

Justiça ambiental: uma análise à luz da Constituição Federal

Environmental justice: an analysis under the Federal Constitution

Ana Keuly Luz Bezerra*
José Machado Moita**

Resumo: A temática da justiça ambiental, numa perspectiva socioeconômica e à luz dos preceitos constitucionais, traz, em cena, a necessidade de tratamento igualitário, no que diz respeito aos impactos ambientais negativos que atingem a população. Este estudo tem como objetivo identificar as categorias utilizadas pelos ministros do Supremo Tribunal Federal na fundamentação de seus votos ao julgarem as demandas ambientais selecionadas, sob os princípios resguardados no art. 225 da Constituição Federal de 1988. O método adotado é a análise documental de caráter exploratório, tendo como foco as Ações Diretas de Inconstitucionalidade, apreciadas com julgamento de mérito, no período de outubro de 1988 a agosto de 2012. Para análise das discursividades dos aplicadores da lei, utilizam-se algumas perspectivas teóricas de direito, dentre elas as de Ronald Dworkin (1999) e Jürgen Habermas (1997) e, para análise dos julgados, a teoria sistêmica de Luhmann (1983). Ao final do estudo, é possível identificar 14 categorias ambientais utilizadas pelos julgadores na fundamentação de seus votos, e o percentual de incidência de cada uma delas sobre a amostragem selecionada. O estudo evidencia ainda, a não utilização dos princípios da justiça ambiental, na fundamentação das decisões dos ministros da Suprema Corte, o que sugere uma ampliação, por parte dos julgadores, da interpretação dos dispositivos legais ambientais, associada a um olhar multifacetado das questões ambientais e do princípio da equidade.

Palavras-chave: Justiça ambiental. Constituição Federal. Direitos fundamentais.

Abstract: The theme of environmental justice within a socio-economic perspective and in light of constitutional principles, brings into play the need for equal treatment with regard to the negative environmental impacts that

* Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Bacharela em Direito.

** Professor-Adjunto no Centro de Ciências Naturais/Departamento de Química.

affect the population. This study aims to identify the categories used by the Supremo Tribunal Federal in the grounds of their votes to judge the environmental demands selected under the principles safeguarded in Article 225 of the Federal Constitution. The method used was the documentary analysis of exploratory nature, focusing on the Direct Actions of Unconstitutionality, enjoyed with judgment on the merits, from October 1988 to August 2012. For analysis of the discourses of law enforcers, used If some theoretical perspectives of law, among them Ronald Dworkin (1999) and Jürgen Habermas (1997), and analysis of the trial, we used the systems theory of Luhmann (1983). At the end of the study, were identified 14 environmental categories, used by judges in the grounds of their votes, and the incidence percentage of each of the selected sampling. The study showed also the non-use of the principles of environmental justice, in the grounds of the decisions of the Supreme Court justices, suggesting an expansion on the part of the judges in the interpretation of environmental legal provisions, coupled with a multifaceted look at environmental issues and the principles of equity.

Keywords: Environmental justice. Federal Constitution. Fundamental rights.

Introdução

As questões ambientais ainda são pouco valorizadas em nossa sociedade, e isso é agravado, pela falta de percepção, de distribuição assimétrica dos impactos ambientais negativos sobre a população. O conceito de justiça ambiental vem da experiência inicial dos movimentos sociais dos Estados Unidos e do clamor dos cidadãos pobres e das etnias socialmente discriminadas e vulnerabilizadas, quanto à sua maior exposição a riscos ambientais por habitarem na vizinhança de depósitos de lixo químicos e radioativos ou de indústrias com efluentes poluentes. (LYNCH, 2001).

A importância da noção de justiça ambiental decorre da constatação de que a crescente escassez de recursos naturais e a desestabilização dos ecossistemas afetam, de modo desigual, e muitas vezes injusto, diferentes grupos sociais ou áreas geográficas.

Ou seja, o relacionamento entre sociedade e natureza reflete, em maior ou menor grau, as assimetrias políticas, sociais e econômicas, que são específicas de determinado momento histórico, e de uma dada configuração espacial, tanto nos âmbitos local e regional quanto entre países e continentes.

A compreensão das questões ambientais passa pela multiplicidade de olhares, que abarcam o social, o econômico, o técnico-científico, o político, entre outros. Um modo particular de analisá-las é o olhar jurídico, que cresce à medida que a judicialização da vida civil torna-se comum.

Neste trabalho, pretende-se identificar as categorias utilizadas pelos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) na fundamentação de seus votos, ao julgarem as demandas ambientais selecionadas, sob os princípios resguardados no art. 225 da Constituição Federal (CF/88). E a partir dessa identificação, extrair o pensamento do Judiciário brasileiro, através do pronunciamento quando da análise das demandas ambientais, observando-se a fundamentação legal-ambiental na elaboração dos votos, bem como a utilização ou a menção dos princípios da justiça ambiental nas decisões analisadas.

A transparência dessas decisões fica evidenciada pela disponibilidade dos resultados da apreciação das demandas ambientais, no sítio do STF, de livre-acesso, mas que exige uma leitura analítica dos acórdãos, a fim de interpretá-los e produzir resultados científicos a partir desses.

1 Metodologia

O estudo sobre a justiça ambiental, tema central discutido nesta pesquisa, não é conceitualmente uma ciência, mas tem caráter epistemológico, porque apresenta conceitos científicos de diversas áreas do conhecimento, utilizados em sua fundamentação, especificamente a ciência jurídica e os estudos socioeconômicos sobre desenvolvimento sustentável.

