

Elementos de responsabilidade ambiental estatal no enfrentamento dos danos ambientais

Elements of environmental state responsiveness to facing environmental damage

Elizete Lanzoni Alves*

Resumo: O objetivo do presente artigo é elencar os elementos da responsabilidade do Estado – compartilhada pela sociedade – quando há um dano ambiental e na sua prevenção, a fim de manter o ambiente equilibrado e sadio. Para tanto, o texto divide-se em três temáticas principais: i) responsabilidade ambiental como elemento da relação entre sociedade e Estado; ii) direito/dever de informação diante dos danos ambientais (visão inovadora da Administração Pública); e iii) solidariedade e cooperação como instrumentos de uma governança ampla e global, para enfrentar os danos ao ambiente. Verifica-se que não há qualquer justificativa, mesmo com as inúmeras dificuldades (de ordem técnica ou financeira), para que não se efetive a reparação, compensação ou indenização de um dano ambiental.

Palavras-chave: Responsabilidade estatal. Dano. Ambiental.

Abstract: The purpose of this article is to list the elements of responsiveness of the state - shared by society - when there is environmental damage and its prevention, in order to keep the environment healthy and balanced. Therefore, the text is divided into three main themes: i) environmental responsibility as part of the relationship between society and state, ii) the right / duty to provide information on environmental damage (innovative vision of Public Administration), and iii) solidarity and cooperation as instruments of a broad global governance, work to fight environmental damage. It appears that there

* (UFSC, SC, Brasil). Doutoranda pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Pedagoga pela Universidade de Santa Catarina (Udesc). E-mail: lizlanzoni@yahoo.com.br e elizete.lanzoni@tjsc.jus.br.

is no justification, even with the numerous difficulties (technical or financial), in a way that there is no effective reparation, compensation or indemnity for environmental damage.

Keywords: State Responsiveness. Damage. Environmental.

Introdução

A responsividade ambiental estatal representa um dos elementos propulsores do estreitamento da relação entre o Poder Público e a Sociedade. Em decorrência da responsabilidade compartilhada que lhes conferiu a Constituição Federal de 1988 para a proteção e preservação ambiental, passou a ser um fator importante na concretização do Estado Socioambiental de Direito e na conscientização da Sociedade no sentido da necessidade de cuidar e de participar das decisões que envolvem o tema.

A informação, dessa forma, tem um papel fundamental porque desempenha dupla função: a do direito ao acesso à informação e seu acesso e o dever de informar.

O conhecimento a respeito de questões ambientais e, no contexto do presente ensaio, sobre danos ambientais, suas causas e consequências auxilia na organização da Sociedade, no cuidado com o ambiente e na prevenção de problemas futuros, bem como no controle de situações atuais.

Utilizando-se o método indutivo, em razão da natureza da pesquisa, o ensaio foi realizado a partir de um arcabouço teórico fundamentado em obras de duas áreas do conhecimento: a do Direito e a da Administração Pública, justificada pela necessidade de uma análise pluridisciplinar e transversal que exige a problemática ambiental.

A estrutura do relato está dividida em sete partes que compõem três temas do presente ensaio. O primeiro tema é composto pelos itens que tratam da responsividade ambiental como elemento da relação entre sociedade e Estado.

O escopo inicial é o de demonstrar que com a previsão constitucional da proteção ambiental, sobretudo, colocando o Estado no mesmo patamar de responsabilidade da Sociedade, trouxe como reflexo a necessidade de uma dinâmica mais participativa na relação entre esses dois entes que devem agir em cooperação com destaque para o dever estatal de dar uma

resposta não somente em relação às expectativas da coletividade, mas sobre suas ações e decisões a respeito das questões ambientais em razão do direito intergeracional a um ambiente sadio e equilibrado.

O segundo tema tem como núcleo o direito/dever de informação diante dos danos ambientais, o qual pode ser efetivado por meio de mecanismos de governança, que caracterizam uma visão nova da Administração Pública, que tem a transparência, a participação e a informação como suas principais características.

O último tema trata da solidariedade e cooperação como instrumentos para uma governança global e ampla no enfrentamento dos danos ambientais. Será feita uma abordagem conceitual para compreensão da dimensão que representa para a vida de todos no Planeta perpassando por duas etapas importantes na questão no dano: a prevenção como melhor forma de evitar sua ocorrência e a reparação como providência inevitável e necessária, embora nem sempre satisfatória pela dificuldade que se tem de restaurar a funcionalidade de um bem ambiental danificado.

1 Responsividade ambiental como elemento da relação entre sociedade e Estado

O final do século XX e o início do século XXI representam um período marcado pela implosão das fronteiras de mercado e de ideias proporcionadas pela globalização ou mundialização, mas que também deu impulso a uma nova dinâmica de desenvolvimento, denominada “sustentável” deixando para trás um padrão de domínio da natureza pelo ser humano para erigir um conceito de interação entre um e outro, buscando minimizar os impactos negativos sobre o meio ambiente e oportunizando a construção de um Estado Socioambiental de Direito, em que a proibição do retrocesso jurídico em prol do ambiente e o mínimo essencial ecológico figuram como compromisso assumido pela Constituição.

O Estado, no contexto da constitucionalização da proteção ambiental, possui corresponsabilidade em manter o meio ambiente sadio e equilibrado, já que o texto constitucional confere também à coletividade tal tarefa. Além dessa atribuição legal (responsabilidade), há também o dever de resposta às suas ações na consecução de seus atos (responsividade) e aqui especificamente direcionada para uma análise dos objetivos em relação à proteção ambiental, equilíbrio ecológico e controle da utilização dos recursos naturais.

A responsabilidade é interpretada à luz da dogmática nos âmbitos civil, penal e administrativo, e responsividade tem o significado de dar resposta. Essa categoria que surge a partir da composição de sua raiz latina *responsivu* (responder) com o sufixo *dade* (modo de ser) é usualmente utilizada na Ciência Política para caracterizar o dever estatal de responder à Sociedade sobre uma tarefa a ser cumprida, um dever, uma atribuição ou a exposição do resultado. Conforme entendimento de Moreira Neto,¹ que em complemento ao significado explica que no Estado de Direito prevalece o Princípio da Responsabilidade, fundamentada no dever de observância da legalidade pelo administrador público, tendo a responsividade encontrado espaço na passagem para o Estado Democrático de Direito e interpretada como dever que o administrador público tem de responder pelos seus atos perante a Sociedade.² Para alguns autores, como o próprio escritor citado, tem na responsividade uma tradução do termo *accountability* com o significado de prestação de contas, porém, há diferenças estruturais entre os dois termos, que não cabe aqui discorrer, mas que denotam empregabilidade pragmática diversa na Administração Pública.

A prestação de contas à qual se referem os autores de Ciência Política e da Administração Pública limita-se à análise dos atos do Poder Público no trato das contas públicas, ou seja, no âmbito econômico, no entanto, na dinâmica que se empreende a partir da busca pelo alcance de uma democracia participativa, verifica-se que a expansão do termo para outros campos de análise é oportuno e adequado, diante da ampliação do comprometimento do Estado para com a Sociedade que orienta uma nova Administração Pública.

Denhardt, sobre o assunto, comenta que a Administração Pública não se restringe a um instrumento para a execução de política pública e, ainda que tivesse sido pensada nesse sentido, na sociedade moderna, pela complexidade que lhe é peculiar, acaba impactando o sistema político de muitas formas. Além disso, questões relevantes não são decididas somente no âmbito da burocracia, pois “as organizações públicas conduzem a atenção

¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 60-78.

² A categoria *sociedade*, para efeitos do presente ensaio, será utilizada com inicial maiúscula em sintonia com a categoria *Estado*, porquanto os dois institutos têm os mesmos parâmetros de responsabilidade socioambiental em face do que dispõe o art. 225 da Constituição Federal de 1988.

do público, exercem papel significativo na montagem da agenda pública e ajudam a estabelecer valores da sociedade. As organizações públicas, portanto, não estão somente na periferia da política, mas, também no coração de seus domínios”.³

Dessa perspectiva diferenciada no trato da Administração Pública e sua relação com a Sociedade, surgem necessidades que somente podem ser superadas mediante a união de esforços de todos no sentido de encontrar o melhor caminho para solucioná-las. Há que se substituir a competição hierárquica pela cooperação na busca de soluções para problemas que são de responsabilidade mútua como ocorre com as questões ambientais diante do que preleciona a Constituição.

Em uma democracia participativa, não há hierarquia entre Estado e Sociedade, mas cooperação, a partir de uma visão mais humanista da Administração Pública. O mesmo autor estadunidense fala sobre a necessidade de serem colocados os valores dos cidadãos como uma prioridade nas ações e decisões do governo, expondo formas inovadoras e respondendo às necessidades e aos interesses dos cidadãos. Para tanto, o “compromisso dos integrantes das organizações públicas – de luta pela vida, pela liberdade e pela busca da felicidade, de apoio a todos os cidadãos em seu desenvolvimento próprio e de promoção da educação para a própria cidadania – somente pode ocorrer pela interação entre pessoas, não entre objetos”.⁴

Avançando para o Estado Socioambiental de Direito, toma-se por empréstimo daquela ciência a categoria *responsividade* para a compreensão de que o dever de proteção ambiental vai além da existência da lei, para adentrar a esfera da prática, da realização das ações, pela elaboração de políticas, projetos e atividades cujas informações, no decorrer do processo de sua realização, e os resultados obtidos devem ser levados à Sociedade como uma resposta da atribuição administrativa que lhe conferiu o povo, representando, assim, mais do que um dever legal, um dever social, como determinante da qualidade das ações de seus agentes, não somente a partir do desenvolvimento da capacidade de gerir política e administrativamente um ente ou organização estatal com eficiência e racionalidade, mas considerando, também, uma gestão ambiental adequada e de qualidade.

³ DENHARDT, Robert. *Teorias da administração pública*. Trad. de Francisco G. Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2012. p. 150.

⁴ *Ibidem*, p. 220-261.

Nesse prisma, a responsividade ambiental representa a resposta do administrador público à Sociedade a partir do compromisso ético de seu agir em prol de um ambiente sadio e equilibrado.

As três esferas de Poder são abrangidas, nesse contexto, portanto, não exclui o Poder Judiciário “desde que provocado pelos interessados, como o guardião e garantidor do direito fundamental ao *controle institucional e social* da atividade administrativa do Estado, uma vez que é por intermédio do Judiciário que as normas do ordenamento jurídico encontrarão aplicação, interpretação definitiva e eficácia”,⁵ sem contar com o seu dever de implantação de ações socioambientais em nível interno,⁶ conforme Recomendação 11, de 22 de maio de 2007.

