

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Anatércia Rovani Pilati

DEBATE SOBRE A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE: DA COMPLEXIDADE DA
NOÇÃO DE CRISE ECOLÓGICA À IMPORTÂNCIA DA MEDIAÇÃO AMBIENTAL NO
BRASIL

Porto Alegre
2015

Anatércia Rovani Pilati

DEBATE SOBRE A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE: DA COMPLEXIDADE DA
NOÇÃO DE CRISE ECOLÓGICA À IMPORTÂNCIA DA MEDIAÇÃO AMBIENTAL NO
BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em direito.

Orientador: Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Júnior

Porto Alegre
2015

RESUMO

O presente trabalho busca analisar a possibilidade de aplicação da mediação aos conflitos ecológicos com a finalidade de promover a proteção do meio ambiente de forma eficaz e inclusiva no Brasil. Como base deste estudo está o exame da crise ecológica e da mudança de postura do ser humano em relação às questões ambientais. A partir da compreensão desse processo histórico e social, procura-se verificar a evolução da proteção legal ao meio ambiente no direito brasileiro e a afirmação da intenção da sociedade de proteger o meio ambiente como parte do direito fundamental à qualidade de vida. Propõe-se uma análise que também envolve questões de ecologia política no sentido de examinar a ação política da indagação sobre as mudanças mais recentes da condição do ser humano em relação à natureza. Neste aspecto, constrói-se uma análise legislativa sobre os instrumentos de proteção ambiental no direito brasileiro, incluindo-se o questionamento sobre os instrumentos extrajudiciais de proteção ambiental. A estrutura apresentada se mostra como fundamento ao exame da mediação como alternativa ao enfrentamento dos conflitos ambientais no Brasil. Esta análise desenvolve-se a partir do método dedutivo, uma vez que, por meio da revisão de literatura, partiu-se de noções gerais sobre a concepção do ser humano frente à natureza e da forma com que as diferentes concepções alteraram o tratamento jurídico da proteção à natureza. A pesquisa, portanto, mostra-se adequada à linha de pesquisa à qual está vinculado, pois busca uma análise dos fundamentos teórico-filosóficos da mediação aplicada à questão ambiental no direito brasileiro.

Palavras-chave: Meio ambiente; Crise Ecológica; Mediação; Complexidade

ABSTRACT

This study aims to analyze the application possibility concerning the mediation procedure for ecological conflicts in order to promote the environment protection in Brazil. The study approaches the examination of the ecological crisis and the human changing posture in front of environmental matters. It parts from the historical review concerning the environmental protection legal affirmation process. The aim is to examine the development of environment legal protection in brazilian law, as well as to examine the social intention concerning the environment protection - as a fundamental right for quality of life. The analysis involves political ecology theories in order to analyze the political action on the current changes in the human condition in relation to nature. In this context, it built an analyses concerning the legal instruments for the environmental protection in Brazil. However the focus was also the extra-legal instruments: mediation. The research structure presents the mediation process as an alternative way for solving some environmental matters. The methodology applied is deductive method, begging from a literature review concerning legal regulation for environment in Brazil as well as legal regulations concerning mediation process. The research, therefore, is in harmony to the research lines of this Program.

Key-words: Environment; Ecological crisis; Mediation; Complexity

Aos meus pais, **Estela e Carlos**, amor eterno, profundo e incondicional;
Ao meu marido, **Eduardo**, sentimento mais pleno e intenso de doação, paixão e amor;
Aos meus irmãos, **Joana, Maria Carolina, e meus irmãos da vida Maurício e Robinson**,
cumplicidade, vida e muito amor compartilhados;
À minha linda avó, **Carolina**, mestre e doutora da vida;
A **DEUS**, a quem tudo devo.

AGRADECIMENTO

Agradeço profundamente à **Universidade Federal do Rio Grande do Sul** e ao **Programa de Pós-Graduação em Direito** pela oportunidade única a mim proporcionada de fazer parte de seu corpo discente, condição na qual tive a oportunidade de enriquecer enormemente meu conhecimento.