No polo teórico do estudo, é importante ressaltar a natureza multidisciplinar da questão ambiental e da problemática, objeto de estudo vez que requer conhecimento de áreas diversas, para sua construção e fundamentação. Nesse sentido, nesta pesquisa utilizam-se diversas ciências sociais e humanas, dentre elas: direito, antropologia, economia, sociologia, filosofia, administração e também das ciências ambientais.

Foram analisadas as questões legais e jurídicas que cercam o tema à luz da CF/88, como objeto de realização da justiça ambiental. Adotam-se algumas perspectivas teóricas de direito para análise das discursividades dos aplicadores da lei, sobre sua atuação e decisões produzidas, dentre elas, as de Ronald Dworkin (1999) e Jürgen Habermas (1997).

As demandas selecionadas para a pesquisa documental, nos termos de Lakatos e Marconi (1985), foram as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), julgadas pelo STF, tendo em vista que esse órgão corresponde à última instância da Justiça brasileira, e, em sendo assim, suas decisões têm caráter definitivo e ainda pela função de guardião da CF/88, que o STF exerce, na apreciação de litígios, em que exista frontal violação dos preceitos constitucionais.

A escolha das ações foi feita na base de dados do STF, entre os julgados de outubro de 1988 até agosto de 2012, que tinham como objeto a violação do art. 225 da CF/88. Compunham esse banco de dados 55 ações, sendo que dessas, 30 estão julgadas, e 25 aguardam julgamento. (STF, 2012).

Vale mencionar, ainda, que das 30 ações julgadas apenas 14 foram apreciadas com julgamento de mérito, e que por essa razão, as outras 16 ações julgadas, extintas sem julgamento de mérito (aquelas em que não houve análise dos pedidos formulados), não puderam ser objeto desta análise.

Dessa forma, a amostragem utilizada para a realização deste estudo compreende as 14 ADIs decididas com julgamento de mérito e obtidas em consulta ao sítio do STF. São elas: ADIs 4029-DF, 3939-DF, 3776-RN, 3378-DF, 3540-DF, 2514-SC, 2473-DF, 2007-DF, 1856-RJ, 1575-SP, 1516-UF, 1505-ES, 487-DF e 329-SC.

Da amostra selecionada, foi escolhida, aleatoriamente, uma ADI para análise, a partir da técnica de estudo de caso, neste texto a ADI 3378-DF, na qual se identificou, por meio da leitura de todos os votos, em forma de *check list*, todas as categorias ambientais, utilizadas na fundamentação das decisões dos ministros, que se posicionaram na referida ação. O *check list* obtido no final da análise apresentou 14 categorias ambientais: Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado; Preservação do Meio Ambiente/Direito à Integridade; Exigência do EIA/RIMA; Impacto Ambiental/Degradação Ambiental; Direito de Terceira Geração/Direito Fundamental; Atividade Econômica *versus* Meio Ambiente; Participação Democrática/Titularidade Coletiva; Direito dos Animais; Direito de Propriedade *versus* Patrimônio Nacional; Compensação Ambiental/Indenização; Princípios do Direito Ambiental; Saúde Pública e Segurança Pública, serviram de paradigma para a análise das demais ações.

Após a definição das categorias ambientais, que compunham o *check list* paradigma, foi feita a leitura das outras 13 ações selecionadas, voto a voto, para que fosse identificada a incidência das categorias ambientais, destacadas pelo *check list*, e que foram utilizadas na fundamentação das decisões analisadas.

Em seguida, os dados obtidos receberam tratamento analítico, dos quais pode-se elaborar, um diagnóstico sobre a forma de atuação da Suprema Corte, na análise das demandas, que versam sobre a questão ambiental.

O pano de fundo para análise dos julgados do STF foi a teoria sistêmica de Luhmann (1983), uma vez que, por meio dessa, é possível explicar a limitação do direito e de suas áreas especializadas, produzida pela racionalidade moderna para lidar com as demandas que exigem interdisciplinaridade.

2 Resultados

A partir da análise inicial dos acórdãos, foram identificados os objetos de cada uma delas, com o intuito de se perceber a natureza das demandas, que são levadas à Corte Suprema, conforme quadro 1. Em seguida, realizou-se o levantamento acerca de quais estados da Federação são os maiores propositores de demandas ambientais em termos de quantidade de ações impetradas.

Nesse levantamento, identificou-se que dos 27 Entes Federativos, o Distrito Federal é o que mais propôs ações (19) do total de 30; em seguida, o Estado de Santa Catarina com 3 ações, seguido pelo Rio de Janeiro e Espírito Santo com 2 ações cada e, finalmente, Bahia, São Paulo, Rio Grande do Norte e a União Federal com 1 ação cada.

Utilizando-se o estudo de caso da ADI 3.378-DF, foi produzido um *check list* com as 14 categorias ambientais reveladas pelo estudo e utilizadas pelos julgadores, na fundamentação das decisões analisadas. São elas: Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado; Preservação do Meio Ambiente/Direito à Integridade; Exigência do EIA/Rima; Impacto Ambiental/Degradação Ambiental; Direito de Terceira Geração/Direito Fundamental; Atividade Econômica *versus* Meio Ambiente; Participação Democrática/Titularidade Coletiva; Direito dos Animais; Direito de Propriedade *versus* Patrimônio Nacional; Compensação Ambiental/

Indenização; Princípios do Direito Ambiental; Saúde Pública e Segurança Pública.

Apresenta-se a descrição, em ordem decrescente, do percentual de incidência das categorias identificadas:

Categoria: Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado (incidência = 92,86%)

De acordo com a Resolução Conama 306/2002, “Meio ambiente é o conjunto de condições, leis, influência e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e urbanística, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. (CONAMA, 2002).

