

A PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NA TUTELA DO AMBIENTE

ÉDIS MILARÉ
Procurador de Justiça —
Coordenador das Promotorias de Justiça
do Meio Ambiente de São Paulo

“El hombre de hoy usa y abusa de la naturaleza como si hubiera de ser el último inquilino de este desgraciado planeta, como si detrás de él no se anunciara un futuro. La naturaleza se convierte así en el chivo expiatorio del progreso” (Ramón Martín Mateo, Derecho ambiental, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, p. 21).

I — INTRODUÇÃO

1. A crise ambiental

A temática ambiental aparece hoje como um dos assuntos mais importantes deste final de século, estando incorporada às preocupações gerais da opinião pública, na exata medida em que se torna mais evidente que o crescimento econômico e até a simples sobrevivência da espécie humana não podem ser pensados sem o saneamento do planeta e a administração inteligente dos recursos naturais.

O Vaticano, ao divulgar a mensagem do Papa João Paulo II para o Dia Mundial da Paz, estabeleceu como *slogan*, para a década de 90, “Paz com Deus, o Criador, paz com toda a Criação”. O documento, pela primeira vez, exorta à reflexão sobre as questões do meio ambiente, afirmando que “mais do que uma moda ou uma corrente política, a ecologia deve ter para os cristãos o mesmo peso que uma obrigação moral”(1).

Realmente, a grandeza e a harmonia da obra da Criação vem sendo, diuturnamente, destruída pelo homem que, para satisfação de suas múltiplas necessidades, que são ilimitadas, disputa os bens da natureza, por definição limitados. As estratégias desenvolvimentistas adotadas têm privilegiado o crescimento econômico a curto prazo, às custas dos recursos naturais vitais, provocando verdadeira crise ambiental em escala mundial. A terra nem sempre produz mais a erva verde, ou frutos, de que fala o Gênesis (1.12): a paisagem natural está cada vez mais ameaçada pelas usinas nucleares, pelo lixo químico, pelos dejetos orgânicos, pelas chuvas ácidas, pelas queimadas e pelo indiscriminado uso de recursos naturais não renováveis. Por conta disso, em to-

(1) O Estado de São Paulo, 6 de dezembro de 1989, p. 13.

do mundo o lençol freático se contamina, a água escasseia, a área florestal diminui, os desertos se multiplicam, o clima sofre profundas alterações, a camada de ozônio se depaupera, o ar se torna irrespirável, o patrimônio genético se degrada, abreviando os anos que o homem tem para viver sobre o planeta. Isto é, “do ponto de vista ambiental o planeta chegou quase ao ponto de não retorno. Se fosse uma empresa estaria à beira da falência, pois dilapida seu capital, que são os recursos naturais, como se eles fossem eternos. O poder de autopurificação do meio ambiente está chegando ao limite” (2).

Em nosso País, uma visão retrospectiva mostra a degradação ambiental como decorrência da teia de relações sociais e econômicas sedimentadas desde a colônia. O patrimônio de recursos naturais brasileiro sempre foi considerado, aberrantemente, uma vasta e inesgotável propriedade particular. O Estado, por sua vez, foi um assistente omissivo, complacente, ou aliado na espoliação de nossa natureza que, exaurida, começa a cobrar seu preço, numa guerra de saldo desalentador: manchas sinistras de desertificação já aparecem no pampa gaúcho, na região noroeste do Paraná e em vários pontos da Amazônia; o Estado de São Paulo perde, a cada ano, no processo de erosão, 190 milhões de toneladas de terra; a poluição produzida pelas fábricas de Cubatão está matando a Serra do Mar, que grita por socorro e ameaça desabar sobre o pólo petroquímico e os 100 mil habitantes daquela cidade; a proliferação de doenças, como a anencefalia, a leucopenia, a asbestose, a silicose e o saturnismo também não tem sabor de novidade; a intoxicação pelo uso desmedido de agrotóxicos e mercúrio vem constituindo grave problema de saúde pública; rios poluídos, autênticas galerias de esgoto; alimentos contaminados; cidade desumanizadas; campos devastados etc., a demonstrar que, realmente, vivemos dias difíceis, em que o homem, como se disse alhures, que tanto correu para ser salvo pela técnica, agora corre para ser salvo da tecnologia.

Esse quadro, como não poderia deixar de ser, contribui poderosamente para a perda da identidade com a natureza, repercutindo profundamente naquilo que se convencionou chamar de *qualidade de vida*. E isso acaba, a final, frustrando e angustiando o homem, que se vê desligado de suas raízes com a natureza, gerando aquilo que Kazuo Watanabe chamou de *litigiosidade contida*, fenômeno extremamente perigoso para a paz, pois é um ingrediente a mais na “panela de pressão” social, uma vez que, impotentes para reverter tal quadro, as pessoas guardam dentro de si todos esses problemas(3). A sociedade humana, percebendo quase instintivamente o caótico da situação, entra, na lapidar expressão de Ávila Coimbra, em ansiedade difusa. Em seu próprio seio deflagram-se lutas fratricidas, as preocupações materiais do “ter” sufocam as preocupações humanistas do “ser”, as sociedades ricas assumem conduta de prepotência em face das mais carentes. Há sobressaltos de apocalipse e o receio de que esta pequena nave espacial chamada Terra, com todos

(2) Maurice Frederick Strong, Secretário-geral da Rio-92, Revista *Veja*, 29 de maio de 1991, p. 9.

(3) Kazuo Watanabe, Juizado especial de pequenas causas, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1985, p. 2.

os seus tripulantes, perca-se naquele *tohu abohu* assustador da passagem bíblica (Gênesis, primeiro enunciado) (4).