Agradeço imensamente ao **Professor Doutor José Alcebíades de Oliveira Júnior**, aos seus conhecimentos que com humildade compartilha com seus alunos e orientandos.

Agradeço com carinho à **Rose** e à **Denise**, pessoas incríveis e maravilhosas, cuja extrema prestatividade e organização tanto me ajudaram.

A mediação é: A inscrição do amor no conflito. Uma forma de realização da autonomia. Uma possibilidade de crescimento interior através dos conflitos. Um modo de transformação dos conflitos a partir das próprias identidades. Uma prática dos conflitos sustentada pela compaixão e pela sensibilidade. Um paradigma cultural e um paradigma específico do Direito. Um modo particular de terapia. Uma nova visão da cidadania, dos direitos humanos e da democracia (WARAT, 2004)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1 A CRISE ECOLÓGICA E A MUDANÇA DE POSTURA FRENTE ÀS QUESTÕES AMBIENTAIS	14
1.1 Aspectos da concepção do ser humano em relação ao meio ambiente	15
1.2 A crise ecológica do século XX: aspectos da sociedade de risco	27
1.3 Proposições à crise ecológica	39
2 O PROCESSO HISTÓRICO DE PROTEÇÃO LEGAL DO MEIO AMBIENTE NO DIREITO BRASILEIRO	48
2.1 A noção de direitos difusos	50
2.2 O meio ambiente enquanto direito difuso	59
2.3 Os princípios do direito ambiental no direito brasileiro	62
2.3.1 <i>Princípio da precaução</i>	64
2.3.2 <i>Princípio da prevenção</i>	66
2.3.3 <i>Princípio do poluidor-pagador</i>	68
2.3.4 <i>Princípio da função social da propriedade</i>	69
2.3.5 <i>Princípio do direito ao desenvolvimento sustentável</i>	70
2.3.6 <i>Princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente</i>	71
2.3.7 <i>Princípio da cooperação ou participação</i>	72
2.4 A Política Nacional do Meio Ambiente	76
2.5 Os instrumentos de proteção ambiental no direito brasileiro	82
2.5.1 <i>Instrumentos preventivos</i>	83
2.5.2 <i>Instrumentos corretivos</i>	88
2.5.3 <i>Instrumentos repressivos</i>	92
2.5.4 <i>Instrumentos extrajudiciais de proteção ao meio ambiente</i>	96
3 MEDIAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL: UM MEIO DE ENFRENTAMENTO DOS CONFLITOS AMBIENTAIS	103
3.1 Mediação: origem, conceito e princípios	106
3.2 A mediação no direito brasileiro	113
3.2 Os limites da mediação	118
3.4 A mediação aplicada aos conflitos ambientais no Brasil	121
CONSIDERAÇÕES FINAIS	134
REFERÊNCIAS	138

INTRODUÇÃO

Nos dias de hoje, muito se fala sobre os altos graus de degradação ambiental e sobre o quanto essas novas condições da natureza podem afetar (e afetam) a qualidade da vida do ser humano e do planeta como um todo. Casos de aumento de conflitos envolvendo questões ambientais, tais como a água, por exemplo, conforme relatório divulgado em 2013, no qual consta que atualmente cerca de 30 mil famílias são diretamente afetadas por conflitos relacionados à água no Brasil (CANUTO, et al., 2013). Em vista do quanto essa problemática afeta o dia-a-dia de todos e compromete a existência humana, o debate sobre questões ligadas a ela tem sido frequente no grupo de pesquisa, “Sociologia Judiciária: Clínica de estudos e práticas interdisciplinares sobre o Direito, a Justiça e o Poder Judiciário”, coordenado pelo Prof. José Alcebíades de Oliveira Júnior. Tanto o tema da complexidade¹ das relações na modernidade quanto questões envolvendo a proteção ambiental e o processo de mediação, têm sido objeto de constante estudo e análise, a partir da perspectiva sociológica.