Devidamente constitucionalizado, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está previsto no *caput* do art. 225 da Carta Magna, que prevê: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida impondo-se ao Poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” (BRASIL, 2012).

No último século, o Planeta tem sofrido várias alterações devido ao avanço da ciência e da tecnologia. Tudo isso permitiu ao homem gozar de maior conforto e melhores condições de vida. Contudo, em decorrência desse avanço tecnológico, surgem impactos ambientais negativos, tais como: desflorestamento; poluição das águas, dos solos e do ar; esgotamento dos recursos naturais, que estão a levar o Planeta a um avançado estado de degradação.

Diante da evidente lesão provocada ao meio ambiente, faz-se urgente criar e estabelecer limites para os avanços da destruição dos recursos naturais, principalmente, pelo fato de que esses impactos são percebidos, em maior escala, nas periferias das cidades e nas zonas rurais, onde as condições socioeconômicas são ínfimas e nas quais se estabelece o quadro característico da injustiça ambiental. (ACSELRAD, 2009).

A categoria “meio ambiente ecologicamente equilibrado” foi mencionada em 13 das 14 decisões analisadas, revelando-se a categoria mais presente na fundamentação das decisões analisadas. Dentre elas, destaca-se a ADI 3.378/DF:

O desvelo com o meio ambiente foi tanto que a Magna Lei Federal dele também cuidou, autonomamente. **E o fez para dizer que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos, erigindo-o, ainda, à condição de bem comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida** (art. 225, *caput*). (Min. Carlos Ayres Britto, ADI 3.378/DF, Quadro 2, grifo nosso).

Mesmo com a recorrência nas decisões analisadas, não se percebe a interligação dessa categoria com os princípios de justiça ambiental. Daí a importância de não só assegurar o previsto no texto constitucional, “um meio ambiente ecologicamente equilibrado a todos”, mas, sobretudo, complementá-lo com os princípios da justiça ambiental, os quais têm como fundamento a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e justo para todos, de forma indistinta.

Categoria: Preservação do Meio Ambiente/Direito à Integridade (incidência = 71,43%)

A ação do homem vem gerando transformação, deterioração, perturbação e desequilíbrio nos ecossistemas, portanto afetando todos os seus compartimentos (geosfera, hidrosfera, atmosfera, biosfera, tecnosfera, etc.), e na qualidade de vida de modo geral.

A formação de uma consciência global acerca da importância de um meio ambiente saudável para os seres humanos é fenômeno recente. Ao lado da proteção internacional dos direitos humanos, a proteção internacional do meio ambiente constitui-se num dos principais temas da agenda internacional contemporânea.

A categoria Preservação do Meio Ambiente/Direito à Integridade foi mencionada em 10 das 14 decisões analisadas e apresentou o segundo maior percentual de incidência. Dentre elas cita-se a ADI 3.540/DF, que tem por objeto a inconstitucionalidade do art. 1º da MP 2.166-1967, de 24/8/2001 (supressão de área de preservação permanente mediante mera autorização administrativa do órgão ambiental), para fins de exemplo: “Na realidade, senhor Presidente, **o direito à integridade do meio ambiente constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder deferido.**” (Min. Celso de Mello, ADI 3.540/DF, Quadro 2, grifo nosso).

Sendo assim, é de se concluir que, na análise da questão ambiental na sociedade contemporânea pós-moderna e pós-industrial, na qual o meio ambiente sadio é considerado um direito fundamental, sua preservação é extremamente necessária, para que se assegure às futuras gerações a possibilidade de desfrutar dos ecossistemas disponíveis de forma digna. (DUARTE, 2006).

Verifica-se, no entanto, que a implementação desse direito fica enfraquecida em face da nova configuração econômica do mundo e da crise do Direito Positivo. Nesse sentido, há que se fazer um exercício constante de recontextualização do direito ao meio ambiente sadio na ordem social, econômica e política, na qual ele, concretamente, se insere, buscando sair de uma estrita concepção jurisdicista e legalista, que o condene à letra morta, para que tenha, efetivamente, a tutela jurídica que lhe é devida. (BARROSO, 1996).

Categorias: Exigência do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (Rima), Impacto Ambiental/Degradação Ambiental e Direito de Terceira Geração/Direito Fundamental (incidência = 28,57%)

Entende-se por impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, portanto, essas alterações precisam ser quantificadas, pois apresentam variações relativas, podendo ser positivas ou negativas, grandes ou pequenas. E, por conseqüência, do impacto ambiental surge a degradação ambiental, que é definida como o processo de degeneração do meio ambiente, onde as alterações biofísicas do meio provocam uma alteração na fauna e na flora naturais, com eventual perda de biodiversidade. (GARCIA, 2009).

O objetivo dos instrumentos EIA e Rima é demonstrar que há, como recomendação, uma atuação cautelosa e preventiva em relação à intervenção no meio ambiente, utilizando-se como regra o princípio da precaução. No caso de dúvida, decide-se em favor do meio ambiente e não do lucro imediato, demonstrando-se, no estudo, alternativas menos impactantes ao meio ambiente. (SINGULANE, 2011).

O Estado deve atuar em defesa do meio ambiente equilibrado, conforme recentemente previsto em legislação ambiental, levando em consideração o meio ambiente antes da realização de obras ou atividades,

que possam ter algum tipo de repercussão na qualidade ambiental. (SINGULANE, 2011).