A oportunidade trazida pela conscientização de que essa desordem ecológica talvez não produza vencedores pode representar o início de uma nova era de cooperação entre as nações, visando a adoção de padrões adequados de utilização dos recursos naturais.

De fato, a natureza morta não serve ao homem. A utilização dos recursos naturais, inteligentemente realizada, deve subordinar-se aos princípios maiores de uma vida digna, em que o interesse econômico cego não prevaleça sobre o interesse comum da sobrevivência da humanidade e do próprio planeta.

É por isso que hoje se fala com tanta insistência em “desenvolvimento sustentado” ou “ecodesenvolvimento”, cuja característica consiste na possível conciliação entre o desenvolvimento, a preservação ecológica e a melhoria da qualidade de vida do homem. É falso o dilema “ou desenvolvimento ou meio ambiente”, na medida em que, sendo uma fonte de recursos para o outro, devem harmonizar-se e complementar-se. Compatibilizar meio ambiente e desenvolvimento significa considerar os problemas ambientais dentro de um processo contínuo de planejamento, atendendo-se adequadamente às exigências de ambos e observando-se as suas inter-relações particulares a cada contexto sócio-cultural, político, econômico e ecológico, dentro de uma dimensão tempo/espaço. Em outras palavras, isto significa dizer que a política ambiental não se deve constituir em obstáculo ao desenvolvimento, mas sim em um de seus instrumentos, ao proporcionar a gestão racional dos recursos naturais, os quais constituem a sua base material.

2. O desenvolvimento sustentável

Após séculos de devastação irracional, em 1972, representantes de 114 países reuniram-se em Estocolmo, Suécia, buscando, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, encontrar soluções técnicas para os problemas da poluição.

Os países do Terceiro Mundo, de certa forma liderados pelo Brasil, passaram a questionar a legitimidade das recomendações dos países ricos. Estes, tendo atingido pujança industrial com o uso predatório de recursos naturais, queriam agora retardar e encarecer a industrialização dos países subdesenvolvidos, impondo-lhes complexas exigências de controle ambiental. Numa palavra: os ricos continuariam sempre ricos e os pobres estariam condenados a permanecer sempre e irremediavelmente pobres. “A maior poluição é a pobreza” e “a industrialização *suja* é melhor que a pobreza *limpa*” eram os slogans terceiro-mundistas(5).

Essa postura de defesa da poluição ambiental como meio de afastar a “poluição da miséria”, como os fatos vieram a demonstrar, não passa de re-

(4) José de Ávila Aguiar Coimbra, *O outro lado do meio ambiente*, São Paulo, CETESB, 1985, p. 38.

(5) Roberto Campos, *Viajantes na nave planetária*, O Estado de São Paulo, 12 de janeiro de 1992, p. 2.

tórica demagógica e serve apenas como salvo-conduto para a pancadaria na natureza, uma vez que em parte alguma o problema da miséria foi resolvido ou amenizado por meio da destruição do ambiente. Pelo contrário, o exaurimento do solo, a eliminação da cobertura vegetal, a inquinação das águas e do ar é que transformam os pobres em miseráveis, subtraindo-lhes até mesmo aquilo que a natureza oferecia gratuitamente a todos e que se torna privilégio de ricos.

Hoje as coisas estão mudando. A consciência do mundo está despertando para o problema do meio ambiente. Há crescente percepção de que o progresso a qualquer preço não é sustentável a longo prazo e que os investimentos “curativos” da poluição são mais caros que os investimentos “preventivos”. Qualquer visão de desenvolvimento econômico distorcida pelo imediatismo, afora ser anti-social, por deteriorar a qualidade de vida dos seres humanos e a sobrevivência de todos os demais seres vivos, também será anti-econômica, não só a longo mas já a médio prazo. O mau aproveitamento dos recursos naturais acabará por liquidar as potencialidades de desenvolvimento oferecido pela base territorial, levando a um esgotamento e a uma esterilização feitos ao maior custo e ao menor benefício (social) (6).

Agora, transcorridas duas décadas desde a Conferência de Estocolmo, o mundo está sendo convocado para discutir a nova palavra de ordem — o *desenvolvimento sustentável*, definido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (World Commission on Environment and Development — WCED) como o “desenvolvimento que atende às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das futuras gerações atenderem às suas próprias necessidades”, podendo também ser empregado com o significado de “melhorar a qualidade de vida humana dentro dos limites da capacidade de suporte dos ecossistemas” (7).

Com efeito, “a humanidade precisa viver dentro da capacidade de suporte do Planeta Terra. Não existe nenhuma outra opção a longo prazo. Se não utilizarmos as reservas da Terra de maneira sustentável e prudente, estaremos negando um futuro à humanidade. Temos a obrigação de adotar modos de vida e caminhos de desenvolvimento que respeitem e funcionem dentro dos limites da natureza. Podemos realizar isso sem rejeitar os muitos benefícios trazidos pela moderna tecnologia, desde que a própria tecnologia funcione dentro desses limites.

Devido a nossa maneira atual de viver, nossas civilizações correm risco. Os 5,3 bilhões de pessoas vivas hoje, sobretudo 1 bilhão nos países mais abas-

(6) Mauro Chaves, *Meio ambiente e desenvolvimento*, O Estado de São Paulo, 4 de junho de 1987, p. 2.

(7) Cf. *Cuidando do planeta terra (Uma estratégia para o futuro da vida)*, São Paulo, publicação conjunta de UICN — União Internacional para conservação da Natureza, PNUMA — Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e WWF — Fundo Mundial para Natureza, 1991, p. 10.