Dessa forma, a proposição deste tema partiu das análises tecidas neste grupo de estudo, amplificadas e aprofundadas nas disciplinas de “Teorias Sociais Contemporâneas, Movimentos Sociais e Crises Institucionais” e “Sociologia Judiciária - Aspectos operacionais, de interpretação e de aplicação do Direito no Brasil”, ministradas pelo Prof. José Alcebíades de Oliveira Júnior.

Nesse sentido, o presente trabalho constitui-se de uma análise sobre a crise ecológica contemporânea e dos instrumentos legais de proteção ambiental em sua relação com a sociedade e com a ciência jurídica no Brasil. Como desenvolvimento do debate dessas relações, apresenta-se a mediação como forma alternativa de enfrentamento de conflitos ambientais e, conseqüentemente, de pacificação social e de proteção ambiental. Acredita-se que a mediação representa uma perspectiva inovadora e potencialmente capaz de promover a

¹ Para a compreensão da complexidade, Morin analisa que “A palavra complexidade está cada vez mais corrente e deste fato depreende-se que a complexidade esteja cada vez mais reconhecida. Esse reconhecimento da complexidade nos faz não elucidar, mas elidir os problemas que ela coloca: dizer “é complexo” é confessar a dificuldade de descrever, de explicar, é exprimir sua confusão diante de um objeto que comporta traços diversos, excesso de multiplicidade e de indistinção interna” (2000 p. 90). Nesse sentido, o mesmo autor ensina que “ para pensar a complexidade – esse é o maior desafio do pensamento contemporâneo, que necessita de uma reforma no nosso modo de pensar. O pensamento científico clássico se edificou sobre três pilares: a ‘ordem’, a ‘separabilidade’, a ‘razão’. Ora, as bases de cada um deles encontram-se hoje em dia abaladas pelo desenvolvimento, inclusive a das ciências, que originalmente foram fundadas sobre esses três pilares” (MORIN e LE MOIGNE, 2000 p. 199).

cooperação entre as partes litigantes produzindo, assim, respostas aos processos de pacificação.

O objetivo primordial deste estudo concentra-se em apresentar a mediação como instrumento viável ao enfrentamento de conflitos ambientais. Busca-se, com base na literatura pesquisada, fundamentar sobre sua eficácia na solução de conflitos, uma vez que o cumprimento das deliberações acordadas se baseia na legitimidade que as partes fornecem à decisão alcançada conjuntamente. Pretende-se, portanto, demonstrar a possibilidade de aplicar-se a teoria da mediação aos conflitos ambientais contemporâneos. Nesse sentido, trabalha-se com a hipótese de que a mediação, enquanto instrumento viabilizador de solução de conflitos, constitui-se mecanismo hábil para promover a proteção dos recursos ambientais por meio da viabilização da participação social, propiciando às partes envolvidas no conflito a oportunidade de administrar a problemática em questão. Essa proposta está adequada à linha de pesquisa à qual o trabalho está vinculado, uma vez que pretendeu-se realizar uma análise dos fundamentos teórico-filosóficos da mediação aplicada à questão ambiental no direito brasileiro. Por meio do exame da prática da mediação já constante na experiência jurídica, tornou-se viável o enquadramento do problema de pesquisa aqui trazido à linha proposta neste programa de pós-graduação.

Nesse contexto, propõe-se uma análise que também envolve questões de ecologia política no sentido de examinar o pensamento crítico da ação política da indagação sobre as mudanças mais recentes da condição existencial do ser humano em relação à natureza. Embora os conflitos de distribuição econômica não estejam no foco deste estudo, perpassa-se por questões dessa natureza ao conduzir o entendimento de que a busca de solução de conflitos com base na cultura adversarial do processo tradicional não basta à realidade complexa contemporânea. A cultura de solução pacífica, a qual leva em conta questões que vão além da análise meramente concentrada no litígio, é deveras fundamental. Assume-se, portanto, a mediação enquanto instrumento proposto pela ecologia política para apresentar como pergunta de pesquisa se pode a mediação ser aplicada aos conflitos ambientais no Brasil.

