação deste estudo está relacionada com a escassez de informações oficiais, sendo que o que foi obtido foi via sites de transparência das instituições envolvidas, a saber: Ministério Público do Estado do Pará, Ministério Público da União, Defensoria do Estado do Pará e Defensoria Pública da União e algumas informações via secretaria de assistência social de Barcarena, as secretarias municipais de meio ambiente de Abaetetuba e Barcarena, bem como a secretaria estadual de meio ambiente, pouco informam ou divulgam quaisquer informações concernentes ao caso do Navio Haidar, sendo isso uma dificuldade para discutir a referida temática.

Assim, tendo o escopo de refletir sobre a responsabilidade civil das pessoas jurídicas, em especial, as sociedades em geral, aos danos ambientais por elas causados, o objetivo final consistiu em desenvolver conceitos tais como: a

responsabilidade civil das pessoas jurídicas e o dano ambiental, e o que esses influenciam para a efetiva prevenção e reparação à destruição do meio-ambiente, preocupação geral da humanidade.

A partir da Lei nº 6.938/1981, que trouxe para a matéria ambiental a responsabilização objetiva pelos danos ambientais, é que a reparação do dano ambiental tornou-se uma realidade efetiva, pois para as vítimas do dano ambiental tornou-se mais fácil a caracterização do dever de indenizar do poluidor, na medida em que, basta o simples exercício de uma atividade potencialmente danosa para que nasça a obrigação de reparar o dano ecológico.

Por fim, este estudo constituiu apenas um contributo para o conhecimento acerca das responsabilidades civil ambiental em face de entes privados, passeando num contexto histórico, analisando as vertentes envolvidas, e, sobretudo aqueles que de forma específicos possam ter ocasionado danos evidentes como no caso estudado do Navio Haidar, fazendo uma análise teórica e jurídica acerca dos fatos ocorridos, e também demonstrando a finalização e desfecho do ocorrido que foi a celebração de acordos judiciais indenizatórios em favor dos envolvidos.

## 9. CONCLUSÕES

Do caso concreto analisado e da análise técnica e jurídica realizada, conclui-se que:

A solução negociada se mostrou mais adequada para o tipo de conflito objeto do presente estudo. As ações analisadas, em quase sua totalidade, transformaram-se em termos de acordo para que pudessem ter uma solução satisfatória, haja vista o quantitativo de pessoas envolvidas e a relevância do dano ambiental causado.

A ação ajuizada pelo Ministério Público Estadual e Federal e pela Defensoria Pública da União e Estadual, como analisada e exposta, demonstra claramente que nem sempre a mensuração do dano pode ser evidenciada através de valores, estes apesar de necessários para aplicação da lei em todos os seus termos, nem sempre suprem os danos causados e os sofrimentos da população que habita a área afetada.

A solução negociada (via TACS, acordos) parte da necessidade de agilizar soluções a população afetada, no sentido de amenizar os prejuízos e os sofrimentos causados.

O Poder Judiciário sozinho não “dá conta” da questão. É necessário envolver as demais instituições, a população envolvida e os causadores dos danos, no sentido de se chegar a uma solução pacífica e, sobretudo que atenda às necessidades dos prejudicados e contemple a amenização do dano ambiental.

Por este motivo, o TAC e os acordos realizados se mostraram mais adequados, já que numa decisão isolada a decisão do juiz é solitária, e leva em consideração somente o que está escrito no processo.

É necessário que todos os atores participem do processo, desde a população envolvida, passando pelo Ministério Público, órgãos estaduais relativos à questão ambiental e, principalmente, o poder público municipal que conhece de perto os problemas da localidade.

Apesar de todas as dificuldades enfrentadas dentro do caso Navio Haidar: dificuldades de informações, de se chegar a um acordo que atendesse a todos, de realizar audiências públicas com os envolvidos e isso é uma tarefa árdua pela especificidade individual de cada ser humano. E isso se deve ao fato de que ainda há uma resistência em se pactuar com interesses transindividuais, de acordo com a visão tradicional do Direito, visão esta de cunho individualista. Mesmo os anteprojetos de códigos de processos coletivos apresentados nesse estudo, que visam dar um

tratamento atual e uniforme à tutela dos interesses transindividuais, não dão maiores poderes ao ajustamento de conduta, mas apenas os regulamenta de uma forma mais uniforme.