Em outras palavras, a efetividade da proteção e preservação ambiental depende da dogmática, ou seja, da existência de leis, que estabilizam o direito a um ambiente saudável e equilibrado, que configuram esse direito dentre os fundamentais, porém, a efetividade da lei depende de seu cumprimento pela Administração Pública no âmbito das três funções estatais: executiva, legislativa e judiciária.

Isso não afasta a responsabilidade da coletividade e do indivíduo pelo cumprimento do mesmo dever constitucional em relação ao cuidado com a natureza.

A análise que se faz do dever estatal de proteção ambiental, sob a ótica da lei em correlação com a responsividade, visa a demonstrar a necessidade de um elo ético que não pode ser deixado de lado, principalmente, quando, em algumas sociedades, há frequentemente violação do cumprimento da lei, impunidade, dentre outros fatores que comprometem a credibilidade e a eficácia normativa. Bello Filho⁷ relata

⁵ SIRAQUE, Vanderlei. *Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites* na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 2005. p. XX.

⁶ BRASIL. CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação 11, de 22 de maio de 2007. Recomenda aos Tribunais relacionados nos incisos II a VII do art. 92 da Constituição Federal de 1988, que adotem políticas públicas visando à formação e recuperação de um ambiente ecologicamente equilibrado, além da conscientização dos próprios servidores e jurisdicionados sobre a necessidade de efetiva proteção do meio ambiente, bem como instituem comissões ambientais para o planejamento, a elaboração e o acompanhamento de medidas, com fixação de metas anuais, visando à correta preservação e recuperação do meio ambiente. (Publicado no DJ, seção 1, p. 168, de 28/5/2007).

⁷ BELLO FILHO, Ney de Barros. *Os direitos fundamentais e as mudanças climáticas*. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/os-direitos-fundamentais-e-as-mudancas-climaticas/5655>>. Acesso em: jun. 2012.

que “o direito para vigor necessita ser certo e seguro, mesmo que a base social na qual ele deva ser aplicado seja caracterizada pela incerteza e pela insegurança”. Embora os tempos atuais se caracterizem pela incerteza, é com a segurança do direito que se enfrenta a indefinição própria da pós-modernidade.

Essa visão sistêmica parece estimular importantes avanços legais, políticos e administrativos em um momento da jornada histórica da humanidade, em que o discurso já não alcança mais os ouvidos da Sociedade, diante do que os olhos constata perplexos, e que providências paliativas não surtem os efeitos desejados.

Os reflexos dos danos ambientais originados na degradação, na escassez de recursos naturais e nas mudanças climáticas atingem todo o Planeta. A crise ambiental, ainda interpretada por alguns como apocalíptica, é, na realidade, fruto da intervenção esmagadora do ser humano sobre o ambiente. Entretanto, o plano jurídico, por si, não tem o condão de suficiência para uma gestão ampliada que os riscos ambientais exigem no contexto da pós-modernidade.

No Direito é possível vislumbrar fatores adequados que compõem, por assim dizer, um sistema que funciona como freio de uma dinâmica que leva a uma “irresponsabilidade organizada”⁸ como paradigma da atualidade, representando um mecanismo de gestão de riscos ambientais, fundamentado em princípios e normas, porém, é na prática urgente e na implacável responsividade, que vão além do cumprimento da lei, ou seja, é no desenvolvimento de políticas públicas e de cooperação entre os povos que se opera o resultado em face dos danos ambientais globais.

2 Responsividade e o direito à informação diante dos danos ambientais

Responsividade (como dever de resposta por parte do Estado à Sociedade) impõe uma relação de ética e de alteridade como fruto do exercício da cidadania como oportunidade de conhecer, participar, opinar sobre temas e assuntos que afetam o indivíduo como elemento de um corpo social.

⁸ BECK, Ulrich. From industrial society to the risk society: questions of survival, social structure and ecological enlightenment. In: _____. *Theory culture and society*. Sage Publications, 1992. p. 105.

O término do domínio administrativo militar (1964-1984), no Brasil, trouxe consigo discussão acerca da redemocratização, colocando na agenda política o tema *participação* incentivando a mobilização dos cidadãos, porém, sem o desenvolvimento de condições que propiciassem tal participação. A participação, antes de tudo, é um processo educativo e pressupõe diversos fatores, como: o conhecimento, o interesse e a politização, não no sentido partidário, mas no sentido social o que leva, com o tempo, às profundas transformações político-administrativas decorrentes dessa mobilização. A informação é um dos fatores primordiais nesse processo educativo de participação.

A informação, nesse sentido, é um instrumento importante, porquanto o cidadão bem-informado é conhecedor da situação em análise e pode opinar e fazer melhor as suas escolhas.

Assim, o Estado responsivo passa a incentivar o interesse e a participação do cidadão, que se sente parte integrante de todo o processo de governança.

A cidadania não está adstrita aos direitos e deveres, mas sobretudo ao sentimento de pertença a um lugar (comunidade, município, Estado, país) da qual é possível participar ativamente de tudo que lhe diz respeito, e essa participação somente é possível se houver uma troca de informações, ou seja, se o cidadão dizer sobre sua vontade, sua opinião, suas expectativas e exercer seu direito de escolha, bem como conhecer o que a Administração Pública faz de seus projetos, suas normas, sua forma de gerir os bens comuns, sua administração financeira, enfim, detalhes de sua gestão.

O grau de interação entre Estado e Sociedade determina as dimensões de governança e governabilidade.

Inicialmente, cabe conhecer um pouco sobre o tema *governança*, embora um dos problemas em estabelecer uma análise científica sobre sua definição é a imprecisão conceitual, sendo uma categoria que, atualmente, é amplamente empregada,⁹ e o seu significado passa a ser, então, operacional, ou seja, no contexto em que é aplicado. O interesse, no presente

⁹ A categoria *governança* é bastante utilizada na administração empresarial como “governança corporativa”, definida pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) como “práticas e os relacionamentos entre os Acionistas/Cotistas, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal, com a finalidade de otimizar o desempenho da empresa e facilitar o acesso ao capital”. Mais informações sobre o assunto podem ser pesquisadas em: <<http://www.ibgc.org.br>>.

estudo, é analisar a categoria *governança* no âmbito da Administração Pública, identificando sua relevância para o Direito Ambiental para estabelecer sua relação com o direito à informação sobre áreas contaminadas ou de qualquer forma prejudicadas sob o ponto de vista ambiental.

Por governança entende-se a capacidade de governo do Estado na prática de atos e tomadas de decisão, enquanto governabilidade é o conjunto de condições estruturais, legais e administrativas necessárias ao exercício do poder. Para Secchi,¹⁰ governança pública é a “forma de interação horizontal entre atores estatais no processo de construção de políticas públicas”.

Como é de se notar, a governança é um processo que pressupõe a interação entre Estado e Sociedade, facilitada pelos mais diversos mecanismos de comunicação que transmitem informações úteis e que podem subsidiar a participação da coletividade-parte nesse processo. José Matias-Pereira¹¹ esclarece que uma boa governança pública está apoiada em quatro princípios: “relações éticas, conformidade, em todas as suas dimensões; transparência; e prestação responsável de contas”, ou seja, a ausência de qualquer um desses princípios reflete em alterações significativas na forma de gestão, porquanto sua indispensabilidade é condição impeditiva de desenvolvimento, conforme, ainda, o pensamento do mesmo autor: “É importante ressaltar que essa é uma tarefa permanente, que exige participação proativa de todos os atores envolvidos – dirigentes, políticos, órgãos de controle – e, especialmente, da sociedade organizada.”¹²

Da mesma opinião comunga Roberto Kanaane et al.¹³ complementando que a prática desses quatro princípios “necessita ser encarada como pré-requisito para que a gestão pública possa desenvolver-se com segurança, eficácia, adotando propósitos embasados nos princípios ético-morais”. É oportuno destacar que a fonte direta da governança é o cidadão em ação conjunta com os próprios agentes da Administração Pública que possibilitam a implantação e o desenvolvimento adequados das políticas públicas construídas em parceria com a Sociedade.

¹⁰ SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010. p. 122.

¹¹ MATIAS-PEREIRA, José. *Manual de gestão pública contemporânea*. 1. ed. 2. reimp. São Paulo: Atlas, 2008. p. 41.

¹² *Ibidem*, p. 41.

¹³ KANAANE, Roberto et al. Gestão pública estratégica e a visão do futuro. In: _____. *Gestão pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas*. São Paulo: Atlas, 2010. p. 47.

As políticas públicas, nesse contexto, resultam do processamento das demandas originárias da Sociedade em conjunto com as demandas do próprio sistema político, envolvendo decisões estrategicamente tomadas. Busca satisfazer as demandas que lhe são dirigidas pelos atores sociais ou aquelas formuladas pelos próprios agentes do sistema político, porém com o apoio necessário da coletividade.

Portanto, a governança pode ser interpretada como a “capacidade que determinado governo tem para formular e programar as suas políticas. Nesse elenco de políticas, pode-se assinalar a gestão das finanças públicas, gerencial e técnica, entendidas como as mais relevantes para o atendimento das demandas da coletividade”. Inclui-se nesse contexto a gestão dos problemas ambientais, razão pela qual o direito à informação sobre qualquer dano ambiental é pressuposto de uma governança comprometida com a responsividade e voltada à sustentabilidade. É fator importante na concretização de uma democracia ambiental participativa e pautada em políticas públicas elaboradas a partir da discussão com a coletividade, como se verá mais adiante.

A informação, como direito, está fundamentada nos princípios da igualdade política e da soberania popular por isso deve ser exposta de forma clara e inequívoca por meio de canais institucionalizados que garantam a expressão livre e permanente dos diferentes interesses, em interação – cooperativa ou competitiva – na seara política.

Informação, transparência e participação são as palavras de ordem para uma governança global no cenário da proteção, preservação ambiental e sustentabilidade. Os referenciais iniciais apresentados preconizam alternativas existentes, bem como o convite para a descoberta de novos caminhos para a excelência da gestão pública, no que tange à responsividade e responsabilidade ambiental no contexto da pós-modernidade.

Certamente, pesquisas, estudos, análises e discussões sobre o assunto possibilitarão, cada vez mais, o alcance de posturas governamentais responsáveis e maior comprometimento com as temáticas ambientais.

3 Responsividade estatal e governança ambiental ante o dever de proteção e preservação da saúde e do equilíbrio do ambiente

Anteriormente foi visto que a responsividade ambiental representa a resposta do administrador público à Sociedade a partir do compromisso ético de seu agir em prol de um ambiente sadio e equilibrado.

Ao se tratar do cumprimento do dever estatal, ou da responsividade estatal, leva-se em conta a conduta de quem representa o Estado (no âmbito dos três Poderes), cada qual perante sua função precípua, ou seja, legislando, administrando ou julgando.