— O Deputado e ex-ministro do Planejamento Roberto Campos conceitua o “desenvolvimento sustentável”, como aquele compatível com a exploração não predatória de recursos não renováveis, a renovação de recursos renováveis e o controle da poluição” (*Viajantes na nave planetária*, cit., p. 2).

tados, estão fazendo mau uso dos recursos naturais e sobrecarregando seriamente os ecossistemas da Terra. A população mundial pode dobrar em 60 anos, mas a Terra não terá capacidade para sustentar a todos, a não ser que haja menos desperdício e extravagância e que se faça uma aliança mais aberta e igualitária entre ricos e pobres. Mesmo assim, a possibilidade de uma vida satisfatória para todos é remota, a menos que as taxas atuais de aumento populacional sejam drasticamente reduzidas.

Esta nova abordagem precisa atender a duas exigências fundamentais. Primeiro, é necessário assegurar um amplo e profundo compromisso com uma nova ética sustentável e traduzir na prática os seus princípios. Em segundo lugar, integrar conservação e desenvolvimento: a conservação para limitar as nossas atitudes à capacidade da Terra, e o desenvolvimento para permitir que as pessoas possam levar vidas longas, saudáveis e plenas em todos os lugares.”(8).

Essa transição para um novo estilo de desenvolvimento requer mudanças profundas das práticas atuais de incorporação do patrimônio natural, através de novos padrões de produção e consumo, particularmente dos países industrializados, que são os principais responsáveis pela gravidade dos problemas globais do meio ambiente(9).

II — MEIO AMBIENTE

1. Conceito e conteúdo

A palavra *ambiente* indica o lugar, o sítio, o recinto, o espaço que envolve os seres vivos ou as coisas. Redundante, portanto, a expressão *meio ambiente*, por isso que o *ambiente* já inclui a noção de *meio*. De qualquer forma, trata-se de expressão consagrada na língua portuguesa, dela não se afastando o legislador ordinário, e nem o constituinte de 1988, que, amiúde, falam em *meio ambiente*, em vez de *ambiente* apenas.

Em sede legislativa, entende-se por meio ambiente “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, art. 3º, I).(10)

(8) Cuidando do planeta terra (Sumário), cit., p. 3.

(9) O desafio do desenvolvimento sustentável. Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. CIMA — Comissão Interministerial para preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Brasília, inédito, 1991, pp. 18 e 165.

(10) Jair Lima Gevaerd Filho anota que nesse conceito nenhuma referência é feita às variáveis econômica e social, presentes, de forma decisiva, nas interações do meio ambiente. Isto nos coloca, diz ele, diante do seguinte problema:

“Se partimos do conceito imobilista, estreito e parcial que elege como princípio fundamental a conservação em estado natural e intocado da fauna e da flora, podemos encontrar motivação para a interdição de toda e qualquer transformação antrópica da natureza. A prevalecer, às últimas consequências, tal posição, é imperativo que destruam-se as cidades para que nelas a fauna e a flora voltem a existir em seu estado de natureza primitivo!!

Porém, se ao contrário, partimos do conceito de meio ambiente como um conjunto de interações físicas, químicas, biológicas, sociais e econômicas, dentro de um determinado espaço geográfico, poderemos chegar a aferição, em um caso concreto, da medida do razoável”. (Anotações sobre os conceitos de meio ambiente e dano ambiental, Revista de Direito Agrário e Meio Ambiente, Curitiba, Instituto de Terras, Cartografia e Florestas, 1987, 2:16).

O ambiente, elevado à categoria de bem jurídico essencial à vida, à saúde e à felicidade do homem, integra-se, em verdade, de um conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais, de molde a possibilitar o seguinte detalhamento: *meio ambiente natural* (constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora, a fauna, enfim, a biosfera), *meio ambiente cultural* (integrado pelo patrimônio artístico, histórico, turístico, paisagístico, arqueológico, espeleológico) e *meio ambiente artificial* (formado pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações, e pelos equipamentos públicos: ruas, praças, áreas verdes, enfim, todos os assentamentos de reflexos urbanísticos) (11). Nem se há de excluir do seu âmbito o *meio ambiente do trabalho* (v. Const. Federal, art. 200, VIII), dadas as inegáveis relações entre o local de trabalho e o meio externo. Anencefalia, leucopenia, saturnismo, asbestose e silicose são palavras que saíram dos compêndios médicos para invadir o cotidiano dos trabalhadores que mourejam em ambientes de trabalho.

Por isso, mesmo concordando com Michel Prieur no sentido de que o conceito de meio ambiente é “camaleônico”, sem uma acepção unívoca, impregnado “des passions, des espoirs, des incompréhensions” (12), pode-se dizer com José Afonso da Silva que ele significa “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida humana” (13).

2. Uma nova disciplina: o Direito Ambiental

Atentos a que as necessidades humanas são ilimitadas e que limitados são os bens da natureza, segue-se que o embate de interesses para a apropriação desses bens se processa em autêntico clima de guerra, com o mais forte procurando sempre impor-se ao mais fraco.

Daí a necessidade de regras coercitivas e imposições oficiais para impedir a desordem e conter a prepotência dos poderosos, pois “onde há fortes e fracos, a liberdade escraviza, a lei é que liberta” (14).

(11) Helita Barreira Custódio, *Responsabilidade civil por danos ao meio ambiente, tese apresentada ao concurso de livre-docente para o Departamento de Direito Civil da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, 1983, p. 119; José Afonso da Silva, *Direito urbanístico brasileiro*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1981, p. 435; José de Ávila Aguiar Coimbra, *O outro lado do meio ambiente*, São Paulo, CETESB, 1985, p. 29; Toshio Mukai, *Aspectos jurídicos da proteção ambiental no Brasil*, *Justitia*, 125:25; Armando Henrique Dias Cabral, *Direito Ambiental: o que é?*, RPGE, Porto Alegre, 1989, 19 (47):46.

(12) Michel Prieur, *Droit de L'environnement*, Paris, Dalloz, 1984, p. 2.