Para estruturação do presente estudo, portanto, fez-se uso do método dedutivo, uma vez que, por meio da revisão de literatura, partiu-se de noções gerais sobre a concepção do ser humano frente à natureza e da forma com que as diferentes concepções alteraram o tratamento

jurídico da proteção à natureza. Com base nesses fundamentos o tema da mediação foi analisado de forma particular, com base nos objetivos de proteção ambiental. Para tanto, este trabalho está organizado em quatro capítulos, cada um deles contendo subcapítulos que visam, com o detalhamento pertinente, construir uma base à estruturação das conclusões que se ambiciona.

O primeiro capítulo, nesse sentido, aborda o tema da denominada crise ecológica contemporânea, partindo-se da análise da relação que o ser humano mantém com a natureza. Resgata-se a teorização da concepção antropocêntrica do ser humano que conduziu à transformação da natureza em um recurso natural a fim de impulsionar sua comercialização. A concepção de crise, neste estudo, está baseada na literatura de Enrique Leff, o qual percebe a crise da natureza como também de natureza ética, de valores, que está intimamente ligada ao modo como o homem se relaciona com o seu mundo natural. A crise ambiental está retratada na percepção científica de aquecimento global, de falta de água, entre outros, mas também está fundamentada na subjetividade do ser humano, uma vez que o respeito ao meio ambiente está relacionado com o respeito e o equilíbrio do ser humano consigo mesmo. Nessa concepção, entende-se a necessidade de uma mudança paradigmática em relação à concepção de bem-estar do homem, à questão das gerações futuras e à consideração da natureza como detentora de um valor intrínseco a ser respeitado. Em contraste a este entendimento, apresentam-se as doutrinas ecocentristas que buscam refutar um suposto absolutismo das concepções antropocentristas. Nesse contexto, respeitando-se a sequência histórica, discorre-se sobre a percepção social de crise ecológica, no século XX, e as noções da teoria do risco. Como fecho deste primeiro capítulo, disserta-se sobre determinadas propostas pensadas para fazer frente à mencionada crise.

Aproximando-se mais explicitamente da ciência jurídica, o segundo capítulo cuida primeiramente do processo histórico de afirmação da proteção legal dedicada ao meio ambiente no Brasil. A este histórico, costura-se um paralelo com a abordagem apresentada no primeiro capítulo, uma vez que a legislação acompanha inevitavelmente o processo de transformação social. Parte-se, portanto, da conceitualização de direitos difusos como parte de um processo também histórico de afirmação de direitos. Após a estruturação dessa base conceitual, expõe-se a questão ambiental enquanto direito difuso, conforme disposta pela legislação pátria. Os princípios do direito ambiental, nesse contexto, são apresentados de forma sucinta, mas não menos importante, uma vez entender-se serem o eixo fundamental

para a compreensão da lógica com a qual o ordenamento jurídico brasileiro compreende as normas de direito ambiental. Como finalização desse segundo capítulo, analisa-se a Política Nacional do Meio Ambiente, abordando-a como importante marco à proteção do meio ambiente no Brasil.

Em seguida, ainda neste capítulo, analisam-se os instrumentos de proteção ambiental existentes no direito brasileiro. A importância de dedicar um inteiro capítulo a estes instrumentos está no esclarecimento quanto ao leque de dispositivos protetivos ao meio ambiente previstos pelo ordenamento jurídico brasileiro. Assim sendo, discorre-se sobre os instrumentos de prevenção aos danos ecológicos, trazendo-se à discussão o Licenciamento Ambiental Prévio, o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental. Como instrumento corretivo, examina-se o Termo de Ajustamento de Conduta, prática importante exercida pelo Ministério Público e que muita contribuição pode conceder ao processo de mediação. Sobre instrumentos repressivos, averigua-se a legislação ambiental, focalizando-se, em certa medida, mas não unicamente, na Lei de Crimes Ambientais. O último subcapítulo, já resgatando a noção de mediação e instrumentos alternativos, analisam-se meios extrajudiciais de proteção do meio ambiente e a importância da participação da sociedade nas discussões dessa relevância.