Atualmente a própria coletividade exige uma resposta por parte do Estado sobre os mais diversos assuntos, por isso, se observa o desenvolvimento de mecanismos institucionais de monitoramento de resultados como os portais de transparência de vários órgãos da Administração Pública colocando à disposição de todos informações, prestações de contas, leis e outros dados que demonstram a intenção de transparência e incentivo à participação como se espera em uma democracia efetivamente participativa, sendo que a “participação dos cidadãos não deve se restringir à configuração das questões; ela também deve se aplicar ou estender à implementação das políticas”,¹⁴ como explica Denhardt. Por meio desse processo de interação, os cidadãos se envolvem “na governança, em vez de apenas fazerem demandas ao governo para satisfazer suas necessidades de curto prazo”.¹⁵

O que se quer deixar claro é que o Estado não tem mais um papel central no planejamento da Sociedade e na resposta a seus problemas. O modelo centralizador ultrapassado cede lugar a outro modo de governar, de administrar, isto é, a partir da ótica não somente de uma responsabilidade compartilhada.

Em relação aos problemas ambientais, isso não é diferente, pois é um assunto que interessa a todos e por todos deve ser analisado, tratado e avaliado, razão pela qual se faz necessária uma estruturação de decisões e responsabilidades, procedimentos e métodos, mobilização de recursos e de pessoas para a implantação de projetos, programas e ações.

¹⁴ DENHARDT, op. cit., p. 267.

¹⁵ Idem.

A responsividade estatal pressupõe mais que uma gestão ambiental; em realidade, exige uma *governança ambiental* ante o dever de proteção e preservação da saúde e do equilíbrio do ambiente.

O emprego do termo *gestão*, que historicamente foi utilizado no setor privado, passou a ser usado também em relação à Administração Pública conferindo-lhe ressignificados, sobretudo no que diz respeito ao termo *desenvolvimento* (inicialmente somente econômico) para chegar ao desenvolvimento sustentável (ambientalmente correto, socialmente justo e economicamente viável).

Seu conceito, inicialmente ligado à déia de mecanismos operacionais voltados à aplicação de normas, regulamentos, desenvolvimento de projetos e criação de indicadores de avaliação, eficiência e redução de custos, evoluiu, no último quarto do século passado, ampliando horizontes para uma perspectiva não somente de otimização, mas de tomadas de decisão mais racionais a partir de um arcabouço de informações importantes para a satisfação do interesse público, ou seja, de todos, conforme ensina Fava.¹⁶

A conotação no domínio privado transposto, guardadas as peculiaridades do setor público, fez a Administração Pública trabalhar com patamares de produtividade, metas, planejamento estratégico. Porém, somente a adoção de técnicas e métodos não se mostra suficiente para suprir necessidades comuns a todos, como é o caso do meio ambiente, o que gerou a necessidade de inserir valores no contexto da gestão. Lima observa que “as últimas três décadas do século passado indicaram e demonstraram que a questão ambiental não poderia ser tratada distante de suas raízes, fincada no desenvolvimento tecnológico e econômico das sociedades contemporâneas”.¹⁷

Portanto, a gestão (empresarial e pública) está conectada à natureza pela origem dos problemas ambientais enfrentados na atualidade e pela forma como as soluções para eles devem ser tratadas. Assim, é possível compreender a gestão ambiental como sendo o processo que déiantes os interesses e conflitos entre todos os que agem sobre o meio ambiente definindo e avaliando, a todo tempo, a forma como as práticas e

¹⁶ FAVA, Rubens. *Caminhos da administração*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

¹⁷ LIMA, Ricardo Barbosa. *O princípio da participação em gestão ambiental: a fronteira entre o gerir e gestar*. Disponível em: <http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/iv_en/mesa4/4.pdf>. Acesso em: jul. 2012.

intervenções modificam qualquer de seus elementos e a sua qualidade, incluindo-se, nessa análise, a internalização de custos e benefícios decorrentes das ações realizadas.

Esse conceito encontra-se em harmonia com a definição dada pelo Ibama¹⁸ fundamentando-se também nas orientações preconizadas na Conferência Rio/92 sobre o desenvolvimento sustentável e seus indicadores, ratificadas em 2012, na Rio+20.

Isso reforça o pensamento de que as informações e a participação são essenciais e contribuem para a criação de um fórum permanente de debates e reflexões de maneira multidisciplinar como um instrumento hábil no processo de decisão visando a um desenvolvimento sustentável e à proteção ambiental.

O meio ambiente, por conduzir à ideia de ser ele um dos bens públicos mais valiosos por abranger a vida, a saúde e o bem-estar de todos no Planeta, faz com que haja uma nova orientação na forma de tratá-lo, de forma a permitir ao cidadão maior participação e à Administração Pública respostas mais adequadas em relação aos mecanismos de proteção ambiental.

Oportunidades de participação e mobilização pró-ambientais são mais frequentes, atualmente, com fomento à criação de conselhos municipais, comissões ambientais, audiências públicas, dentre tantas outras formas. A participação da Sociedade, o direito (e dever) de informação e o interesse global em proteger o meio ambiente que geram uma nova transição administrativa, ou seja, de uma gestão ambiental para uma governança ambiental.

Essa transição tem como principais marcos o deslocamento do foco de uma gestão tecnoburocrática para uma governança com fundamento na transparência dos processos informativos e nas formulações político-administrativas, na participação dos cidadãos e na oportunidade de mobilização de todos em prol de interesses comuns. A governança, assim, assume dimensões significativas na perspectiva de uma administração mais democrática. Denhardt e Denhardt explicam que governança é o exercício da autoridade pública, podendo “ser definida como a tradição, instituições

¹⁸ BRASIL. COORDENAÇÃO-GERAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL. *Como o Ibama exerce a educação ambiental*. Brasília: Ibama, 2002. p. 14.

e processos que determinam o exercício do poder na sociedade, ouvem a voz da decisão pública”.¹⁹ É realizada a partir da “voz” da Sociedade que, efetivamente, “faz escolhas, aloca recursos, e cria valores compartilhados que abordam a tomada de decisão da sociedade e a criação de significado na esfera pública”.²⁰

A crítica que se faz em relação à governança, nos moldes delimitados neste ensaio, diz respeito à dificuldade de sua implantação, especialmente no Brasil, uma vez que há, ainda, um forte apelo ao discurso do crescimento econômico como marco isolado de desenvolvimento de uma nação sem que se faça uma análise panorâmica e multilateral demonstrando uma total falta de sintonia na formulação de políticas públicas. Não é possível desconsiderar, por exemplo, o interesse internacional pela Amazônia e suas riquezas e que, aos olhos incautos de muitos, pode representar – à margem de tudo o que já se mostrou em relação à necessidade de sua total proteção – uma moeda de troca cujo interesse coletivo é o que menos se leva em conta.

De qualquer forma, o que move os que verdadeiramente se interessam em promover uma ampla proteção ambiental em todos os níveis, além da ideologia – que de muitos se afasta pelo descrédito que assola o Poder Público em geral – é a esperança de que pelo menos uma fagulha de consciência faça desencadear uma mudança nos paradigmas comportamentais em relação à proteção da natureza.

Alguns esforços são reconhecidos no sentido de incentivar a implantação de uma governança ambiental e o despertar para novos comportamentos e atitudes.

Com o intuito de auxiliar a Administração Pública em matéria de governança ambiental, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) criou a Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P,²¹ estabelecendo padrões diferenciados, considerando a necessidade de desenvolver uma consciência ambiental e mudança comportamental, aliando a teoria à prática. No mesmo sentido, há ações sobre a aplicação da ISO 26000 e o Fórum Governamental.

¹⁹ DENHARDT, Robert; DENHARDT, Janet. *The new public service: serving, not steering*. New York: M. E. Sharp, 2002. p. 86. (Tradução livre da autora).

²⁰ DENHARDT; DENHARDT, op. cit., p. 86. (Tradução livre da autora).

²¹ BRASIL. MMA. *Agenda ambiental na Administração Pública*. Brasília: MMA/SDS/PNEA, 2001.

A elaboração de documentos (informativos e orientadores), normas e leis demonstra que o Estado pode exercer a responsividade, ou seja, dar sua resposta à Sociedade de várias formas, seja pela produção normativa, seja por atos da administração, seja pela prestação jurisdicional. Uma governança ambiental significativa está conectada à déia de intensificação de medidas de controle e proteção ambiental e cuidado com esse *bem* que é público como explica Machado. O Poder Público não é proprietário dos bens ambientais, mas gestor desses bens, e 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’”.²²

Assim, o Poder Público (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) é responsável por apresentar resultados positivos, como também responde pela sua ineficiência atingindo “seus agentes políticos e funcionários, para evitar custos da ineficiência ou das infrações que recaiam sobre a população contribuinte, e não sobre os autores dos danos ambientais”.²³

A ideia de uma governança ambiental focada na democracia, eficiência e responsividade, tanto no sentido de resposta como no de prestação de contas, tem origem na Constituição brasileira, mas também (direta ou indiretamente) em documentos internacionais, como na Declaração de Johannesburgo (2002)²⁴ que dispõe: “Para conseguirmos nossos objetivos de desenvolvimento sustentado temos necessidade de instituições internacionais e multilaterais mais efetivas, democrática e que prestem contas.”

Em sentido amplo, pode-se sustentar que a gestão ambiental pressupõe condições de governança substantivas e materiais que legitimam o Estado diante da Sociedade civil, em uma democracia participativa, pois agrega os múltiplos interesses da coletividade, formulando e implantando políticas relevantes para a execução de suas demandas sob a égide de diretrizes normativas e administrativas ambientais e de sustentabilidade.

²² MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 108.

²³ *Ibid.*, p. 109.

²⁴ DECLARAÇÃO de Johannesburgo. Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável. Johannesburgo. África do Sul, 2002. Disponível em: <http://www.cqgp.sp.gov.br/gt_licitacoes/publicacoes/joanesburgo.pdf>. Acesso em: set. 2012.

Assim, a capacidade governativa ambiental está diretamente relacionada à habilidade estatal de efetivar políticas e alcançar as metas dimensionadas pela constatação da necessidade local e pelo dever geral de proteção e preservação do ambiente.

4 Direito de acesso à informação sobre danos ambientais

Informar o administrado, nas palavras de Moreira Neto²⁵ é o mínimo que todo Estado de Direito deve garantir, seja pela publicidade de seus atos, seja pela orientação franqueada ao administrado, seja pela publicidade dos debates e das razões de decidir.