(13) José Afonso da Silva, *Direito urbanístico*, cit., p. 435.

(14) Gofredo Telles Júnior, *A Constituição, a Assembléia Constituinte e o Congresso Nacional*, São Paulo, Saraiva, 1986, p. 19.

Começou, então, o legislador a transfundir em normas os valores da convivência harmoniosa do homem com a natureza, ensejando o aparecimento de uma nova disciplina jurídica — o Direito Ambiental —, nascido do inquestionável direito subjetivo a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e de um direito objetivo cujos passos, ainda titubeantes, urge afirmar e acelerar⁽¹⁵⁾. Com efeito, “a civilização tem isto de terrível: o poder indiscriminado do homem abafando os valores da natureza. Se antes recorriamos a esta para dar uma base estável ao Direito (e, no fundo, essa é a razão do Direito Natural), assistimos, hoje, a uma trágica inversão, sendo o homem obrigado a recorrer ao Direito para salvar a natureza que morre”⁽¹⁶⁾.

No Brasil, só a partir da década de 1980 é que a legislação tutelar do ambiente passou a se desenvolver com maior celeridade. Por muito tempo, predominou a desproteção total, em parte devido à concepção individualista do direito de propriedade, que sempre constituiu forte barreira à atuação do poder público na proteção ambiental. O conjunto dos diplomas legais até então não se preocupava em proteger o ambiente de forma específica e global, dele cuidando de maneira diluída e mesmo casual e na exata medida de atender sua exploração pelo homem.

Assistente omissis, entregava o Estado a tutela do ambiente à responsabilidade exclusiva do próprio indivíduo ou cidadão que se sentisse incomodado com atitudes lesivas à sua higidez. Segundo esse sistema, por óbvio, a irresponsabilidade era a norma, a responsabilidade a exceção. Sim, porque o particular ofendido não se apresenta, normalmente, em condições de assumir e desenvolver ação eficaz contra o agressor, quase sempre poderosos grupos econômicos, quando não o próprio Estado. Ademais, o dano causado a cada indivíduo normalmente será pequeno, dificilmente apreciável ou determinável. Assim, o particular fatalmente se sentirá desestimulado a empreender a defesa do ambiente, ou de bater às portas do Judiciário, pois sua luta, no dizer colorido de Barbosa Moreira, “corre o risco de assemelhar-se à que travaria contra o gigante um Davi desarmado de funda. Tudo concorre para desencorajá-lo: o vulto das despesas, a complexidade das questões, a carência de conhecimentos técnicos, a força política e econômica dos adversários. Raro é aquele que se arrisca à empresa, fiado em seus exclusivos recursos”⁽¹⁷⁾. E não agindo, o ambiente ficava desprotegido.

Esse estado de coisas, que durou quase cinco séculos, começou a mudar radicalmente, como dissemos, no início da década de 1980, sob o influxo, da onda conscientizadora emanada da Conferência de Estocolmo, de 1972.

(15) Conforme salienta Michel Prieur, “on peut aujourd’hui admettre, que le droit de l’environnement constitue une branche nouvelle du droit compte tenu de l’ampleur des réformes entreprises depuis 1971, de la conscience sociale en matière d’environnement, et de l’application de règles juridiques spécifiques (telles que l’étude d’impact, le rejet des droits acquis, les droits d’action en justice des associations, ou les règles concernant le droit des pollutions transfrontalières...” (Droit de l’environnement, cit., pp. 15/16).

(16) Miguel Reale, *Memórias*, São Paulo, Saraiva, 1987, v. I, p. 297.

(17) José Carlos Barbosa Moreira, *A proteção jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos, in A tutela dos interesses difusos*, coord. Ada Pellegrini Grinover, São Paulo, Max Limonad, 1984, p. 101.

Como que para compensar o tempo perdido, ou talvez por ter a ecologia se tornado o tema do momento, passaram a proliferar, em todos os níveis de poder público e da hierarquia normativa, copiosos diplomas legais voltados à proteção do desfalcado patrimônio natural do país.

Permitimo-nos apenas lembrar os três marcos mais importantes dessa resposta recente que o ordenamento jurídico tem dado ao clamor social pela imperiosa tutela do ambiente.

O primeiro é o da edição da Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981, que entre outros tantos méritos teve o de trazer para o mundo do direito o conceito de meio ambiente, como objeto específico de proteção em seus múltiplos aspectos; o de propiciar o planejamento de uma ação integrada de diversos órgãos governamentais segundo uma política nacional para o setor e o de estabelecer, no art. 14, parágrafo 1º, a obrigação do poluidor de reparar os danos causados, segundo o princípio da responsabilidade objetiva (ou sem culpa) em ação movida pelo Ministério Público.

Legitimando para a ação o Ministério Público, obviou o legislador aquelas dificuldades apontadas na luta do indivíduo isolado. Sim, porque o Ministério Público é uma instituição dotada de autonomia e independência, com uma estrutura orgânica e funcional montada. Conta com um corpo de profissionais habilitados e já afeitos à defesa judicial dos interesses coletivos. Não responde por despesas de atos processuais, nem está sujeito ao ônus da sucumbência. Pode, assim, agir com muito maior desenvoltura e versatilidade.

Na prática, o MP procurou aparelhar-se prontamente para exercer de modo eficaz a nova atribuição. No Estado de São Paulo, como em outros, foram criadas, em todas as comarcas, Curadorias de Proteção ao Meio Ambiente(18).

O segundo marco foi a promulgação da Lei nº 7.347, em 24 de julho de 1985, que disciplinou a ação civil pública como instrumento processual específico para a defesa do ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, e que possibilitou que a agressão ambiental finalmente viesse a se tornar um caso de Justiça. Através dessa lei as associações civis ganharam força para provocar a atividade jurisdicional e, de mãos dadas com o Ministério Público, puderam em parte frear as inconseqüentes agressões ao ambiente (19).