O terceiro e último capítulo, por fim, concentra-se no exame da mediação como teoria e prática, para então tratar-se especificamente da mediação ambiental como alternativa ao enfrentamento de conflitos desta natureza. O entendimento sobre o conceito de conflito ambiental sugere relação à disputa pelo acesso aos bens e serviços ambientais, ou seja, trata-se de conflitos que envolvem o uso e a apropriação dos recursos naturais e, principalmente o confronto entre atores sociais que defendem diferentes lógicas para a gestão dos bens coletivos de uso comum. Nesse sentido, inicia-se pelo estudo da origem, dos princípios e do conceito de mediação. Em seguida, propõe-se uma discussão sobre os limites desse procedimento como alternativa aos instrumentos judiciais. Com pretensão de elucidar a legislação brasileira em relação à mediação, o terceiro subcapítulo contempla uma verificação sobre as possibilidades de aplicação desse instrumento frente à lei brasileira. Como finalização desta etapa, analisa-se a mediação aplicada aos conflitos ambientais no Brasil.

Como análises conclusivas, apresenta-se a mediação como forma inovadora a ser aplicada aos conflitos ambientais, uma vez que é instrumento viável perante a legislação

brasileira e é meio potencial para que se atinjam objetivos compartilhados pelos meios judiciais de resolução, tais como solução de conflitos e, conseqüentemente, pacificação social.

1 A CRISE ECOLÓGICA E A MUDANÇA DE POSTURA FRENTE ÀS QUESTÕES AMBIENTAIS

O desenvolvimento industrial em larga escala, com início no século XIX e maior intensidade no século XX, transformou a organização da sociedade em diversos âmbitos. A alteração das relações econômicas e sociais, impulsionada pela migração de grande parte da população do campo para as cidades, fenômeno generalizado no Ocidente, provocou transformações profundas também no que tange à relação entre o ser humano e a natureza. A percepção do meio natural como uma fonte infinita de recursos, nesse contexto, começa a dar lugar à noção de esgotamento da capacidade regenerativa e recuperativa da natureza. Essa mudança de perspectiva no olhar do ser humano em relação às questões ambientais ocorre quando determinados sinais de esgotamento da natureza começam a ser percebidos. Neste momento, novos conflitos, antes desconhecidos, surgem na esfera social e passam a demandar novas soluções.

Nesse cenário, pode-se afirmar que a preocupação ambiental desenvolveu-se de forma gradual ao longo do século XX, com a Conferência de Estocolmo, em 1972, representando o primeiro grande debate em escala global a concentrar-se no estabelecimento de recomendações positivas sobre a matéria (COIMBRA, 2002). A partir desse momento, a problemática tomou impulso mundial.

Este primeiro capítulo, nesse sentido, tem o intuito de esclarecer a noção de crise ecológica e localizá-la temporalmente em termos históricos. Para tanto, considera-se necessário analisar a já superada visão antropocêntrica da relação entre ser humano e natureza, a qual dominou a história humana até o marco histórico do capitalismo industrial no século XX. Como forma de confirmar novas perspectivas e tendências, importante também analisar as propostas atuais à crise.

Por isso, a estrutura deste capítulo está dividida em três momentos. Primeiramente, pretende-se analisar a concepção antropocêntrica dedicada à natureza na perspectiva humana. No subcapítulo 1.2, portanto, trata-se da crise ecológica no século XX em relação aos aspectos compreendidos na concepção de sociedade de risco. Na terceira parte deste capítulo, conseqüentemente, examina-se propostas à crise apresentada no subcapítulo anterior, sem a

pretensão de resolver o problema, mas como forma de propostas a serem pensadas e refletidas.