Atualmente há uma capilarização de entidades governamentais responsáveis por prover a Administração Pública que reclama por um sistema diferenciado de controle interno e externo (administrativo e social). Entende o autor que a intensa participação dos cidadãos “deixando, assim, de ser *súditos* de um Estado-tutor para se transformarem em *cidadãos* de um Estado-instrumento, supõe que essa nova consciência cidadã, em pleno florescimento venha a exigir sempre *melhores resultados* na administração dos interesses públicos”.²⁶

A participação da Sociedade em assuntos estatais decorre do nível de informação que detém e do grau de incentivo que recebe. Portanto, não há como estabelecer uma democracia participativa se quem deve participar não detém as informações como condição necessária para realizá-las.

O Estado Socioambiental de Direito reforça a atenção no que diz respeito à participação dos cidadãos na atuação do Estado, e sua efetividade tem como precedente o direito à informação subsidiando a expressão de vontade e de escolhas.

Um dos pilares da transparência dos atos de governo é o acesso à informação, e por direito à informação compreende-se, aqui, um arcabouço de princípios legais que objetivam assegurar que todos tenham acesso às suas próprias informações, como também às das organizações, sobretudo as públicas. Essa garantia abrange o reconhecimento do direito à informação

²⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

²⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Uma nova administração pública. *Revista do Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar, v. 220, p. 182, abr./jun. 2000.

como prerrogativa da pessoa (física ou jurídica), como também o provimento das condições e dos instrumentos necessários para o seu acesso.

Assim, a concretização do direito à informação se dá pela existência concorrente desses dois importantes fatores: garantia do acesso e condições ao acesso.

O direito de acesso à informação situa-se entre os direitos chamados de quarta dimensão,²⁷ constituindo-se em um dos novos direitos do indivíduo diante da Administração Pública. O reconhecimento do direito ao acesso à informação como um direito fundamental está previsto em vários documentos, normas e convenções internacionais assinados pelo Brasil, fortalecendo a concretização de uma democracia mais participativa. Como exemplo é possível citar: a) Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 19): “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”; b) Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (arts. 10 e 13): “Cada Estado-parte deverá [...] tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública [...], procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter [...] informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública [...]”; c) Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade e de Expressão (item 4): “O acesso à informação mantida pelo Estado constitui um direito fundamental de todo indivíduo. Os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício desse direito”; e d) Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 19): “Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza.”

Recentemente o Brasil editou a Lei 12.527,²⁸ de 18 de novembro de 2011,²⁹ que trata do acesso às informações previsto na Constituição; todavia,

²⁷ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 571.

²⁸ BRASIL. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011.

²⁹ A Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 regula o acesso a informações previsto no inc. XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37, no § 2º, do art. 216, da Constituição Federal de 1988; altera a Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991, e dá outras providências.

esse direito constava em algumas normas de outros países, como se extrai da cartilha *Acesso à informação pública* editada pela Controladoria-Geral da União,³⁰ a qual esclarece sobre os marcos mundiais de acesso à informação.

Anteriormente à entrada em vigor da referida norma, outras leis nacionais já contemplavam o tema como a Lei Complementar 101/2000 conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 32, § 4º, 48-A, parágrafo único do art. 45 e art. 48); Lei 9.507/97 (*Habeas Data* – art. 7º, inc. I, art. 13, inc. I e art. 21), Lei 8.159/91 (Lei de Arquivos, arts. 1º e 4º).

A cartilha anteriormente citada deixa claro que a aplicação de um sistema de acesso à informação tem como uma de suas finalidades superar a “cultura do segredo” que paira sobre a gestão pública como se a circulação de informações representasse riscos. Esse tipo de cultura, em que a informação é retida, há probabilidade de perda de conteúdo, com isso a Administração Pública “perde em eficiência, o cidadão não exerce um direito e o Estado não cumpre seu dever”.

Já a cultura da informação representa uma quebra paradigmática na Administração Pública que passa a contar com o cidadão que, por ter acesso participa mais, ou seja, fortalece a inclusão do indivíduo e melhora a qualidade dos serviços prestados.

O que se busca aqui é demonstrar a importância de uma administração aberta e responsiva que possibilite as condições necessárias, por meio de informações, à participação das pessoas não somente sob o aspecto do controle, mas sobretudo da colaboração.

Observa-se, portanto, que o direito à informação tem como finalidade o controle social, a fiscalização dos atos da Administração Pública e o conhecimento que habilita as pessoas ao exercício da participação.

³⁰ A primeira nação no mundo a desenvolver um marco legal sobre acesso foi a Suécia, em 1766. Já os Estados Unidos aprovaram sua Lei de Liberdade de Informação, conhecida como FOIA (*Freedom of Information Act*), em 1966, que recebeu, desde então, diferentes emendas visando à sua adequação à passagem do tempo. Na América Latina, a Colômbia foi pioneira ao estabelecer, em 1888, um código que franqueou o acesso a documentos de governo. Já a legislação do México, de 2002, é considerada uma referência, tendo previsto a instauração de sistemas rápidos de acesso, a serem supervisionados por órgão independente. O Chile, o Uruguai, entre outros, também aprovaram leis de acesso à informação. Trecho extraído do texto: “Acesso à Informação Pública: uma Introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011”. Disponível em: <<http://www.acs.ufpr.br/cgu.pdf>>. Acesso em: jul. 2012.

Ademais, com o conhecimento adquirido por intermédio da informação, sobre algo que se relaciona ao interesse da pessoa, é a ela facultado o direito de usar para opinar, escolher e decidir.

As informações corretamente passadas à Sociedade é fator que também incide sobre a credibilidade na Administração Pública influenciando nos aspectos de governança que pressupõe a interação com o Estado.

5 A solidariedade e a cooperação na governança ambiental no enfrentamento dos danos ambientais

As mudanças paradigmáticas na pós-modernidade têm contribuído para a evolução rumo a um Estado Socioambiental de Direito que surge de alguma forma também pela pressão da sociedade internacional em razão das transformações climáticas, dos acidentes ambientais, dos acontecimentos mundiais que têm como pano de fundo a degradação ambiental, o uso indiscriminado dos recursos naturais, dentre outros fatores, criando um forte vínculo jurídico intergeracional.

Da análise diacrônica das consequências da intervenção humana no ambiente e sua relação com o futuro percebe-se que não é possível desvincular a responsabilidade intergeracional a partir do momento em que se constatou que o ambiente ecologicamente equilibrado é uma necessidade para a própria subsistência do ser humano no Planeta o que alçou essa prerrogativa, no entendimento legal e doutrinário, a um direito fundamental, conforme destacam os arts. 5º, *caput* da CF/88 e 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A responsabilidade intergeracional tem origem em tratados e convenções internacionais (*Soft Law*) passando a integrar o sistema legislativo de muitos Estados. Analisando o art. 225 da CF/88, nota-se que a responsabilidade intergeracional é explícita saindo da esfera do individual para o coletivo (transindividual), portanto, também considerado um direito difuso, que serve como fundamento para o próprio surgimento do Princípio da Responsabilidade Intergeracional pela indeterminação dos sujeitos que lhe é peculiar.

Muitos danos ambientais são disseminados de forma a causar prejuízos a um número indeterminado de sujeitos podendo interferir na qualidade de vida das futuras gerações, razão pela qual a declaração originada na Conferência Rio/92 passou a balizar o ordenamento jurídico nacional e o

internacional, fortalecendo a questão da responsabilidade intergeracional, pois seu Princípio 3 estabelece: “O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de forma tal que responda equitativamente às necessidades ambientais e de desenvolvimento das gerações presentes e futuras.”³¹

Tanto o Direito Ambiental trata da responsabilidade intergeracional como também as políticas públicas; nesse sentido, também já ocorre um esforço em prol da minimização dos efeitos da degradação do ambiente.

Isso significa que a corresponsabilidade pela proteção ambiental transcende os limites territoriais e temporais para alcançar o direito das futuras gerações em ter um ambiente adequado para sua sobrevivência o que abrange as ações preventivas e reparatórias.

Assim, a corresponsabilidade intergeracional ambiental (consubstanciada no artigo 225, *caput* da CF/88), mostra claramente o direito/dever que se impõe a todos de concretizar o que lá se encontra, pois a proteção e preservação ambientais tratam do suporte da capacidade de manutenção da vida, por meio do chamado desenvolvimento sustentável.

O direito intergeracional a um ambiente saudável e equilibrado deflagra uma situação complexa que possui variáveis como o tempo e o espaço, responsabilidade individual e coletiva, exigências presentes e futuras, além da dificuldade de equacionar medidas de razoabilidade diante dos danos ambientais. A cooperação, nesse sentido, é forte elemento no combate aos danos ambientais, pois nem o Estado nem a coletividade, de forma isolada, tem a capacidade de prover proteção. Machado, ao comentar o art. 225 da CF/88, assevera que tal dispositivo “consagra a ética da solidariedade entre as gerações, pois as gerações presentes não podem usar o meio ambiente fabricando a escassez e a debilidade para as gerações futuras”.³²

Não é recente a preocupação de cientistas e governos em relação às alterações climáticas e os danos ambientais advindos da intervenção humana sem desconsiderar que parte dos problemas ambientais existentes decorre da ação ou omissão do próprio Estado.

³¹ ONU. CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (Rio de Janeiro, 1992). *Agenda 21*. 3. ed. Brasília, DF: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001.

³² MACHADO, op. cit., p. 136.

A ciência e o Direito não se excluem, estão em sintonia com o entendimento de que os problemas ambientais exigem instrumental de defesa que obrigue o cumprimento por todos em razão das circunstâncias de sobrevivência, atreladas às condições ambientais, para deixar de ser mera preocupação e se tornar uma exigência.

A produção de informações, as constatações e vivências do que ocorre com o ambiente não se restringem mais a poucos interessados, mas a todos, porque os dados alarmantes não são apenas numéricos a supor abstratos, as imagens televisivas são fortes, a experiência vivida em decorrência de desastres ambientais é traumática, portanto, quando o tema é preservação ambiental, na atualidade, para ele (ambiente) converge o interesse de todos.

Tanto o dano ambiental, em sentido amplo, ou seja, aquele que atinge o ambiente, como um bem autônomo ou, em sentido estrito, um recurso natural específico ou aquele direcionado às pessoas (determinadas ou indeterminadas) ou até mesmo às pessoas de direito público, conforme diferencia Mirra,³³ é fato que devem ser enfrentados de forma solidária e cooperativa.

O dano ambiental consiste em uma realidade a ser enfrentada de forma madura e que não admite espaço para o amadorismo merecendo dos governos e da coletividade a atenção necessária para o desenvolvimento de direcionamentos protetivos efetivos e de políticas solidárias e cooperativas globais e locais.

No plano interno, a Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011, fixou normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum e relativas à proteção do meio ambiente, para o combate da poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas.