As categorias **Exigência do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (Rima), Impacto Ambiental/Degradação Ambiental** aparecem com mesmo percentual de incidência. A ADI 1.505/ES que tem por objeto a inconstitucionalidade do § 3º do art. 187 da Constituição Estadual do ES (submissão do Relatório de Impacto Ambiental à Comissão da Assembleia Legislativa), refere-se ao EIA/Rima da seguinte forma:

No sistema normativo brasileiro, a obrigatoriedade do prévio Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Rima – Relatório de Impacto Ambiental que apresentam algumas diferenças. **O estudo é de maior abrangência que o relatório e o engloba em si mesmo) é imposição da Constituição.** (Min. Eros Grau, ADI 1.505/ES, Quadro 2).

A existência do EIA/Rima tem como função primordial orientar a decisão administrativa de concessão (ou não) de licença ambiental, nos casos de processo de licenciamento de atividades e empreendimentos com potencial para causar degradação ao meio ambiente.

Na mesma ADI citada, observa-se a menção ao impacto ambiental, senão vejamos:

O estudo de impacto ambiental integra o processo de licenciamento ambiental da Resolução 1/9-CONAMA. Aquelas que pretendem desenvolver atividades de índole potencialmente causadora de degradação ambiental devem obter a mencionada autorização. (Min. Eros Grau, ADI 1.505/ES, Quadro 2).

Dessa forma, indiscutível se tornou a obrigação de prevenir ou evitar a ocorrência de dano ambiental, quando esse puder ser detectado antecipadamente, como redigido no item 15 do texto da Conferência das Nações Unidas – ECO-92:

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 não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental. (BRASIL, 2010).

Já com relação à categoria Direito de Terceira Geração/Direito Fundamental, a Constituição Federal de 1988 reconhece o princípio da equidade intergeracional (as presentes e futuras gerações) a um ambiente sadio. Pela primeira vez, são assegurados direitos a gerações que ainda não existem, e tais direitos restringem e condicionam a utilização e o consumo dos recursos naturais pelas presentes gerações, bem como as políticas públicas a serem adotadas pelo Estado, que deverão considerar sempre a sustentabilidade dos recursos naturais no longo prazo. (SANTILLI, 2005).

Nesse sentido, válido é destacar a ADI 3.939/DF, que tem por objeto a inconstitucionalidade do art. 41, *caput* da Portaria 35, de 24/11/2006, da Secretaria de Comércio Exterior, e a fala do min. Celso de Mello:

A questão do meio ambiente passou a compor um dos tópicos mais expressivos da nova agenda internacional, particularmente no ponto em que se reconheceu, ao gênero humano, o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao gozo de condições de vida adequadas, **em ambiente que lhe permita desenvolver todas as suas potencialidades em clima de dignidade e bem-estar.** (Min. Celso de Mello, ADI 3.939/DF, Quadro 2, grifo nosso).

Assim, compreendendo a expressão *direito humano fundamental*, na linha de integração entre os direitos reconhecidos na ordem interna dos países e os direitos humanos de caráter internacional, reconhecidos como valores e reivindicações essenciais de todos os seres humanos, fundados no referencial ético da dignidade da pessoa humana, tem-se a compreensão de que o meio ambiente sadio é tido como direito fundamental de terceira-dimensão e se vê reconhecido em algumas decisões da Egrégia Corte. (SILVA, 2002).

Categorias: Desenvolvimento Sustentável e Atividade Econômica *versus* Meio Ambiente (incidência = 21,43%)

Na atualidade, meio ambiente e desenvolvimento são conceitos inseparáveis que devem integrar, de forma harmoniosa, as políticas governamentais. Foi com essa visão que, ainda nos anos 80 (séc. XX), surgiu o conceito de desenvolvimento sustentável, cuja essência já havia sido considerada pela Declaração de Estocolmo.

O direito ao desenvolvimento é um direito inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar dos desenvolvimentos econômico, social, cultural e político, com ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados. (BRASIL, 2012).

Também não se pode desassociar o desenvolvimento sustentável da atividade econômica, visto que essas categorias aparecem com o mesmo percentual de incidência nas decisões analisadas, revelando que tais questões já estão sendo levadas ao Judiciário, e que a Suprema Corte tem se utilizado delas na fundamentação de suas decisões. Destaca-se como exemplo a ADI 4.029/DF, que tem por objeto a inconstitucionalidade da Lei 11.516/2007 (criação de novo órgão ICMBio encarregado de conferir maior celeridade aos procedimentos de licenciamento ambiental):

A questão do desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II) e a necessidade de preservação da integridade do meio ambiente (CF, art. 225): **o princípio do desenvolvimento sustentável como fator do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia.** (Min. Celso de Mello, ADI 4.029/DF, Quadro 2).

Na mesma ADI, observa-se o confronto entre as duas categorias mencionadas:

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”. (Min. Celso de Mello, ADI 4.029/DF, Quadro 2, grifo nosso).

Importa mencionar que o conceito de desenvolvimento sustentável encerra ainda uma contradição, que deve considerar a evidência da insustentabilidade da sociedade contemporânea, que não possui condições de conviver com esse novo modelo de desenvolvimento, e a geração dos novos problemas ambientais, que em princípio, não possuem solução visível. (DUARTE, 2006).

Categorias: Participação Democrática/Titularidade Coletiva, Direito dos Animais e Direito de Propriedade *versus* Patrimônio Nacional (incidência = 14,29%)

O fundamento legal da garantia da participação popular está previsto no *caput* do art. 225 da CF/88. Além disso, essa atuação tem como característica marcante reafirmar que, além de o meio ambiente ecologicamente equilibrado, ser um direito de todos (um bem de uso comum do povo), também é dever da coletividade defendê-lo e preservá-lo.