O terceiro marco pontifica em 1988, com a edição da nova Constituição brasileira, onde o progresso se fez notável, na medida em que a Magna Carta deu ao meio ambiente uma disciplina rica, dedicando à matéria um capítulo próprio em um dos textos mais avançados em todo o mundo. E na esteira

(18) *Só no Estado de São Paulo, nos últimos sete anos, essas Curadorias do Meio Ambiente contabilizaram e estão apurando 1.741 casos de agressões ambientais, dos quais 760 já foram postos sob apreciação do Poder Judiciário.*

(19) *Exemplo expressivo dessa realidade é a ação proposta na comarca de Cubatão pelo Ministério Público e pela entidade ambientalista Oikos — União do Defensores da Terra, visando a reparação dos danos causados à Serra do Mar e à Mata Atlântica pelas 24 empresas do pólo químico-siderúrgico instalado no vale do Rio Mogi, no Estado de São Paulo. A indenização pleiteada, estimada em US\$ 800 milhões, torna essa ação a maior já intentada no foro brasileiro.*

da Constituição Federal vieram as Constituições Estaduais, seguidas depois das Leis Orgânicas dos municípios (verdadeiras constituições locais), e de grande messe de diplomas, marcados todos por intensa preocupação ecológica (20), e que, por certo, acabarão por desaguar no futuro Código do Meio Ambiente, previsto no Programa de Reconstrução Nacional da Presidência da República.

Destarte, conquanto não disponha o Brasil ainda de uma compilação metódica e articulada de disposições legais relativas ao ambiente, evidencia-se que a profusa legislação existente já enseja falar-se num Direito Ambiental Brasileiro.

III — A PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NA TUTELA DO AMBIENTE

A participação comunitária, na gestão ambiental, ainda se encontra em processo de evolução.

Com efeito, somente na década de 80, com a retomada das liberdades democráticas, é que começou a abrir-se espaço para as comunidades expressarem suas reivindicações nesse campo. Difundiu-se na sociedade e no governo a consciência de que as questões ambientais devem ser tratadas em conjunto com as populações afetadas. Reforçaram-se os canais de diálogo ante a convicção de que os cidadãos, com amplos conhecimentos de sua realidade e com acesso à informação, têm melhores condições de atuar sobre a sociedade, de articular mais eficazmente desejos e idéias e de tomar parte ativa nas decisões que lhes interessam diretamente.

A Constituição de 1988 foi pródiga no realce dessas conquistas, consagrando, também, como direito constitucional de todos o meio ambiente ecologicamente equilibrado, e impondo não apenas ao Estado, mas também à coletividade, o dever de preservá-lo e protegê-lo.

Diversos instrumentos de garantia foram previstos para as hipóteses de atentados ao ambiente, impondo-se, agora, a abertura de espaço e canais aos grupos sociais intermediários (associações civis de defesa do meio ambiente, de moradores de bairro, sindicatos etc.), para que possam, em constante mobilização, permitir a adequação necessária da ação dos detentores do Poder às exigências populares.

Insta, assim, analisar em que medida a legislação brasileira contempla a participação popular na proteção do meio ambiente.

(20) Para mencionar apenas alguns de maior relevo lembramos as leis: 7.679, de 23.11.1988 (sobre a proibição da pesca de espécies em períodos de reprodução); 7.735, de 22.02.1989 (criou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis — IBAMA); 7.796, de 10.07.1989 (criou a Comissão Coordenadora Regional de Pesquisas da Amazônia — CORPAM); 7.797, de 10.07.1988 (criou o Fundo Nacional do Meio Ambiente); 7.802, de 11.07.1989 (sobre agrotóxicos); 7.805, de 18.07.1989 (criou o regime de permissão de lavra garimpeira e extinguiu o regime de matrícula), os Decretos: 99.274, de 6.06.1990 (regulamentou as Leis 6.902/81 e 6.938/81, que dispõem, respectivamente, sobre a criação de estações ecológicas e áreas de proteção ambiental e sobre a política nacional do meio ambiente); 78, de 5.04.1991 (aprova a estrutura regimental do IBAMA) etc.

Álvaro Mirra, em excelente exposição sobre a matéria, aponta três meios básicos pelos quais o grupo social pode atuar: a) participando nos processos de criação do Direito Ambiental; b) participando na formulação e na execução de políticas ambientais; e c) atuando por intermédio do poder Judiciário. (21)

1. Participação comunitária nos processos de criação do direito ambiental

1.1. Participação no processo legislativo

A participação no processo legislativo tem lugar com a *iniciativa popular* na apresentação de projetos de leis complementares ou ordinárias (federais, estaduais ou municipais) por um determinado número de cidadãos, bem como com a realização de *referendo* sobre uma lei relacionada com o meio ambiente — procedimentos previstos na Constituição Federal (arts. 14, II, III, 29, XI e 61, § 2º) (22). A admissão da iniciativa popular de lei é um dos aspectos fundamentais trazidos pela legislação recente, principalmente em função da especificidade técnica das matérias relacionadas com o meio ambiente. Dessa forma, as entidades ambientalistas e a comunidade científica em geral passam a ter a oportunidade de contribuir efetiva e concretamente para a solução dos problemas ambientais e também para a evolução do Direito e da Legislação sobre o meio ambiente (23).