Representando um passo importante rumo à adoção de medidas mais consistentes em matéria de competência comum, para o cumprimento de suas finalidades, visa a “garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando todas as políticas governamentais” (art. 6º) e, em seu artigo 3º,³⁴ encontram-se destacadas os objetivos fundamentais.

³³ MIRRA, Álvaro Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*. São Paulo: J. de Oliveira, 2002. p. 69.

³⁴ Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar: I – proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão

No plano internacional, a cooperação é vista como a união entre Estados motivados por interesses comuns, conforme complementa Wagner Costa Ribeiro:³⁵ “Cooperação internacional é a atuação conjunta de países, instituições multilaterais e não-governamentais em busca de um objetivo comum.” Em seara ecológica, a cooperação internacional deve ter um caráter multilateral, ou seja, envolvendo todas as nações em prol de medidas protetivas ambientais.

De acordo com a legislação acima, a cooperação tem como finalidade proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, harmonizar e garantir uma padronização de políticas pró-ambientais com vistas a um desenvolvimento realmente sustentável e à responsabilidade intergeracional. Isso reporta à ideia de manutenção e preservação de todo o sistema biótico e abiótico em uma perspectiva de longo prazo, promovendo a harmonia entre o ser humano e a natureza como forma de garantir a sobrevivência da espécie no futuro.

Portanto, as medidas cooperativas dependem de políticas administrativas, econômicas, sociais e tecnológicas, que abrangiam interesses ambientais nos campos nacional e internacional porque as gerações devem ser solidárias com a continuidade da vida na Terra e isso é que faz nascer a responsabilidade ambiental intergeracional.

6 Conceito e de características do dano ambiental: noções fundamentais para compreensão de sua dimensão

O meio ambiente está diretamente relacionado à saúde e à qualidade de vida, motivo pelo qual é considerado um direito fundamental e um bem jurídico difuso a ser protegido por todos, por via administrativa, judicial ou legal. É um bem essencial à garantia da sobrevivência no Planeta transcendendo aos interesses puramente individuais para compor uma dimensão muito maior, ou seja, a do interesse coletivo e global.

descentralizada, democrática e eficiente; II – garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais; III – harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente; IV – garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

³⁵ RIBEIRO, Wagner Costa. Cooperação internacional. *Almanaque Brasil Socioambiental*, São Paulo: Instituto Socioambiental, p. 432, 2007.

Merecedor de um tratamento amplo e irrestrito esse bem jurídico supraindividual mesmo sendo apropriável de forma pública ou privada tem fruição por todos em razão da relação de suas implicações diretas ou indiretas com a saúde e a vida de todos na Sociedade.

O ser humano nunca ignorou a importância do meio ambiente para sua vida, mas foi extremamente negligente no que diz respeito aos cuidados devidos. Talvez um dos maiores erros cometidos ao longo da história da humanidade foi a visão reducionista que pautou a relação entre meio ambiente e ser humano no sentido de que o tempo tudo resolve, incluindo-se a recomposição da natureza em face da destruição crescente provocada pela intervenção humana.

Embora a discussão do assunto *proteção ambiental* seja relativamente recente na história da humanidade, a devastação ambiental não é, sendo, portanto, um fenômeno que acompanha o ser humano desde os primórdios de sua história, conforme esclarece Milaré.³⁶

Os prejuízos causados à natureza ocorrem de várias formas e recebem a denominação genérica de dano ambiental. Bahia³⁷ explica que conforme a teoria do interesse “o dano consiste numa lesão a um interesse juridicamente tutelado. Ele normalmente se manifesta por meio de um prejuízo que uma pessoa ou uma coletividade suporta em seus bens materiais ou extrapatrimoniais, em razão de um determinado acontecimento”.

A categoria *dano ambiental* congrega o aspecto de resultado obtido por uma causa representando, assim, uma condição a ser atribuída a uma ação ou omissão que o provocou.

Para compreender o significado amplo de dano ambiental, traz-se à baila a concepção de alguns autores sobre o tema.

Para Leite dano, ambiental representa “toda lesão intolerável causada por qualquer ação humana (culposa ou não) ao meio ambiente, diretamente, como macrobem de interesse da coletividade em uma concepção totalizante

³⁶ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 809.

³⁷ BAHIA, Carolina Medeiros. *Nexo de Causalidade em face do risco e do dano ao meio ambiente: elementos para um novo tratamento da causalidade no sistema brasileiro de responsabilidade civil ambiental*. 2012. 384 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. p. 89.

e, indiretamente, a terceiros, tendo em vista interesses próprios e individualizáveis e que refletem no macrobem”.³⁸

Por sua vez, Silva³⁹ define dano ambiental como “qualquer lesão ao meio ambiente causada por condutas ou atividades de pessoa física ou jurídica de Direito Público ou de Direito Privado”.

A definição jurídica de dano ambiental é aberta e nela se apoia a hermenêutica para compreensão de cada caso concreto para aplicabilidade da legislação. Nesse sentido, destaca Milaré.⁴⁰ “Com efeito, que o conceito de dano ambiental, assim como o de meio ambiente, é aberto, ou seja, sujeito a ser preenchido casuisticamente, de acordo com cada realidade concreta que se apresente ao intérprete.”

O que se percebe é a uma “dupla face na danosidade ambiental”,⁴¹ pois os efeitos do dano ambiental alcançam tanto os seres como o ambiente visto como *local* conforme previsão estabelecida no art. 14, § 1º da referida lei quando trata penalidades a serem aplicadas aos transgressores: “§ 1º. 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.” (Sem grifo no original).

Isso quer dizer que o dano ambiental pode ter efeito sobre o ambiente em si ou qualquer de seus elementos significando uma perda ou prejuízo material ou moral, porquanto ocorre em prejuízo da coletividade, do ponto de vista patrimonial, de interesses ou de saúde e vida de um indivíduo ou grupo de indivíduos determinados ou não.

Essa peculiaridade divide o dano ambiental em dois tipos: a) dano ambiental individual e b) dano ambiental coletivo.

O dano ambiental individual, conforme pressupõe a própria expressão, atinge a pessoa referentemente à sua integridade física e saúde e/ou ao seu patrimônio material ou emocional (moral). Essa modalidade tem uma característica especial, pois repercute de maneira reflexa nos bens patrimoniais ou até mesmo extrapatrimoniais individuais, já que o mais

³⁸ LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo, extrapatrimonial*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 104.

³⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 302.

⁴⁰ MILARÉ, op. cit., p. 810.

⁴¹ *Ibidem*, p. 811.

comum é a lesão à coletividade. Leite⁴² afirma que “dano ambiental pode ser elencado dentro do gênero dano ambiental, levando em consideração que a lesão patrimonial ou extrapatrimonial que sofre o proprietário em seu bem, ou a doença que contrai uma pessoa inclusive a morte, podem ser oriundas de lesão ambiental”.

A vítima (indivíduo) desse tipo de dano ambiental tem como buscar a reparação via ação indenizatória fundamentada, por exemplo, nas orientações direcionadas ao direito de vizinhança.

O dano ambiental coletivo que atinge o meio ambiente global tem como característica marcante o “caráter transindividual e indivisível do direito tutelado”,⁴³ e, em virtude dessa peculiaridade, a reparação pode ser buscada via ação civil pública, mandado de segurança coletivo ou qualquer outro instrumento que proteja os interesses coletivos e difusos, cabendo ao Ministério Público o dever de propor as medidas cabíveis por força do art. 129, III da CF/88, que estabelece as suas atribuições.

Há uma multiplicidade de classificações dos tipos de dano referentes ao ambiente conforme o prisma de observação. Antequera, citado por Melo⁴⁴ propõe uma classificação com fundamento em uma diversificação de aspectos, como: dano antijurídico e lícito (função do caráter do dano); dano com origem em causador determinado, ou conhecido, e indeterminado, ou desconhecido (causador do dano); dano intencional, dano culposo e dano acidental (ocorrência do elemento subjetivo), ação ou omissão (forma de ocorrência), e ainda: dano imediato, diferido, futuro ou superveniente (efeito no tempo); dano local e transfronteiriço (efeito no espaço); dano avaliável e dano não avaliável (efeito econômico e medida); dano certo ou real e dano potencial (efetividade de realização); reparável, dano irreparável ou irreversível, dano grave e dano não grave, ou tolerável pelo meio ambiente (consequências para o ambiente); dano ao meio ambiente artificial ou criado pelo ser humano e dano ao meio natural em sentido estrito (em função da delimitação do conceito de meio ambiente); dano ambiental, com repercussão para o ser humano e sem repercussão para o ser humano (consequências para o ser humano).

⁴² LEITE, op. cit., p. 146.

⁴³ MILARÉ, op. cit., p. 813.

⁴⁴ MELO, Melissa Ely. *O dever jurídico de restauração ambiental: percepção da natureza como projeto*. 2008. 259 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. Autor citado: ANTEQUERA, Jesús Conde. *El deber jurídico de restauración ambiental: estudios de Derecho Administrativo*. Granada: Comares, 2004. p. 31-39.

Complementando o rol classificatório, Leite ainda traz o “dano ecológico puro” que ocorre quando há “uma perturbação do patrimônio natural – enquanto conjunto dos recursos bióticos e abióticos e da sua interação – que afete a capacidade funcional ecológica e a capacidade de aproveitamento humano de tais bens tutelados pelo sistema jurídico ambiental”.⁴⁵ Nesse caso, são danos que repercutem nos bens da natureza não atingindo, necessariamente, o ser humano.

Para efeito de compreensão do tema, interessante também é abordar algumas características que marcam o dano ambiental. Milaré⁴⁶ apresenta três características próprias do dano ambiental que as considera intensificadas pelo “advento da sociedade industrial”: a) a ampla dispersão de vítimas; b) a dificuldade inerente à ação reparatória; e c) dificuldade de valoração.

A primeira característica apontada pelo autor e que diz respeito à dispersão de vítimas ocorre porque raramente um dano ambiental afeta somente um indivíduo. A repercussão de seus efeitos geralmente atinge muitas pessoas ou, melhor dizendo, muitos seres. É importante lembrar que os animais são vítimas e detentores do direito à vida e à saúde. Um dos casos mais emblemáticos sobre esse tipo de dano é o acidente na usina termonuclear de Chernobyl (Ucrânia), em 1986, o qual produziu uma nuvem de radioatividade que atingiu milhares de pessoas e se estendeu pela então União Soviética, parte da Europa Ocidental, Escandinávia e até o Reino Unido.

No Brasil, embora em proporções bem menores, é possível citar o acidente radiológico de Goiânia, ocorrido em setembro de 1987, em que centenas de pessoas foram contaminadas com Césio 137, a que foi exposto o público quando uma cápsula de chumbo contendo esse elemento radioativo foi removido de um aparelho de radioterapia abandonado e desmontado sem as devidas precauções. Recentemente (2011), o acidente em uma central nuclear na cidade de Fukushima, no Japão, após o terremoto que atingiu o país, foi destaque nas redes de comunicação e comparado ao acidente de Chernobyl.