Esses sujeitos coletivos são assim conceituados por Wolkmer:

[São] identidades coletivas conscientes, mais ou menos autônomas, advindas de diversos estratos sociais, com capacidade de auto-organização e autodeterminação, interligadas por formas de vida com interesses e valores em comum, compartilhando conflitos e lutas cotidianas que expressam privações e necessidades por direitos, legitimando-se como força transformadora do poder e instituidora de uma sociedade democrática, descentralizadora, participativa e igualitária. (2001, p. 240).

É importante ressaltar que essa garantia também cria direitos às pessoas, como: acesso a informações relativas ao meio ambiente; participação em audiências e consultas públicas de iniciativa popular, de leis; atuação em órgãos colegiados dotados de poder normativo, ingresso com ações judiciais.

Nas palavras de Vasconcelos Neto,

o processo, como instrumento de participação popular, insere os sujeitos coletivos dentro de um poder de reinvidicação, possibilitando a eles o acesso à justiça. Além disso, quando

coletivamente utilizado, cumpre com maior dimensão sua função democrática do que quando acionado via tutela individual. Nesse sentido, o processo pode ser um meio não apenas de proteção dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, mas um facilitador da participação dos cidadãos na reivindicação desses direitos. (2012)

A categoria Participação Democrática, assim como o Direito dos Animais e o confronto entre Direito de Propriedade e Patrimônio Nacional aparecem com a mesma incidência nas decisões analisadas. No que tange à utilização da categoria Participação Democrática, como fundamentação, destaca-se a ADI 4.029-DF que tem por objeto a inconstitucionalidade da Lei 11.516/2007 (criação de novo órgão ICMBio encarregado de conferir maior celeridade aos procedimentos de licenciamento ambiental):

A manifestação da sociedade civil organizada ganha papel de destaque na jurisdição constitucional brasileira. Como o Judiciário não é composto de membros eleitos pelo sufrágio popular, sua legitimidade tem supedâneo na possibilidade de influência de que são dotados todos aqueles diretamente interessados nas suas decisões. (Min. Luiz Fux, ADI 4.029-DF, Quadro 2).

Dessa forma, evidenciada a intenção do legislador, ao oportunizar à coletividade o direito de manifestar-se acerca de questões que resguardam a proteção do meio ambiente, no intuito de que essa não se torne uma responsabilidade exclusiva do Estado, mas de todos aqueles que usufruem os serviços ambientais e que, de certa forma, são corresponsáveis pela sua proteção e pela garantia da sustentabilidade ambiental.

Com relação à defesa dos direitos animais, à libertação animal ou ao abolicionismo, constitui um movimento, que luta contra o uso de qualquer animal, que os transforme em propriedade de seres humanos. É um movimento, que não se contenta em regular o uso *humanitário* de animais, mas que procura incluí-los na comunidade moral, de modo a garantir que seus interesses básicos sejam respeitados e tenham igual consideração em relação aos interesses humanos. (GARCIA, 2009).

Nesse sentido, merece destaque o julgamento da ADI 2.514/SC, que tem por objeto a inconstitucionalidade da Lei Estadual Catarinense 11.366/2000, que autoriza e regulamenta a criação e a exposição de aves

de raça e a realização de brigas de galo. No caso em tela, o julgador aplicou a proteção jurídico-constitucional, dispensada à fauna, de forma genérica, no texto constitucional, para vedar qualquer forma de submissão de animais a atos de crueldade:

A proteção jurídico-constitucional dispensada à fauna abrange tanto os animais silvestres quanto os domésticos ou domesticados, nesta classe incluídos os galos utilizados em rinhas, pois o texto da Lei Fundamental **vedou, em cláusula genérica, qualquer forma de submissão de animais a atos de crueldade.** (Min. Celso de Mello, ADI 2.514/SC, Quadro 2, grifo nosso).

Por fim, nesse grupamento de categorias, aparece o confronto entre o Direito de Propriedade e o Patrimônio Nacional. O direito de propriedade decorre da própria lei natural, por isso, é uma exigência da natureza intelectual do homem. Enquanto os irracionais se contentam com a satisfação de suas necessidades imediatas, o homem pode prever o seu futuro. Assim, para subsistir hoje, e no tempo futuro, precisa apropriar-se de bens naturais, de consumo, bens fungíveis e, também, de produção. (SMANIO, 2004).

A propriedade é penhor de uma sociedade articulada ou organizada, ao contrário da meramente coletiva, que tem por consequência uma sociedade massificada, sem diversificação nem liberdade. Ela defende os cidadãos contra a concentração de todos os poderes nas mãos do Estado, garantindo a liberdade dos indivíduos e sua independência em relação ao poder civil. (LIMA, 2008).

Neste sentido, não raro, haverá o confronto entre Direito de Propriedade e Patrimônio Nacional. Quando se poderá ferir o primeiro em detrimento do segundo? A propriedade individual ou a propriedade com finalidade coletiva? É importante, que se defenda que o direito ao uso da propriedade não é irrestrito, ou ilimitado, e a simples propriedade de uma determinada área, mesmo de domínio privado, não isenta o seu proprietário de obediência às leis e à preservação do meio ambiente.

O confronto trazido por essa categoria mostra-se oportuno, no julgamento da ADI 1.516/UF que tem por objeto a inconstitucionalidade da MP 1.511-1, de 22/8/1996 (Código Florestal e dispõe sobre a proibição do incremento da conversão de áreas florestais em áreas agrícolas na

Região Norte e norte da Região Centro-Oeste), na qual sabiamente o julgador posiciona-se a favor do patrimônio nacional, em detrimento ao direito individual de propriedade:

Embora não desprezíveis as alegações da inicial, concernentes à **possível violação do direito de propriedade, sem prévia e justa indenização**, é de se objetar, por outro lado, que a Constituição deu tratamento especial à Floresta Amazônica, ao integrá-la ao patrimônio nacional, aduzindo que sua utilização **se fará, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais**. (Min. Sidney Sanches, ADI 1.516/UF, Quadro 2, grifo nosso).