1.2 Participação em órgãos colegiados dotados de poderes normativos

Além do poder de iniciativa de lei, a participação de representantes da comunidade, indicados livremente pelas associações civis, nos conselhos e órgãos de defesa do meio ambiente enseja atuação efetiva na criação do Direito tutelar ambiental. É o que ocorre, por exemplo, com a participação no *CONAMA* (Conselho Nacional do Meio Ambiente), órgão colegiado de âmbito nacional, e que tem como competência, entre outras, estabelecer *normas* para a implementação da política nacional do meio ambiente (v. Decreto n.º 99.274, de 06 de junho de 1990, art. 7º, II), ou, no âmbito do Estado de São Paulo, do *CONSEMA* (Conselho Estadual do Meio Ambiente), órgão normativo e recursal, e que tem, entre outras, a missão de propor normas e de encaminhar a participação da comunidade no processo de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental (v. Decreto n.º 30.555, de 03 de outubro de 1989, art. 115, II e VII).

(21) Álvaro Luiz Valery Mirra, "A participação popular na proteção do meio ambiente", texto de exposição levada a efeito na mesa redonda "A legislação sobre meio ambiente e suas tendências", promovida pela Câmara Americana de Comércio para o Brasil, em São Paulo, a 4 de dezembro de 1989, p. 1.

(22) A Constituição paulista cuida da matéria nos arts. 22, IV e 24, § 3º, n.ºs. 1 e 2.

(23) Álvaro Luiz Valery Mirra, loc. cit., p. 2.

2. Participação popular na formulação e na execução de políticas ambientais

O segundo meio pelo qual a coletividade pode atuar na defesa do meio ambiente, de forma direta, é pela participação na formulação e na execução de políticas ambientais. Segundo Álvaro Mirra, é exatamente aqui onde a participação popular tem sido mais deficiente, seja pela ausência de um canal direto que ligue a comunidade aos órgãos da Administração Pública, seja pela falta de composição paritária nos órgãos colegiados que participam da elaboração e da execução dessas políticas, e onde as propostas dos ambientalistas não raras vezes são rejeitadas.

É em função dessa realidade que assume ainda maior importância o Estudo de Impacto Ambiental. Isto porque, dentro da estrutura atual, é no momento da elaboração e, principalmente, da discussão do EIA e seu RIMA, normalmente em audiências públicas, que a coletividade e as entidades ambientalistas podem finalmente influir na elaboração e, sobretudo, na forma de execução de planos e atividades que repercutem sobre o meio ambiente. Da mesma forma, é dentro desse contexto que a realização de *plebiscitos*, outra forma de expressão da soberania popular, — garantida pela Constituição Federal (art. 14, I) (24) pode ter um papel relevante como instrumento de legitimação ou de reprovação de uma política ambiental (25).

Atento ao problema da abertura de canais e do espaço público aos grupos sociais intermediários, o Constituinte paulista consignou no texto de sua Lei Maior que o Estado, na consecução de sua política ambiental, garantirá a participação da coletividade, incentivando e auxiliando tecnicamente as associações de proteção ao meio ambiente, que terão respeitadas a sua autonomia e independência de atuação (art. 193, “caput”, e inc. XVIII). Essa a linha perfilhada também pelo legislador ordinário que, ao editar a Lei n.º 6.536, de 13 de novembro de 1989, criando o Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados, expressamente previu a participação de representantes comunitários através de livre indicação pelas associações civis no Conselho gestor do aludido Fundo (art. 5.º, IX). Não olvidou, outrossim, a possibilidade de qualquer cidadão ou associação constituída legalmente de poder apresentar projetos relativos à reconstituição, reparação, preservação e prevenção do patrimônio ambiental (art. 8.º, I e II).

3. Participação popular através do Poder Judiciário

Sendo o meio ambiente um *bem de uso comum do povo* (Const. Federal, art. 225, “caput”), insuscetível de apropriação por quem quer que seja, não bastava apenas erigir-se cada cidadão num fiscal da natureza, com poderes para provocar a iniciativa do Ministério Público (arts. 6.º e 7.º da Lei 7.347/85), mas era de rigor assegurar-se o efetivo acesso ao Judiciário dos grupos sociais intermediários e do próprio cidadão na defesa do meio ambiente.

(24) Art. 24, § 3.º, n.º 3, na Constituição do Estado de São Paulo.

(25) *Loc. cit.*, pp. 2 e 3.

O Constituinte Federal não fez ouvidos de mercador ao reclamo, dando largos passos no ordenamento jurídico brasileiro na instrumentalização da tutela jurisdicional ao meio ambiente.

Pertinente, agora, ainda que em linhas sumárias, a menção aos principais instrumentos jurídico-processuais postos à disposição da comunidade para o êxito da empreitada.

3.1. Ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo

A Constituição Federal, ao cuidar desse particular remédio jurídico, possibilitou sua disciplina também pelos Estados-membros, criando a ação direta de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face das Constituições Estaduais (art. 102, I, "a", 103 e 125, § 2º)(26).

O rol dos legitimados para a ação foi ampliado, possibilitando a certos corpos intermediários como a O.A.B. e as entidades sindicais e de classe buscarem, em nome da sociedade, a declaração de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos contrários aos princípios constitucionais de preservação do meio ambiente(27).

3.2. Ação civil pública

Prevista já na Lei nº 6.938/81 e disciplinada pela Lei nº 7.347/85, ganhou a ação civil pública status constitucional, ao ser colocada na nova Carta como meio de defesa de interesses indisponíveis do indivíduo e da sociedade, em particular os pertinentes ao meio ambiente (v. art. 129, III).

Dentre os co-legitimados ativos para o acionamento desse instrumento processual figuram as associações que ostentem um mínimo de representatividade, em cujo conceito incluem-se os sindicatos e todas as demais formas de associativismo ativo, desde que os requisitos preestabelecidos na lei sejam devidamente preenchidos (v. art. 5º, I e II, da Lei 7.347/85)(28).