⁴⁵ LEITE, op. cit., p. 95.

⁴⁶ MILARÉ, op. cit., p. 815.

A poluição hídrica também deve ser incluída no rol dos danos ambientais que atingem um número indeterminado de pessoas, além da poluição do ar, principalmente nas grandes cidades, e outros tipos de contaminação.

A segunda característica, quanto à dificuldade reparatória, o autor destaca que é sempre insuficiente pela incapacidade de reconstituição do que foi destruído no ambiente sendo, portanto, “simbólicas” as indenizações e compensações. Em razão de um dano ambiental, a perda da biodiversidade pode ser irreparável, além da ocorrência de extinção de espécies ou o risco de extinção de outras. Fato é que a previsão legal de reparação tem um caráter muito mais de evitar o dano do que obter vantagem financeira para sua reparação.

Acidentes como o do navio petroleiro Valdez, a serviço da Exxon, que bateu na costa do Alasca, jogando no mar 260 mil barris de petróleo, contaminou praticamente toda a fauna da região. Em consequência do derramamento de petróleo morreram 250 mil pássaros marinhos; 2.800 lontras marinhas; 250 águias; 22 orcas; e bilhões de ovos de salmão.

Desse e de tantos outros exemplos que se possa mostrar conclui-se que nenhuma compensação financeira recuperará a vida das pessoas, as áreas afetadas e a perda da fauna e flora.

A terceira característica apresentada pelo autor tem conexão com a segunda e trata da dificuldade de valoração do dano ambiental, porquanto, há bens ambientais de inestimável valor que transcende qualquer cálculo financeiro possível de realizar. Assim ocorre, por exemplo, com a extinção de algumas espécies animais e vegetais.

Ainda com respaldo na lição de Milaré,⁴⁷ “com efeito, o meio ambiente, além de ser um bem essencialmente difuso, possui em si valores intangíveis e imponderáveis que escapam às valorações correntes (principalmente econômicas e financeiras), revestindo-se de uma dimensão simbólica e quase sacral”.

Não se atribui ao ser humano a extinção de todas as espécies animais, mas, certamente a ele se vincula parte da responsabilidade por muitas. O Programa Ambiental das Nações Unidas (Unep)⁴⁸ aponta que a perda de biodiversidade e a modificação dos ecossistemas alteram os *habitats* de

⁴⁷ Ibid., p. 817.

⁴⁸ Informação disponível em: <<http://programaterritorioanimal.com/2010/04/26/3-especies-sao-extintas-pela-acao-humana/>>. Acesso em: ago. 2012.

muitas espécies. Além do mau uso do solo, de alterações físicas, da drenagem dos rios, da perda de recifes de corais, da exploração excessiva e sem controle da pesca, bem como da poluição e, é claro, das alterações climáticas, concorrem para essa escalada antinatural muitos outros danos.

O intuito de abordar o dano ambiental para efeitos deste estudo é mostrar não somente a dimensão classificatória do dano, mas também a necessidade e o dever de preservação e reparação, preferencialmente de forma integral, conforme estabelece a CF/88 em seu art. 225 §§ 2º e 3º, bem como nos artigos 4º, inciso VII e 14, §1º, da Lei 6.938/1981.

Evitar o dano ambiental por meio de ações preventivas é a melhor forma de preservação, no entanto, a partir do momento em que o dano esteja comprovado, a ordem de prioridade passa a ser a de recuperação e, na sua impossibilidade, a indenização.

7 Prevenção e reparação: funções importantes no trato do dano ambiental

O antropocentrismo cede, paulatinamente, lugar ao ecocentrismo fazendo com que a humanidade perceba todos os elementos da natureza dos quais o ser humano também faz parte e que prescindem de cuidados para sua continuidade como fonte de equilíbrio e saúde de todo o sistema vital. Essa concepção de cuidado e necessidade de equilíbrio de todo o sistema ecológico não deixa de ter um cunho egoístico, pelo fato de que a conclusão mais óbvia é a de que a própria vida humana está sob a mira da extinção, caso o meio ambiente não seja preservado suficientemente para suportar a vida na atualidade e no futuro.

Mesmo com a compreensão de que o ser humano é um elemento da natureza, não se espera que deixe de se considerar um ser *especial* em detrimento de outros porque essa centralidade faz parte da *personalidade* humana. No entanto, há um certo amadurecimento do reconhecimento de que é no equilíbrio da multiplicidade de elementos que se encontra o “fiel da balança” da qualidade de vida que fará com que o ser humano se perpetue como elemento e não se extinga como tantos outros de que já se tem conhecimento.

Por outro lado, mesmo que parte da justificativa da emergência da proteção ambiental esteja baseada no egoísmo do ser humano em, prioritariamente, preservar a própria vida, é forçoso reconhecer que o

fundamento utilitarista que pautou o comportamento humano em relação ao ambiente deixa de ser o núcleo para ser um dos elementos integrantes de um sistema que engloba a preocupação com a preservação e proteção ambiental a partir do zelo com o ecossistema como base para a manutenção da vida, o uso racional dos recursos naturais, a preservação da biodiversidade e do patrimônio genético. Isso demonstra, a partir de uma visão antropocêntrica alargada, que o tratamento do dano ambiental deve efetivamente ser amplo. Assim, “se aplicarmos esta visão ao problema da avaliação dos danos ao patrimônio natural, podemos concluir que este deve ser reparado mesmo se o custo de tal reparação for superior ao valor que as pessoas atribuem ao bem natural a recuperar e mesmo que não seja útil a ninguém”.⁴⁹

O dano ambiental degrada, diminui e extingue os recursos naturais acarretando, em consequência, a responsabilidade patrimonial e a extrapatrimonial de seu causador que deverá repará-lo. Prioriza-se a restauração do estado original ou anterior do bem lesado e de sua funcionalidade, que se submete a critérios de proporcionalidade, e em não sendo possível a compensação ecológica, esse é o caminho, com a finalidade de restaurar o patrimônio ecológico equivalente, no próprio local ou em outro diverso daquele danificado.

A reparação pecuniária (indenização) é residual e pode ser cumulativa, quando as formas anteriores não se mostrarem possíveis ou forem insuficientes. Os valores ressarcidos a título de indenização, desde que não sejam por danos aos indivíduos e ao seu patrimônio, são destinados a um fundo público. Há instrumentos processuais específicos, como a ação civil pública, a ação popular e o mandado de segurança, que conferem eficácia às normas de Direito Material que tutelam o meio ambiente.

A Lei 9.638/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) prevê a responsabilização, no âmbito civil, por danos causados ao meio ambiente, além da própria CF/88, em seu art. 225, § 3º que estabelece: “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.”

⁴⁹ SENDIM, José de Souza Cunhal. *Responsabilidade civil por danos ecológicos: da reparação do dano através da restauração natural*. Coimbra: Coimbra, 1998. p. 102.

Mirra afirma que no Brasil a responsabilidade civil tem uma ampla dimensão sendo “consagrada a responsabilidade *objetiva* do degradador por danos ao meio ambiente, vale dizer, responsabilidade fundada no simples risco ou no simples fato da atividade degradadora, independentemente da culpa do agente causador do dano”.⁵⁰ Para tanto, o referido autor aponta três requisitos que podem demonstrar: “a) o dano ambiental; b) a atividade degradadora do meio ambiente; e c) o nexo causal entre o dano e o fato da atividade degradadora, sendo irrelevante discutir se houve culpa ou não do agente”.⁵¹

Como suporte complementar à reparação, ainda há a possibilidade, no caso da ação civil pública, da determinação de cessação da atividade considerada fonte do dano ambiental quando houver o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, com fundamento, principalmente, nos arts. 3º e 11 da Lei 7.347/1985.⁵²

Vê-se, portanto, que o alcance da legislação abrange o risco da atividade independentemente da culpa do causador da degradação ou de qualquer prejuízo ambiental resultado tanto da reparação em qualquer âmbito de suas possibilidades, bem como a cessação da atividade nociva.

Da lição de Mirra ainda se extrai que, no caso do dano ambiental, a reparação “traz consigo sempre a ideia de *compensação*, em atenção à realidade de que, uma vez consumada, a degradação do meio ambiente e dos bens ambientais não permite jamais, em rigor, o retorno da qualidade ambiental ao estado anterior ao dano, restando sempre sequelas do dano ambiental insuscetíveis de serem totalmente eliminadas”.⁵³

Isso equivale dizer que, mesmo com o aparato legal da reparação, o retorno ao estado original de um bem ambiental lesado não pode ser completamente restabelecido após sofrer qualquer dano. O esforço da reparação é chegar o mais perto possível do estado original do bem ambiental lesado e, na sua impossibilidade, deve-se estabelecer uma compensação ou mesmo uma indenização.

⁵⁰ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Responsabilidade Civil pelo dano ambiental e o princípio da reparação integral do dano. *Revista de Direito Ambiental*, ano 8, p. 69, out./dez. 2003.

⁵¹ Idem.

⁵² BRASIL. Lei 7.347, de 24 de julho de 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347_orig.htm>. Acesso em: set. 2012.

⁵³ MIRRA, op. cit., p. 71.

Não obstante as dificuldades encontradas das mais diversas ordens como técnicas ou financeiras para efetivação da recuperação, compensação ou indenização, de um dano ambiental, é de se observar que não há qualquer justificativa a ensejar sua irreparabilidade, sendo a conservação da natureza o principal objetivo.

Avaliar a extensão, o nexo de causalidade, a responsabilidade e os efeitos lesivos do dano exige, antes de tudo, uma análise multidisciplinar capaz de subsidiar as decisões civis, penais ou administrativas voltadas à reconstituição, reparação ou indenização.

Os instrumentos legais e jurisdicionais estão à disposição, para que se busque uma reparação ampla e mais próxima possível do estado em que encontrava o *bem* antes de sofrer a ação danosa e, na impossibilidade de recomposição, reposição ou reparação, resta a indenização que, embora seja inócua no sentido de restaurar o *status quo*, tem um caráter sancionador e pedagógico, principalmente para o poluidor ou degradador com reflexos de exemplo para todos.

A dificuldade de mensurar o prejuízo para a vida e a saúde ou a perda da capacidade de reposição dos recursos naturais, além da possibilidade de constatação da esgotabilidade de alguns recursos (esses nunca mais passíveis de recuperação ou de quantificação de valor pelo caráter perpétuo que tem) o que se busca é que o responsável pelo prejuízo arque com os custos de sua conduta (pessoal, empresarial ou de qualquer natureza).