1.1 Aspectos da concepção do ser humano em relação ao meio ambiente

A análise da concepção que o ser humano construiu em relação a si próprio e à natureza está fundamentada na sua necessidade de sobrevivência e nas características do meio ambiente no qual está inserido. Pensar na sobrevivência e no desenvolvimento da humanidade é pensar implicitamente na natureza e nas condições do meio ambiente, uma vez que a existência humana sempre esteve condicionada à natureza e aos elementos que o ser humano extrai dela para manter-se vivo.

Embora a relação entre ser humano e natureza tenha apresentado diferentes características ao longo da história humana, pode-se identificar a constância de uma tendência: a de que o ser humano sempre buscou controlar o que é natural para transformar em seu benefício. Nesse sentido, Ricardo Sousa (1996) explica que o desenvolvimento da filosofia da natureza revela essa tendência, uma vez que este pensamento foi desenvolvido para explicar e justificar a apropriação. Portanto, em certa medida sempre houve uma agressão humana à matéria prima natural, ou para alimentar-se diretamente, ou para transformar a riqueza natural em trabalho, em produtos, em *Commodities*², entre outros.

Para que se possa melhor compreender essas relações, por conseguinte, importa esclarecer o que se compreende por meio ambiente nesse estudo. A expressão “meio” remete a noção de espaço no qual se está inserido, de forma que estar “no meio” pode ser compreendido como estar cercado de outros seres por todos os lados. A palavra ambiente, composta de dois vocábulos latinos *amb* (preposição), ao redor, e *ire* (verbo), ir, etimologicamente resulta no significado de “ir à volta”, ou seja, ambiente é tudo que está a volta, que rodeia (COIMBRA, 2002). Portanto, ambiente constitui a realidade que está a volta de um ser determinado, mas que existe em si mesma, independentemente deste ser. Conforme

² Mercadoria em estado bruto ou produto básico de importância comercial, como café, cereais, algodão etc., cujo preço é controlado por bolsas internacionais (MICHAELIS, 2014).

Edis Milaré (2005), a definição desse termo é mais intuitivo do que definível devido à complexidade que carrega consigo.

A construção desse conceito é inerente ao processo histórico que representou uma preocupação humana mais intensa em relação à não regeneração ágil de determinadas áreas naturais degradadas pela ação do ser humano. Conforme Enrique Leff (2008 p. 396), nesse sentido, “a emergência do conceito de meio ambiente é uma construção social; é um movimento no pensamento que encontra suas raízes nos significados do relacionamento, nos potenciais da natureza e nos sentidos da cultura”.

Ainda que a expressão “meio ambiente” possa ser composta de palavras com significação redundante, essa forma de expressão ficou consagrada na literatura desde a década de 70 do século XX. Por esta razão, neste trabalho, será usada tanto a expressão “meio ambiente”, quanto simplesmente a palavra “meio” ou “ambiente”, para designar a expressão completa³. Prefere-se a amplitude da definição para possibilitar maior probabilidade de aproximação da realidade, uma vez que permite a elaboração de uma gama maior de questões propositivas.

Assume-se, portanto, o caráter indeterminado do termo, uma vez que inesgotável pela própria característica abstrata que o identifica. Trata-se de expressão que pode ser ampliada, pois não cabe considerar a natureza apenas em um sentido estrito, mas como um complexo de relações que envolvem questões econômicas, sociais e naturais (BORGES, 1998). Privilegia-se, portanto, neste estudo, a percepção de meio ambiente natural, a fim de que esteja alheio ao entendimento nas considerações aqui apresentadas de possíveis dimensões tais como meio ambiente artificial, cultural ou do trabalho⁴.

³ Conforme será trabalhado mais adiante, a legislação brasileira identifica na Lei nº 6.938/81 o meio ambiente como 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”.

⁴ Estas dimensões que também são próprias da expressão meio ambiente são trabalhadas por Celso Antonio Pacheco Fiorillo no livro “Curso de Direito Ambiental Brasileiro”. Nessa obra, o autor diferencia ambiente natural e artificial, definindo que aquele está constituído pela atmosfera, biosfera, águas, solo, subsolo, fauna e flora; enquanto este se constitui no espaço urbano construído (edificações, espaço urbano aberto ou fechado). O autor também discorre sobre o meio ambiente cultural e, para tanto, traz o artigo 216 da Constituição Federal como definição (formas de expressão, modos de criar, fazer e viver, criações científicas e tecnológicas, obras, objeto, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico culturais, e os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico). Também é trabalhada a noção de meio ambiente do trabalho, o qual se caracteriza pelo local onde são realizadas atividades laborais (2009).