Mas o que se pode concluir afinal é que apesar de tudo, os resultados foram positivos. Os valores indenizatórios pagos a população envolvida, os valores disponibilizados a recuperação do dano ambiental, os valores destinados a projetos de cunho ambiental, tudo isso não mais trará de volta a vida antes do acidente, mas trouxe um pouco de dignidade aos que lutaram para ter seu prejuízo ressarcido, tendo condições de recomeçar de novo suas vidas.

É fático que nada vai fazer esquecer os traumas, o desespero de ver tantos bois mortos e imersos dentro da água, mas o sentimento de justiça, de aplicação da legislação ambiental dentro do que foi proposto e acordado é um resultado positivo dentro de um cenário de impunidade, de morosidade e de inércia do poder público, hoje muito comum no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. **Princípio do Poluidor Pagador – Pedra Angular da Política Comunitária do Ambiente**, Coimbra Editora, 1997, p. 139.

BENI, Mário Carlos. **Análise estrutural do turismo**. 10.ed. São Paulo: Editora Senac, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1994.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **O que é educação**. São Paulo: Brasiliense, 2007.

BRASIL, Decreto n. 02 de 1994. **Aprova o texto da Convenção sobre a Diversidade biológica**, assinada durante a Convenção das Nações Unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 e 14 de junho de 1992.

BRASIL. Lei. n. 9.433, de 08 de janeiro de 1997. **Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos**, cria o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, regulamenta o Inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1. da Lei n. 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei 7.990 de 28 de dezembro de 1989.

BRASIL, Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965. **Regula a ação popular**.

BRASIL, Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965. **Institui o novo Código Florestal**. Revogado pela Lei n. 12.651, de 2012.

BRASIL, Decreto n. 75.700, de 07 de maio de 1975. **Estabelece área de proteção para as fontes água mineral**.

BRASIL, Decreto n. 79.367, de 09 de março de 1977. **Dispõe sobre as normas e o padrão de potabilidade de água e dá outras providências**.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[www.planalto.com.br](http://www.planalto.com.br)>. Acesso em: 25 de mai. 2018.

BRASIL, Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente**, sem fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.com.br](http://www.planalto.com.br)>. Acesso em: 25 de mai. 2018.

BRASIL, Lei n. 7.347, de Julho de 1985. **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, paisagístico (vetado), e dá outras providências. Alterado pela Lei. N. 8.078 de 11 de setembro de 1990. Disponível em: <[www.planalto.com.br](http://www.planalto.com.br)>. Acesso em: 25 de mai. 2018.

BRASIL, Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. **Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente**, e dá outras providências. Diário Oficial da União. 13 de fev. 1998. Retificado em 17 de fev. 1998. Disponível em: <www.planalto.com.br>. Acesso em: 25 de mai. 2018.

BRASIL, DECRETO–LEI n. 2.848, de 07 de dezembro de 1940. **Institui o Código Penal**.

BRASIL, CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO IMPÉRIO DO BRAZIL (de 25 de março de 1824).

BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (de 24 de fevereiro de 1891).

BRASIL, Lei n. 3.071, de 01 de janeiro de 1916. **Código Civil**.

BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. (de 16 de julho de 1934).

BRASIL, DECRETO N. 24.645, de 10 de julho de 1934. **Estabelece Medidas de proteção aos animais**. Revogado pelo Decreto n. 11, de 1991.

BRASIL, CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (de 10 de novembro de 1937).

BRASIL, EMENDA CONSTITUCIONAL N. 01, de 17 de outubro de 1969. **Edita o novo texto da Constituição Federal**, de 24 de janeiro de 1967.

BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1967.

BRASIL, Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962. **Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação**.

BRASIL, Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

BRASIL, RESOLUÇÃO CONAMA N° 20, de 18 de junho de 1986.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**, Coimbra, Livraria Almedina, 1997.

CANO, Guilherme. **Introdução ao tema dos aspectos jurídicos do princípio contaminador-pagador**. Buenos Aires: Editora Fraternal, 1983.