O Princípio do Poluidor-Pagador é a base da reparação e se fundamenta na internalização do dano ambiental pela conexão entre sua conduta ativa ou omissiva, que tenha causado um prejuízo ambiental, arcando, assim, com os custos tanto em relação à prevenção como aqueles relativos à reparação, incluindo-se a interrupção da atividade causadora do dano. Embora não tenha o condão de autorizar a degradação ambiental mediante sua reparação, o objetivo é a conscientização de que os recursos naturais são esgotáveis, bem como incentivar o melhor planejamento das atividades humanas (individuais ou profissionais), com a utilização de mecanismos que substituam ou diminuam o uso de recursos naturais, a produção de resíduos (sólidos ou não) e a conseqüente diminuição da degradação e dos riscos ambientais.

Precaver e prevenir riscos e danos ambientais é o que se busca seja por meio do sistema normativo protetivo, seja pela conscientização da responsabilidade e respeito que se deve ter em relação ao meio ambiente.

O Estado Socioambiental de Direito pressupõe uma ampla gama de providências legais e administrativas que visem à precaução, prevenção e responsabilização por riscos e danos ambientais.

A existência de instrumentos e mecanismos de precaução e prevenção não inibe a responsabilização por parte daqueles que causam prejuízos ambientais, seja na forma de riscos seja na forma de efetivos danos ao meio ambiente. A consciência ambiental, de forma geral, tem caminhado no sentido de se exigir a conservação, quando a precaução ou prevenção não forem suficientes, à reparação do dano causado.

O entendimento de Leite e Melo⁵⁴ sobre o assunto é no sentido de que “a responsabilidade por dano ambiental deve funcionar como um sistema de retaguarda ou auxiliar e só ser acionada quando a ameaça de dano é iminente, ou no caso em que a lesão ocorreu e os outros mecanismos de tutela ambiental não responderam à imputação do agente”.

A ausência de imputação de penalidade (civil, penal ou administrativa) pode ser causa de desequilíbrio à segurança jurídica em um Estado Socioambiental de Direito em face de suas peculiaridades em relação ao sistema de responsabilização por prejuízos ambientais.

O dano ambiental é geralmente abrangente e não recai, em princípio, diretamente sobre um indivíduo, no entanto, conforme o art. 14, § 1º, da Lei 6.938/1981: “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 indenização se mostra ser a forma reparatória mais fácil, porém, nem sempre é satisfatória, havendo outras formas de reparação,⁵⁵ pois a poluição do mar em razão de um vazamento de óleo, de um rio pela poluição de indústria química e o desmatamento em área de preservação são perdas ambientais que uma composição monetária não é suficiente, pois jamais se chegará à situação igual ou semelhante à original do bem ambiental danificado. A essência da proteção ambiental está na prevenção, bem como na preservação da funcionalidade do ambiente como um todo.

⁵⁴ LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely. As funções preventivas e precaucionais da responsabilidade civil por danos ambientais. *Revista Sequência*, n. 55, p. 195-218, dez. 2007.

⁵⁵ SILVA, op. cit., p. 318-319.

Assim, se algum elemento da natureza sofreu dano, o que se pretende é ver restaurada a sua funcionalidade, incluindo-se a capacidade plena de autorregeneração, conforme o seu estado anterior, razão pela qual a boa doutrina fala em “restituição integral do dano”.

É importante esclarecer que há uma diferença entre a reposição da funcionalidade e a reposição material ou visual da área afetada, esta última nem sempre representa a melhor solução.

Há situações, por exemplo, em que o plantio de espécies vegetais diferentes das originalmente existentes ou mesmo iguais, mas, após uma recomposição natural da área, acaba por piorar a funcionalidade local e influenciar negativamente na sua autorregeneração. Além disso, é preciso considerar os efeitos colaterais como a mudança de hábitos da fauna e outros elementos relevantes na análise global do dano ambiental, como perda da biodiversidade e extinção das espécies, além do prejuízo ao ecossistema.

Nesse sentido, explicam Leite e Melo que o fundamento de base para essa análise é a questão da funcionalidade “similar àquela que existiria se não tivesse havido o dano ambiental, o que leva a um conceito amplo do que representa a restituição integral do dano”.⁵⁶

O objetivo geral aqui é demonstrar que, por meio da utilização de diversas técnicas, é necessário, inicialmente, buscar a essência da funcionalidade do ambiente prejudicado, pois, sem a comprovação de seu restabelecimento, não há como considerar um dano ressarcido em sua essência.

Aliás, o restabelecimento dos processos ecológicos, da funcionalidade do ambiente, é a forma mais benéfica e em harmonia com a obrigação constitucional de proteção ambiental (art. 225, § 1º, inciso I).⁵⁷

⁵⁶ LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely. *Reparação do dano ambiental*: considerações teóricas e normativas acerca de suas novas perspectivas e evolução. Disponível em: <http://www.nima.puc-rio.br/aprodab/melissa_ely_mello_e_jose_rubens_morato_leite.pdf>. Acesso em: ago. 2012.

⁵⁷ A diferença entre os conceitos de *recuperação* e de *restauração*, termos que até a promulgação da Lei 9.985, de 18/7/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, não eram definidos de forma clara. A referida lei tem como objetivo a regulamentação o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da CF/88. Incluído em seu rol de definições, o processo de recuperação foi descrito legalmente como restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original, enquanto o processo de restauração consiste na restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada o mais próximo possível da sua condição original.

A cessação da atividade causadora do dano é de igual porte imprescindível para a finalidade proposta no sentido de restabelecer o *status quo ante* do meio que sofreu o dano.

A integralidade reparatória, como dito anteriormente, é o que se busca, porém, não se pode olvidar que a dificuldade encontrada no restabelecimento do meio danificado muitas vezes se torna impossível ou, mesmo se possível, pode haver efeitos colaterais que o restabelecimento não se mostra suficiente, como, por exemplo, despoluir um rio tornando-o próprio à existência de peixes e até mesmo para utilização da água não anula seus reflexos em relação aos problemas de saúde que, porventura, possam ter causado à população de uma determinada comunidade ou até mesmo um prejuízo individual para quem teve contato direto com água ainda poluída e imprópria para uso.

No Brasil, o exemplo, nesse sentido, é o da cidade de Cubatão que, na década 70 (séc. XX) foi considerado o maior polo petroquímico do País, porém carregando os estigmas: “vale da morte” e “cidade mais poluída do mundo”.⁵⁸ A partir de 1985, houve um movimento em prol da recuperação ambiental da cidade por meio de ações conjuntas entre a Administração Municipal, as indústrias e a comunidade, revertendo o quadro negativo e recebendo, inclusive, o reconhecimento da Organização das Nações Unidas (ONU) por esse trabalho.

Durante o auge da emissão de gases e de outros poluentes, várias pessoas sofreram o efeito da nocividade do ar e da água poluídos de Cubatão o que provocou sérios problemas de saúde na população, inclusive, com deformações fetais graves.

Nesse caso, evidencia-se a necessidade de outro tipo de reparação pela duplicidade de prejuízo causado, ou seja, a restauração ou até mesmo a compensação do dano e também a indenização pela perda de saúde sofrida ou mesmo de qualquer outro prejuízo comprovadamente detectado.

A indenização, nesse contexto, representa um dano extrapatrimonial porque se refere à saúde ou à qualidade de vida. Sobre o assunto, há que se considerar também os danos morais que podem acometer vítimas, conforme o art. 1º da Lei 7.347/1985,⁵⁹ que disciplina a ação civil pública

⁵⁸ Informação disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-06-15/cubatao-mostra-na-rio20-seu-exemplo-de-recuperacao-ambiental>>. Acesso em: set. 2012.

⁵⁹ BRASIL. Lei 7.347, de 24 de setembro de 1985.

de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. A avaliação desse tipo de reparação é de difícil mensuração, razão pela qual “o magistrado deverá avaliar a gravidade da dor, a capacidade financeira do autor do dano e a proporcionalidade entre a dor e o dano”, conforme explica Sirvinskas.⁶⁰

É importante esclarecer que um tipo de reparação não exclui o outro, portanto, o Princípio do Poluidor-Pagador é aplicável amplamente pelo fato de a restauração representar insuficientemente a efetividade desse princípio, por isso a viabilidade indenizatória se mostra necessária.

Em resumo, a prioridade é para a restauração do bem ambiental em sua integralidade, ou seja, a funcionalidade igual ou semelhante à existente antes do dano, porém, mediante a impossibilidade, opta-se pela compensação que pode ocorrer na mesma área degradada como em outro local, e, por último, a indenização que também pode ser aplicada cumulativamente quando houver reflexo dos resultados nocivos do dano causado. Sem esquecer, nesse contexto, que a responsabilidade ocorre independentemente de culpa (negligência, imprudência ou imperícia) e abrange as esferas civil, penal e administrativa.

Nas situações em que a restauração dos bens ambientais prejudicados não possa ser efetuada parcial ou totalmente, a compensação ecológica pode mostrar-se um caminho viável pela sua finalidade de manter o mais próximo possível de sua situação anterior à degradação. A principal dificuldade para se estabelecer a compensação é a avaliação da equivalência dos bens ambientais a serem compensados, principalmente, quando a compensação é realizada em outro local.

A compensação ambiental tem previsão legal conforme a Lei Federal 9.985/2000 regulamentada pelo Decreto 4.340/2002, e se constitui na obrigação, por parte dos empreendimentos causadores de relevantes impactos ambientais, de apoiar a implantação e manutenção de Unidades de Conservação por meio da aplicação de recursos correspondentes, no mínimo, a 0,5% (meio por cento) dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento.⁶¹ Exemplo de compensação ambiental é

⁶⁰ SIRVINSKAS, Luis Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 250.

⁶¹ Informação extraída do *site* do Instituto Chico Mendes. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/o-que-fazemos/compensacao-ambiental.html>>. Acesso em: set. 2012.

o caso do Parque Natural Municipal da Caieira, em Joinville, cuja estrutura foi financiada pela Indústria de Fundição Tupy, para compensar os impactos ambientais negativos causados pela empresa, criando, assim, uma área como estratégia mitigatória aos danos causados na sua área de localização.

Não obstante a intenção da lei, é preciso analisar até que ponto esse tipo de compensação é satisfatória já que nem sempre há correspondência entre os bens compensados, principalmente, em razão da perda total de um bem ou da impossibilidade de sua restauração, a exemplo da extinção de uma espécie ou perda de diversidade.

Por fim, cabe analisar a questão da indenização já que ficou evidenciado pelo referido decreto até o momento que a reparação pecuniária é, em princípio, a última alternativa em matéria de reparação de danos, buscando-se, em primeiro lugar, a restauração e o restabelecimento da funcionalidade.