Não mais apenas o direito de petição a todos assegurado (CF, art. 5º, XXXIV, "a"), com a simples faculdade de denunciar, informar, criticar ou sugerir, mas a possibilidade concreta de agir, de modo a evitar o exagerado paternalismo estatal na tutela do ambiente.

"O direito de ação das entidades ambientalistas, contudo, não tem sido utilizado na intensidade desejável. Aparentemente, a dificuldade reside na ausência de recursos financeiros das entidades para

(26) Na Constituição de São Paulo a matéria vem regulada no art. 90 e seus parágrafos.

(27) Vide, por exemplo, ação direta de inconstitucionalidade n.º 350-0/600, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República em atendimento à representação da Associação Brasileira de Caça e Conservação, visando a declaração de inconstitucionalidade do art. 204 da Constituição paulista, que proibiu a caça em todo o Estado.

(28) Nesse sentido: Nelson Nery Júnior, Ministério Público: interesses coletivos e a nova ordem constitucional, O Estado de São Paulo, 23.04.1989, p. 50; Kazuo Watanabe, Código brasileiro de defesa do consumidor comentado, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1991, p. 516.

contratarem permanentemente advogados especializados. Tem-se aventado a formulação legislativa do direito das associações receberem subvenções oficiais. Há o lado positivo — o dever da sociedade em auxiliar grupos intermediários — mas também o aspecto negativo é predominante: a perda de autonomia perante os órgãos públicos” (29).

De qualquer forma, através desse peculiar instrumento jurídico a tutela jurisdicional dos interesses transindividuais, e em particular a do meio ambiente, deixou de ser questão meramente acadêmica para converter-se em realidade jurídico-positiva de inegável alcance e conteúdo sociais(30).

3.3. Ação popular constitucional

Aduz o inc. LXXIII do art. 5º da Constituição Federal que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

A ação popular é um remédio jurídico constitucional nascido da necessidade de se melhorar a defesa do interesse público e da moral administrativa. Inspira-se na intenção de fazer de todo cidadão um fiscal do bem comum. Consiste ela no poder de reclamar o cidadão um provimento judiciário — uma sentença — que declare nulos ou torne nulos atos do poder público lesivos ao patrimônio público, seja do patrimônio das entidades estatais, seja das entidades de que o Estado participe.

Este importante instrumento de defesa dos interesses da coletividade vem com nova roupagem no texto da lei Maior, ampliando consideravelmente o campo de sua incidência protetiva, alcançando, agora, e em nível constitucional, a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural do povo brasileiro (31).

(29) — *Subsídios técnicos para elaboração do relatório Nacional do Brasil para a CNUMAD (versão preliminar), Comissão Interministerial para preparação da conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento, Brasília, 1991, p. 44.*

— *Em recente pesquisa levada a efeito junto a 100 comarcas do Estado de São Paulo, verificou-se, com efeito, que do universo de 444 ações propostas para a defesa ambiental a sociedade civil participou apenas com a parcela de 4,05%, ficando para o Ministério Público o encargo do ajuizamento das demais, isto é, 95,95%.*

(30) *Só pelo Ministério Público de São Paulo, como se viu em a nota 18, já foram propostas, até dezembro de 1991, 760 ações civis públicas ambientais.*

(31) *Como exemplos de utilização da ação popular na tutela do patrimônio ambiental lembramos caso ocorrido na cidade paulista de Caçapava, em que alguns moradores se insurgiram contra uma indústria particular, contra a CETESB e contra o ex-prefeito local, para impedir o funcionamento da referida indústria, que se dedicava ao reprocessamento de chumbo, atividade extremamente poluidora (cf. O Estado de São Paulo, 21.9.1983; em São Paulo propôs-se ação popular tendente a impedir que a administração pública procedesse à demolição do edifício — de suposto valor histórico e artístico — onde funcionava tradicional estabelecimento de ensino, a fim de construir-se no lugar uma das estações do metropolitano (José Carlos Barbosa Moreira, Ação popular no direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados “instrumentos difusos”, in Temas de direito processual, São Paulo, Saraiva, 1977, p. 116); outro caso de grande realce foi o ajuizamento no final de 1978 de ação popular por um grupo de ambientalistas paranaenses contra o Estado do Paraná e a Empresa Paranaense de Turismo (Paratur) com o objetivo de compelir o requerido a remover obras implantadas no sítio ecológico de Vila Velha (René Ariel Dotti, A ação popular de Vila Velha, jornal do advogado, novembro/dezembro de 1984, p. 12).*

É, pois, um meio assecuratório da democracia direta, através da ingerência na coisa pública, em que o direito amparado não é próprio, mas da coletividade.

O direito de propor ação popular é deferido apenas àquele que ostente a condição de cidadão, ou seja, ao eleitor, que participa dos destinos políticos da Nação. A sujeição passiva apresenta uma composição triplíce: pessoa jurídica; autoridade responsável; e os beneficiados pelo ato.

Evidentemente, essa nova disposição ampliada deverá sofrer metuculo-so tratamento infraconstitucional, com sensíveis modificações na Lei 4.717/65, visando adaptar a ação popular ao seu novo modelo constitucional. Registre-se, como importante incentivo, a isenção de custas judiciais e do ônus da sucumbência ao autor da ação, a não ser nos casos de comprovada má-fé(32).

De um ponto de vista amplo, a ação popular é também considerada uma ação civil pública, apenas com rótulo e agente diferentes, na medida em que, como esta, tem em mira, precipuamente, a defesa de um interesse público, e não a satisfação de um direito subjetivo próprio.

A necessidade ainda existente de se contratar advogado para seu ajuizamento poderá constituir óbice ao efetivo acesso do cidadão ao Judiciário na defesa de um patrimônio que a todos pertence.