A propriedade faz parte das tendências da natureza humana, a manifestação de uma das necessidades fundamentais do homem. Contudo, essa necessidade não pode violar o patrimônio nacional e os recursos naturais, nem ferir o direito das gerações vindouras.

Categorias: Compensação Ambiental/Indenização; Princípios do Direito Ambiental, Saúde Pública e Segurança Pública (incidência = 7,14%)

A compensação ambiental é entendida, como um mecanismo financeiro que visa a contrabalançar os impactos ambientais, ocorridos ou previstos, no processo de licenciamento ambiental. Trata-se, portanto, de um instrumento relacionado à impossibilidade de mitigação, imposta pelo ordenamento jurídico aos empreendedores, sob a forma preventiva implícita, nos fundamentos do princípio do poluidor-pagador.

A categoria Compensação Ambiental foi sabiamente utilizada na apreciação da ADI 3.378/DF, pelo min. Carlos Brito, que tem por objeto a inconstitucionalidade do art. 36, §§ 1º, 2º e 3º da Lei 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza), como instrumento adequado à finalidade prevista no art. 225 da Constituição Federal, senão vejamos:

A compensação ambiental se revela como instrumento adequado ao fim visado pela Carta Magna: a defesa e a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, respectivamente.

Porque não há outro meio eficaz para atingir essa finalidade constitucional senão impondo ao empreendedor o dever de arcar, ao menos em parte, com os custos de prevenção, controle e reparação dos impactos negativos ao meio ambiente. (Min. Carlos Britto, ADI 3.378/DF, Quadro 2, grifo nosso).

Cabe enfatizar que os termos acima grifados estão diretamente associados à gênese, à complexidade e à intensidade do conflito socioambiental, associado à implantação do mecanismo de Compensação Ambiental. (DERANI, 2008). Nesse contexto, a licença ambiental elimina o caráter de ilicitude do dano causado ao ambiente do ato, porém não isenta o causador do dever de indenizar. (GARCIA, 2009).

A segunda categoria desse grupamento refere-se aos princípios. Os princípios são normas jurídicas de especial relevância e alta carga valorativa, que vinculam e servem de vetor interpretativo aos aplicadores do Direito.

Os princípios têm duplo papel: um primeiro ligado à força vinculativa, ou seja, carregam normas de hierarquia superior às meras regras; e um segundo papel que é servir de vetor, de norte, de orientador às interpretações normativas. (GARCIA, 2009).

O Direito Ambiental traz consigo uma série de princípios, mas, para fins desta pesquisa, citam-se apenas três: princípio do poluidor-pagador, princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal e princípio da responsabilidade e da reparação integral, tendo em vista que são esses os que melhor compreendem a questão socioambiental em toda sua complexidade.

No julgamento da ADI 3.378/DF, já citada, o min. Carlos Britto fundamentou seu voto em um dos princípios ambientais: o do usuário-pagador, conforme se lê:

Uma das vertentes do **princípio usuário-pagador** é a que **impõe ao empreendedor o dever de também responder pelas medidas de prevenção de impactos ambientais** que possam decorrer, significativamente, da implementação de sua empírica empreitada econômica. (Min. Carlos Britto, ADI 3.378/DF, Quadro 2, grifo nosso).

Oportuno é mencionar, ainda, que a questão ambiental não é tratada apenas no capítulo da Constituição, especificamente destinado ao meio ambiente, mas está presente em diversos outros capítulos do texto constitucional (economia, desenvolvimento agrário, etc.), consagrando a orientação de que as políticas públicas ambientais devem ser transversais, ou seja, devem perpassar o conjunto. É o que acontece com as últimas categorias deste grupamento: Saúde Pública e Segurança Pública, que aparecem na fundamentação de decisões de caráter nitidamente ambiental.

A exemplo, cita-se, o capítulo da Carta Magna dedicado à saúde, que estabelece, entre as atribuições do Sistema Único de Saúde (SUS), a “colaboração na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho” (art. 200, VIII, CF/88), reconhecendo a estreita conexão entre meio ambiente e saúde, principalmente em países em desenvolvimento.

Segundo Santilli,

a questão ambiental permeia vários capítulos da Constituição, que revelam o reconhecimento de sua transversalidade e de que todas as políticas setoriais – pesqueira, florestal, mineral, industrial, econômica, agrícola, urbana, etc. – devem incorporar o componente e as variáveis ambientais. (2005, p. 70).

O socioambientalismo que permeia a Constituição brasileira privilegia e valoriza as dimensões materiais e imateriais (tangíveis ou intangíveis) dos bens e direitos socioambientais, a transversalidade das políticas públicas socioambientais, a função socioambiental da propriedade, e a consolidação de processos democráticos de participação social na gestão ambiental. “O casamento socioambiental orienta e fundamenta toda a legislação infraconstitucional brasileira aprovada após a Constituição de 1988, dando-lhe coerência e unidade axiológico-normativa.” (SANTILLI, 2005, p. 93).