Em razão da dificuldade de uma restauração adequada de bens ambientais degradados, há a necessidade de se atribuir um valor, mesmo que para bens considerados de valor inestimável, para compor ao menos financeiramente – cumulativamente ou não – uma indenização pelo dano ambiental a partir do que estabelece o Princípio do Poluidor-Pagador e da própria responsabilidade pelo causador de prejuízos ambientais, base essa da legislação protetiva ambiental que impõe a reparação do dano.

É a internalização dos custos por quem causou o dano o que se mostra, efetivamente justo, ante a impossibilidade de restauração integral do bem ambiental danificado pela irreversibilidade do dano ou perda irreparável do bem ou de parte dele.

O art. 19 da Lei 9.605/1998 prevê que a perícia de constatação do dano ambiental, sempre que possível, deve fixar o montante do prejuízo causado para efeitos tanto de prestação de fiança como de cálculo de multa. O mesmo raciocínio fundamenta o Decreto 3.179/1999 que especifica sanções aplicáveis às condutas lesivas ao meio ambiente, fixando o valor das multas administrativas e fornecendo elementos para uma avaliação, ou seja, para a valoração dos danos. Além disso, o valor pecuniário tem o condão de prever os custos de preservação e recuperação do meio ambiente pelo Poder Público ou particular, pois, como afirma Steigleder, a responsabilidade civil pelo dano ambiental é “objetiva agravada, com fundamento na teoria do risco integral, devendo o poluidor responder

por todos os riscos da atividade e todos os custos decorrentes da prevenção e reparação dos danos acaso provocados”.⁶²

A indenização é a forma mais comum de reparação de danos conforme se verifica na doutrina e jurisprudência e já faz parte do conhecimento geral do Direito Civil, no entanto, em matéria ambiental, há a peculiaridade em relação à atribuição de valor considerando a natureza e o resultado do dano ambiental podendo atingir uma pessoa ou a coletividade.

Assim, o pagamento da indenização, quando a vítima é uma pessoa (física ou jurídica) a ela caberá o valor, porém, quando é a coletividade, não há como realizar o ressarcimento direto. Nesse caso, reverte-se a um “Fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à recomposição dos bens lesados”, conforme explica Silva.⁶³

Considerações finais

A constitucionalização da proteção ambiental tem como um dos principais reflexos a responsabilidade compartilhada entre o Poder Público e a Sociedade para prevenir e manter o ambiente sadio e equilibrado, considerando o direito intergeracional que envolve o tema.

Cabe ao ente estatal também a responsividade, no sentido de dar uma resposta à coletividade sobre suas ações, sobre as questões ambientais ampliando, dessa forma, o comprometimento do Estado e orientando para uma “nova administração pública” com forte inclinação para uma democracia mais participativa, em que a hierarquia ceda lugar à cooperação.

Uma visão mais sistêmica dessa corresponsabilidade de proteção e preservação ambiental estimula avanços legais, políticos e administrativos significativos, abrindo caminhos para uma dinâmica diferenciada e criando mecanismos importantes para a gestão de riscos ambientais fundamentados em princípios e normas, bem como no desenvolvimento de políticas públicas e da cooperação entre os povos que se opera o resultado ante danos ambientais globais.

⁶² STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Áreas contaminadas e a obrigação do poluidor de custear: um diagnóstico para dimensionar o dano ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, ano 7, n. 25, p. 77, jan./mar. 2002.

⁶³ SILVA, op. cit., p. 319.

A informação, nesse contexto, tem especial função, isto é, como instrumento, pois o cidadão bem-informado tem condições de ser conhecedor da situação em análise, podendo opinar e fazer melhor as suas escolhas. O Estado responsivo passa, assim, a incentivar o interesse e a participação do cidadão que se sente parte integrante de todo o processo de governança.

A governança, entendida como a capacidade de governo do Estado na prática de atos e tomadas de decisão, pressupõe a interação entre o Estado e a Sociedade, facilitada pelos mais diversos mecanismos de comunicação que transmitem informações úteis e que possam subsidiar a participação da coletividade-parte nesse processo.

Somente o esforço comum terá a capacidade de reverter parte da situação ambiental atual, minimizando os problemas já existentes e evitando outros futuros. Assim, a ideia de governança global considera as instituições governamentais, mas inclui, também, instrumentos informais, de caráter não governamental, existindo, pois, a partir da consciência da necessidade de uma real cooperação e participação de todos no processo de cuidados e solução dos problemas ambientais, haja vista o caráter transversal do tema e a possibilidade de efeitos transnacionais.

A palavra de ordem, nesse contexto, é *solidariedade* no processo de governança global em prol dos direitos intergeracionais, diante dos danos ambientais gerados pela sociedade de risco.

Verificou-se que não é recente a preocupação de cientistas e governos em relação às alterações climáticas e aos danos ambientais advindos da intervenção humana e da ação ou omissão estatal. O dano ambiental causa degradação, diminui e extingue os recursos naturais, resultando, em consequência, a responsabilidade patrimonial e a extrapatrimonial de seu causador que deverá repará-lo.

No âmbito reparatório, prioriza-se a restauração do estado original do bem ambiental lesado e a sua funcionalidade e, se detectada a sua impossibilidade, parte-se então à ideia de compensação ecológica que pode ocorrer no mesmo local ou em local diverso da ocorrência do dano.

Por fim, existe a possibilidade de reparação pecuniária (indenização) autônoma ou cumulativa com outras penalidades ou providências.

Apesar das dificuldades encontradas e das mais diversas ordens, como técnicas ou financeiras para efetivação da recuperação, compensação ou indenização de um dano ambiental, conclui-se que não há qualquer

justificativa a ensejar sua irreparabilidade, sendo a conservação da natureza o principal objetivo.

Dessa forma, a questão do dano ambiental perpassa pelas orientações e decisões jurídicas e administrativas, porém se faz necessário também repensar a relação ética com a natureza pelo envolvimento direto que o meio ambiente tem com a vida, a saúde e o equilíbrio ecológico.

Referências

ANTEQUERA, Jesús Conde. *El deber jurídico de restauración ambiental: estudios de Derecho Administrativo*. Granada: Comares, 2004. p. 31-39.

BAHIA, Carolina Medeiros. *Nexo de causalidade em face do risco e do dano ao meio ambiente: elementos para um novo tratamento da causalidade no sistema brasileiro de responsabilidade civil ambiental*. 2012. 384 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

BECK, Ulrich. From industrial society to the risk society: questions of survival, social structure and ecological enlightenment. In: _____. *Theory culture society*. Sage Publications, 1992.

BELLO FILHO, Ney de Barros. *Os direitos fundamentais e as mudanças climáticas*. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/os-direitos-fundamentais-e-as-mudancas-climaticas/5655>>. Acesso em: jun. 2012.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. MMA. Ministério do Meio Ambiente. *Agenda ambiental na Administração Pública*. Brasília: MMA/SDS/PNEA, 2001.

BRASIL. IBAMA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente. *Como o Ibama exerce a educação ambiental*. Brasília: Ibama, 2002.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: ago 2012.

BRASIL. *LEI 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: ago 2012.

BRASIL. *Lei 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: set. 2012.

BRASIL. *Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: ago. 2012.

BRASIL. *Decreto 97.632, de 1989*. Disponível em: <http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/institucional/grupos-de-trabalho/gtaguas/docs/legislacao/decreto_lei_97632.pdf>. Acesso em: set. 2012.

BRASIL. *Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. CNJ. *Conselho Nacional de Justiça*. Recomendação 11, de 22 de maio de 2007.

DECLARAÇÃO de Johannesburgo. Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável. Johannesburgo. África do Sul. 2002. Disponível em: <http://www.cqgp.sp.gov.br/gt_licitacoes/publicacoes/joanesburgo.pdf>. Acesso em: set 2012.

DENHARDT, Robert. *Teorias da Administração Pública*. Trad. de Francisco G. Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DENHARDT, Robert; DENHARDT, Janet. *The new public service: serving, not steering*. New York: M. E. Sharp, 2002.

FAVA, Rubens. *Caminhos da administração*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

KANAANE, Roberto et al. Gestão pública estratégica e a visão do futuro. In: _____. *Gestão pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas*. São Paulo: Atlas, 2010.

LEITE, José Rubens M. ***Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial***. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely. As funções preventivas e precaucionais da responsabilidade civil por danos ambientais. *Revista Sequência*, n. 55, p. 195-218, dez. 2007.

_____. *Reparação do dano ambiental: considerações teóricas e normativas acerca de suas novas perspectivas e evolução*. Disponível em: <http://www.nimapucrio.br/aprodab/melissa_ely_mello_e_jose_rubens_morato_leite.pdf>. Acesso em: ago. 2012.

- LIMA, Ricardo Barbosa. *O princípio da participação em gestão ambiental: a fronteira entre o gerir e gestar*. Disponível em: <http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/iv_en/mesa4/4.pdf>. Acesso em: jul. 2012.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 15. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2007.
- _____. *Direito Ambiental brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- _____. *Direito Ambiental brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MATIAS-PEREIRA, José. *Manual de gestão pública contemporânea*. 1. ed. 2. reimp. São Paulo: Atlas, 2008.
- MELO, Melissa Ely. *O dever jurídico de restauração ambiental: percepção da natureza como projeto*. 2008. 259 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.
- MILARÉ, Édis. ***Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário***. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Responsabilidade civil pelo dano ambiental e o Princípio da Reparação Integral do Dano. *Revista de Direito Ambiental*, ano 8, p. 69-82, out./dez. 2003.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.
- _____. *Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- _____. Uma nova Administração Pública. *Revista do Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar, v. 220, p. 182, abr./jun. 2000.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*. São Paulo: J. de Oliveira, 2002.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Responsabilidade Civil pelo dano ambiental e o princípio da reparação integral do dano. *Revista de Direito Ambiental*, ano 8, p. 69, out./dez. 2003.
- ONU. Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992). Agenda 21. 3. ed. Brasília, DF: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001. “Os nove maiores acidentes ambientais da história”. Disponível em: <<http://www.prevencaonline.net/2010/06/os-nove-maiores-acidentes-ambientais-da.html#axzz26kPWUUGi>>. Acesso em: ago. 2012.

RIBEIRO, Wagner Costa. Cooperação internacional. *Almanaque Brasil Socioambiental*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2007.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SENDIM, José de Souza Cunhal. *Responsabilidade civil por danos ecológicos: da reparação do dano através da restauração natural*. Coimbra: Coimbra, 1998.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SIRAQUE, Vanderlei. *Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2005.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Áreas contaminadas e a obrigação do poluidor de custear: um diagnóstico para dimensionar o dano ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, ano 7, n. 25, p. 77, jan./mar. 2002.