CARAVITA, Benjamino. **Direttopublicdell ambiente**, Bolonha, II, 1990.

CORIOLOANO, Luzia Neide Menezes. **“Os limites do Desenvolvimento e do Turismo”**. In: CORIOLOANO, Luzia Neide Menezes (org.) O Turismo de Inclusão e o Desenvolvimento Local. Fortaleza: Editora Premium, 2003.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: responsabilidade civil**. V. 7. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FAUNDEZ, A.: **O poder da participação**. SP: Cortez, 1993.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de direito Ambiental e legislação aplicável**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IRVING, M.A. **Participação: questão central na sustentabilidade de projetos de desenvolvimento**. In: IRVING, M. A.; AZEVEDO, J. Turismo: O desafio da sustentabilidade. São Paulo: Futura, 2002.

JACOBI, P.; TRISTÃO, M.; FRANCO, M. I. G. C. **A função social de educação ambiental nas práticas colaborativas: participação e engajamento**. CEDES, vol. 29, n.77, 2009.

KAUFFMANN, Ronaldo Maia. **Meio Ambiente e Vida Urbana**. In Revista dos Tribunais, São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 666, abril-1991.

KANTO, Maurice. **LesNouveaux principes de droit International de environnementrevue**. Juridique de Enviromentrevue, 1/11-30, Limoges, SFDE, 1993.

KIEGER, Maria da Graça; MACIEL, Ana Maria Becker; ROCHA, João Carlos de Carvalho. **Dicionário de Direito Ambiental**. Terminologia das Leis do Meio Ambiente. 2 ed. Rio de Janeiro: Lexicon, 2008, p.124.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

LAZZARINI, Sérgio Giovannetti. **Estudo de Caso: aplicabilidade e limitações do método para fins de pesquisa**. Economia & Empresa, , v 2, 4, São Paulo, out/dez, 1995.

LEFF, Enrique. **Saber Ambiental**. Petrópolis, Vozes, 343 p., 2001.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

Lei 9.605/98 (Lei dos Crimes Ambientais). São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, **VadeMecum Universitário**, 2009.

LOPES, Miguel de Serpa. **Curso de direito civil**. 8. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. **Direito ambiental brasileiro**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, 1993.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo Brasileiro**, 2001.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. **O direito posto e o direito pressuposto**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Direito do meio ambiente e participação popular**. Brasília: IBAMA, 1994.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico**, 1972, p.26.

NORONHA, Fernando. **Direito das obrigações: fundamento do direito das obrigações**. Introdução à responsabilidade civil. São Paulo: Saraiva, 2003.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. **Responsabilidade Civil**. Ed. Forense, Rio de Janeiro: 1998.

RODRIGUES, Sílvio. **Direito civil: responsabilidade civil**. V. 4. 20 ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

RODGERS, Jr. William H. **Environmental law**. St. Paul: West, 1997.

RAMON, Fernando Lopez. **El derecho ambiental como derecho de la función public de protección de los recursos naturales**. Cuadernosderecho judicial. XXVIII/125-147, 1994.

SANTOS, M. et al. **Território e sociedade: entrevista com Milton Santos**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1996.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. **Direito ambiental constitucional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, C.B.P. **Desenvolvimento Sustentável: Uma abordagem em construção no transporte público**. In: Revista de gestão integrada em saúde do trabalho e meio ambiente, 2006.

SIMONIAN, L.T.L. **Saberes locais e biodiversidade**. Saber local/interesse global: propriedade intelectual, biodiversidade e conhecimento tradicional na Amazônia/Anais. Belém: MPEG, CESUPA, 2005.

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

SOARES, J. Biologia Básica. **Genética, Eu e Ecologia.** Vol.3. São Paulo, Scipione, 1996.

SOUZA, Leonardo da Rocha de. **A Consideração dos agentes a deliberação ambiental:** uma proposta a partir da ética do discurso de Jurgen Habermas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: responsabilidade civil.** V. 4. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

# **ANEXO 1**

## **Fotos sequenciais**

**ANEXO 2**

**Sentença judicial do caso**

**Navio Haidar**