3.4 Mandado de segurança coletivo

A Constituição de 1988, numa política de liberação dos mecanismos de legitimação *ad causam*, além da ação civil pública e da ação popular constitucional, conferiu também às entidades associativas, aos partidos políticos e aos sindicatos poderes para, através do mandado de segurança coletivo, empreenderem a defesa dos interesses transindividuais (art. 5º , LXX).

Cumprе anotar que esse novel instituto não serve apenas à tutela dos interesse *coletivos*, mas também daquela categoria de interesses posicionados em relação à qualidade de vida, a que se dá o nome de *difusos*, e dentre os quais o meio ambiente é um dos mais expressivos exemplos. Esse o inatacável magistério de Celso Agrícola Barbi, quando acentua:

“Dentro dessa perspectiva evolucionista, cabe indagar se o mandado de segurança coletivo, criado na nova Constituição Federal, é adequado para a proteção desses interesses legítimos, difusos ou coletivos.

O primeiro elemento a considerar nessa indagação é o fato de a Lei Maior dar legitimação a partidos políticos, ao lado da concedida a sindicatos e entidades de classe e associações. Os sindicatos, as entidades de classe e associações geralmente reúnem pessoas com *interesses* comuns, que são a causa dessa aproximação. Enquanto os partidos políticos têm como elemento aglutinador a afinidade de idéias políticas, reu-

(32) Breves anotações à Constituição de 1988. CEPAM, São Paulo, Atlas, 1990, p. 67.

nindo, portanto, elementos heterogêneos. Logo, seria pouco provável que partidos políticos pudessem agir em defesa de direitos subjetivos de cidadãos pela via do mandado de segurança coletivo.

Disso extraímos o argumento de que a legitimação dos partidos políticos para requerer mandado de segurança coletivo é indicativa de que este pode ter por objeto interesses legítimos, difusos ou coletivos.

Em favor dessa tese existe também a circunstância de o texto legal referir-se expressamente à “defesa dos *interesses*” dos membros associados. Se o legislador usasse a expressão *direitos*, poder-se-ia entender que a proteção seria apenas de *direitos subjetivos*. Mas, como a palavra empregada é *interesses*, não vemos razão para dar-lhe interpretação restritiva, como se referisse apenas a direitos subjetivos.

Em conseqüência, entendemos que o mandado de segurança coletivo pode ter por objetivo os direitos subjetivos ou os interesses legítimos, difusos ou coletivos”(33).

3.5. Mandado de injunção

Finalmente, uma outra medida oferecida à comunidade para a defesa do ambiente é o mandado de injunção. Nos termos da Constituição Federal “conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania” (art. 5º, LXXI).

Trata-se de instituto à disposição de qualquer pessoa, física ou jurídica, nacional ou estrangeira, titular de um direito, de uma liberdade ou de uma prerrogativa expressamente constante da Carta de Princípios, e que faça prova de não poder ver exercido esse direito, essa liberdade ou essa prerrogativa, por falta de instrumento regulamentador(34).

Ressalte-se, desde logo, a excelência desse remédio para a tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito constitucionalmente assegurado a todos — art. 225 da CF — quando dependa de uma norma regulamentadora, cuja falta está tornando inviável seu exercício.

Tome-se o caso de indústria poluidora que se instala sem estudo prévio de impacto ambiental, tido como indispensável pela Constituição (art. 225, § 1º, IV). A esse estudo deve ser dada ampla publi-

(33) “Mandado de Segurança na Constituição de 1988”, in *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 1988, v. 635, p. 22. Desses sentir comunga a ilustre magistrada e jurista Lúcia Valle Figueiredo, em reflexões expostas sobre a matéria na *Revista dos Tribunais*, v. 635, pp. 24/27.

(34) J. M. Othon Sidou, “Mandado de Injunção”, in *O Estado de São Paulo*, 8 de outubro de 1989, p. 47.

cidade, nos termos de porvindoura regulamentação. Tal não ocorrendo, conceder-se-á injunção para que a atividade agressiva ao meio ambiente seja obstada(35).

Tem predominado o entendimento de que no mandado de injunção o juiz não “legisla”. Apenas integra, no caso concreto, a lacuna legislativa, adotando uma medida capaz de proteger o direito do autor da demanda(36).

IV. CONCLUSÃO

Nos últimos tempos têm sido notórios os avanços da sociedade brasileira em termos da absorção de noções fundamentais sobre direitos individuais e coletivos, sistemas de cobrança social, em relação aos agentes e às instâncias dos Poderes de Estado, formas de gerenciamento da coisa pública, sistemas de defesa da cidadania, instituições e instrumentos de participação coletiva, formas de organização associativa e tudo mais que leva o cidadão a se integrar ao espaço público, que em última instância lhe pertence.

A sociedade brasileira aprendeu, finalmente, a reclamar, a cobrar, a exigir e participar por meio da representação política-partidária, das entidades de classe, do ordenamento jurídico — Constituição e Leis —, da justiça e da mobilização popular.

Em pouco tempo, por exemplo, passamos de um absoluto conformismo frente aos que depredam e devastam o meio ambiente, para uma cobrança renhida e obstinada em favor da qualidade de vida e da própria vida(37).

Resta augurar que esta chama não se apague, pois instrumentos legais para a participação popular é que não faltam.

(35) Diomar Ackel Filho, “Mandado de Injunção”, São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 1988, v. 628, p. 424.

(36) Celso Agrícola Barbi, “Mandado de Injunção”, São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 1988, v. 637, p. 9; Lúcia Valle Figueiredo, “Breves reflexões sobre o mandado de segurança no novo texto constitucional”, São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 1988, v. 635, p. 25.

(37) Mauro Chaves, in “O Estado de São Paulo, 18 de junho de 1989, p. 02; idem, 16 de novembro de 1989, p. 02.