No julgamento da ADI 3.939/DF, que tem por objeto a inconstitucionalidade do art. 41, *caput* da Portaria 35, de 24/11/2006 da Secretaria de Comércio Exterior, a min. Carmem Lúcia apresentou a relação entre meio ambiente e saúde pública, fundamentando que um não pode implicar no outro, *in verbis*:

Entendeu-se, em síntese, que, apesar da complexidade dos interesses e dos direitos envolvidos, a ponderação dos princípios constitucionais revelaria que **as decisões que autorizaram a importação de pneus usados ou remoldados teriam afrontado os preceitos constitucionais da saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado** e, especificamente, os princípios que se expressam nos artigos 170, I e VI, e seu parágrafo único, 196 e 225, todos da CF. (Min. Carmem Lúcia, ADI 3.939/DF, Quadro 2, grifo nosso).

É notável a relação que há entre danos ambientais e suas consequências à saúde da população atingida, daí decorrendo a necessidade de que essa categoria seja observada com propriedade, perante quaisquer análises de demandas ambientais judiciais, pois a relação guardada entre essas deve priorizar, sobretudo, o direito a uma vida digna e salutar, conforme determinam os preceitos constitucionais.

Ainda referentemente à transversalidade do texto constitucional, no que diz respeito às questões ambientais, podemos destacar, além da saúde pública, outra política pública importante: a segurança pública.

A garantia de que a população de forma geral é protegida pelo Estado é algo que, às vezes, soa utópico, mas que é assegurado pela Carta Magna e confirmado pelos princípios de Direito Público, dentre eles o princípio da supremacia do interesse público e da coletividade e, portanto, de plena eficácia e exigibilidade por aqueles a quem esse direito é garantido.

Como exemplo da transversalidade das questões ambientais, destaca-se a ADI 1.575/SP, que tem por objeto a inconstitucionalidade da Lei Estadual/SP 6.263, de 13/12/1988 e medidas de polícia sanitária para o setor de energia nuclear, e o voto do min. Joaquim Barbosa, que fundamenta sua decisão na proteção da população e do meio ambiente:

A lei atacada tem nítido caráter de proteção da comunidade, tanto no que concerne à população como no que tange ao meio ambiente. Trata-se de norma elaborada com o intuito de impedir eventual exercício irregular ou perigoso de atividades nucleares que possam vir a causar danos à sociedade. (Min. Joaquim Barbosa, ADI 1.575/SP, Quadro 2, grifo nosso).

Dentre as funções de destaque, com o fito de ordenar o desenvolvimento urbano, está a segurança pública, que assegura a ordem e a tranquilidade aos cidadãos, estabelecidos em determinado espaço geográfico, permitindo-lhes a liberdade e o exercício dos direitos, pelos que ali optaram residir, traços marcantes e necessários a uma sociedade democrática de direito.

3 discussões

De posse dos resultados obtidos, observou-se que, apesar de quase 93% das ações mencionarem o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a grande maioria das categorias identificadas não é inovadora e tampouco se pauta por princípios de equidade social e de favorecimento a um desenvolvimento sustentável efetivo, pilares que contribuem para a existência de uma justiça ambiental.

Das 14 ações analisadas apenas 6, mencionam a preservação do direito das presentes e futuras gerações, e apenas 4 consideram esse um direito fundamental que deve ser protegido.

O desenvolvimento sustentável só aparece em três ações, e os princípios de Direito Ambiental, apenas em uma. Isso reflete que, sob a ótica da sustentabilidade e da aplicação dos princípios de Direito Ambiental, pouco se tem utilizado, na fundamentação das decisões judiciais. Comprovando-se, assim, a ideia de que, no Judiciário brasileiro, a questão ambiental ainda é analisada apenas pela ótica legalista e decidida pela mera aplicação de dispositivo legal, sem quaisquer outros acréscimos ou inovações por parte dos julgadores, como se percebe, em outras áreas do Direito.

Na verdade, não se percebe a necessária intersecção entre as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a ambiental, a econômica e a social, o que acaba resultando numa análise simplista, que considera o meio ambiente isolado e, portanto, sem qualquer inovação jurídica relativa ao tema.

Consequentemente, não se vislumbrou, em nenhum dos julgados analisados, a menção direta ou mesmo indireta aos princípios de justiça ambiental, o que, ressalte-se, seria de suma importância, dado o inevitável aumento do número de demandas ambientais, que são transversais aos problemas socioeconômicos e que, por essa razão, não podem ser

apartadas desse novo olhar que se vislumbra, para a adequada aplicação da legislação ambiental no Brasil.

Pode-se perceber, ainda, que, na apreciação das demandas ambientais propostas, mesmo que envolvam temas inovadores e de grande impacto ambiental, o Judiciário mantém-se conservador no que tange à aplicação da legislação e, ainda, vinculado a questões de natureza processual, com pouco aprofundamento no mérito propriamente dito das discussões.

Questões como as observadas na ADI 3.540-DF, que tem por objeto a inconstitucionalidade do art. 1º da MP 2.166-67, de 24/08/2001 (supressão de área de preservação permanente mediante mera autorização administrativa do órgão ambiental), e na ADI 1.516-UF, que tem por objeto a inconstitucionalidade da MP 1.511-1, de 22/8/1996 (Código Florestal e dispõe sobre a proibição do incremento da conversão de áreas florestais em áreas agrícolas na Região Norte e norte da Região Centro-Oeste), não são avaliadas sob a ótica socioeconômica, mas ficam restritas à verificação de se cumprem (ou não) o previsto na legislação regulamentadora.

Isso ocorre em alguns casos, em razão da natureza limitada e tecnicista da informação, da assimetria no acesso à informação, da desconsideração do tempo histórico de escuta da sociedade e do tempo de maturação das informações entre os atores sociais.

Dessa forma, os resultados da escolha também não são avaliados, os limites do tolerável e do intolerável não são definidos, nem a sensibilidade aos impactos ambientais negativos e se esses atingem todos da mesma forma ou, pelo menos, se são direcionados com a mesma intensidade a todas as pessoas, não têm a significância que merecem.

O que os movimentos por justiça ambiental demonstram, e que não é observado pelos julgadores, é que as questões (como as citadas) devem ser analisadas sob a ótica dos preceitos de equidade, para que não se pratiquem, ainda que imotivadamente, decisões que desfavoreçam parte da população, por suas características socioeconômicas (e até por questões raciais em algumas partes do mundo), que ofereçam como resultado final a injustiça ambiental.

De forma geral, percebe-se que a grande maioria das empresas se utiliza da omissão de informações sobre a natureza e os riscos de sua atividade produtiva, para impedir o surgimento de movimentos, que bloqueiem o empreendimento e o tornem alvo das autoridades públicas.

Mais do que a omissão de informações sobre os riscos, uma estratégia muito usual das empresas consiste em fornecer “informações perversas”, ou seja, informações deturpadas sobre os estabelecimentos, conforme se observa na ADI 329-SC, que tem por objeto a inconstitucionalidade do art. 185 da Constituição Estadual de SC (construção no respectivo território de instalações industriais para produção de energia nuclear), a fim de torná-los socialmente desejáveis, em função de supostos benefícios econômicos, que serão aferidos pela comunidade, na qual o empreendimento se instalará.

Considerações finais

A partir da análise realizada, pode-se perceber que os princípios de justiça ambiental têm passado despercebidos pelos ministros da Suprema Corte, na fundamentação de seus votos, quando do julgamento de demandas de natureza ambiental. Apesar de tratarem prioritariamente da defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, do desenvolvimento sustentável e do meio ambiente como direito fundamental, ao mencioná-las, os julgadores utilizam-se de um raciocínio meramente legalista, sem ampliá-los e direcioná-los a uma abordagem socioeconômica.

Com a devida vênia, falta aos aplicadores da Suprema Corte o mínimo de ousadia no que tange às demandas ambientais, para uma análise integrada e ampliada dos fatos, desvincilhada de interesses econômicos e benefícios individuais, como se tem feito com outras demandas, nas quais o STF mostra-se mais progressista que a própria sociedade.

Só assim, aquilo que é defendido pelos doutrinadores da justiça ambiental poderá, de fato, ser consolidado também na esfera jurídica, impedindo que o mecanismo, pelo qual sociedades desiguais destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento a grupos sociais de trabalhadores, populações de baixa renda, grupos raciais discriminados, populações marginalizadas e mais vulneráveis, continue acontecendo.

As questões de meio ambiente atraem a atenção cada vez maior nos dias de hoje, contudo, falta ainda reconhecer a centralidade dos princípios de justiça ambiental para a proteção ecológica, para a atividade econômica e para o futuro da democracia brasileira.

Referências

BARROSO, Luís Alberto. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BRASIL. STF. *Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/pesquisarPeticaoInicial.asp>>. Acesso em: 10 ago. 2012.

BRASIL. *Resolução Conama 306, de 5 de julho de 2002*. Estabelece os requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30602.html>>. Acesso em: 20 out. 2012.

BRASIL. Declaração do Rio de Janeiro. *A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento*. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v6n15/v6n15a13.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/const/>>. Acesso em: 16 nov. 2012.

DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Saraiva, 2008.

DUARTE, Marise Costa de Souza. *Meio ambiente sadio: direito fundamental em crise*. Curitiba: Juruá, 2006.

DWORKIN, Ronald. *Império do direito*. São Paulo: M. Fontes, 1999.

GARCIA, Wander. *Direito Ambiental*. São Paulo: Premier Máxima, 2009.

GEERTZ, C. Uma descrição densa: por uma teoria interpretativa da cultura. In: _____. *A interpretação das culturas*. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1989.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade I*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

LIMA, Máriton Silva. Direito de propriedade. *Clubjus*, Brasília-DF, 27 fev. 2008. Disponível em: <<http://www.clubjus.com.br/?artigos&ver=2.16098>>. Acesso em: 7 jan. 2013.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, elaboração, análise e interpretação dos dados*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1985.

LUHMANN, Niklas. *Sociologia do direito I*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

LYNCH, B. D. Instituições internacionais para a proteção ambiental: suas implicações para a justiça ambiental em cidades latino-americanas. In: ACSELRAD, Henri (Org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: De Paulo, 2001. p. 57-82.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica processual e tutela dos direitos*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

RAWLS, J. *Uma teoria de justiça*. Brasília: Ed. da UnB, 1981.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos*. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SINGULANE, Viviane de Carvalho. A obrigatoriedade de estudos dos impactos ambientais. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v. XIV, n. 91, ago 2011. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10167&revista_caderno=5>. Acesso em: 10 dez. 2012.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. *Interesses difusos e coletivos*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

STF. Supremo Tribunal Federal. *ADI, ADC, ADO e ADPF*. 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/pesquisarPeticaoInicial.asp>>. Acesso em: 30 set. 2012.

VASCONCELOS NETO, Francisco das Chagas de. O amplo acesso à Justiça e a eficácia político-social da tutela processual coletiva. *Processos Coletivos*, Porto Alegre, v. 3, n. 3, 1º set. 2012. Disponível em: <<http://www.processoscoletivos.net/doutrina/36-volume-3-numero-3-trimestre-01-07-2012-a-30-09-2012/1005-o-amplo-acesso-a-justica-e-a-eficacia-politico-social-da-tutela-processual-coletiva>>. Acesso em: 7 jan. 2013.

WOLKMER, Antônio Carlos. *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito*. 3.ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 2001.