Retornando à perspectiva histórica, é pacífico que a concepção e a importância dedicada ao meio ambiente nem sempre foi a mesma ao longo da história humana. A concepção do ser humano em relação à natureza alterou-se com o passar do tempo e as novas percepções sociais acabaram por extravasar seus efeitos nas legislações das diferentes comunidades. Trata-se da adequação da lei a mudanças de valores em determinados momentos e sociedades. Nesse contexto, não apenas a ciência jurídica se adapta às novas concepções, mas também as mais variadas disciplinas científicas têm passado, nos últimos cinquenta anos, por um processo histórico de “ambientalização” (LEFF, 2008). A visão protecionista para com o meio ambiente, atualmente está presente no Ocidente, é fruto de um processo gradual de compreensão da natureza enquanto essência fundamental à vida humana.

Nesse processo, a relação entre sociedade e natureza apresentou diferentes características ao longo da existência humana. Desde um princípio de sacralização e reverência, passando pelo temor relacionado à penitência religiosa, até o atual estágio de busca da preservação do que ainda há e regeneração do que já se degradou. Fator que pode-se considerar presente em todos os períodos, contudo, é a intervenção humana no meio natural, transformando-o a fim de possibilitar sua sobrevivência, desenvolvimento e evolução. Nessa lógica, a história da concepção da natureza está diretamente relacionada com a sua apropriação pelo ser humano (CHAUI, 2000).

O progresso tecnológico e, principalmente, o domínio do entendimento de determinados mecanismos e fenômenos naturais provocaram um posicionamento de dominância humana face ao meio natural, no qual aquele passa a compreender-se capaz de controlar, transformar e direcionar recursos naturais (PONTING, 1995).

Conforme Poting (1995), em um momento primitivo, a vida humana caracterizava pelo nomadismo, situação na qual a sobrevivência dependia basicamente da coleta de alimentos e caça de animais. Essa forma de vida e trabalho possibilitou que o ser humano se espalhasse por quase todos os ecossistemas do globo, inclusive em regiões de difíceis condições. Revela o autor que, acerca de dez mil anos atrás, a Antártida era a única região do planeta não povoada. O ofício de caçar e colher fazia com que quando da saturação de determinada região, o grupo migrasse a outra que apresentasse abundância de insumos. Dessa forma, a região degradada tinha condições de recuperar-se, uma vez que livre da extração

humana. Essas condições, de certa forma, mantinham uma relação harmônica entre ser humano e natureza.

Além disso, a interação com o meio natural ultrapassava a questão alimentar. A natureza compunha o ambiente em que os rituais e crenças de desenvolviam. Nessa relação, o temor, a veneração e o respeito eram traços basilares da cultura.

Conforme Marcos Müller (1996 p. 28),

O primeiro conceito de natureza é o das culturas arcaicas (das sociedades pré-mercantis, não organizadas estatalmente, na concepção marxista), nas quais o ser humano é, antes de tudo, parte do grande organismo da natureza, concebido como totalidade viva e divina, na qual ele é socialmente inserido pelos mitos e ritos sociais sagrados.

A transição do nomadismo para a agricultura, a chamada Revolução Agrícola (há aproximadamente 10 mil anos), representou a primeira importante transformação do modo de vida humano e teve duração de aproximadamente cinco mil anos, ou seja, ocorreu de forma gradual e independente nas várias partes do planeta. Essa alteração na relação do ser humano com a terra e a geração de alimento modificou de forma tão substancial a vida das populações que não há indícios de qualquer grupo que tenha retornado à condição nômade (PONTING, 1995).

Conforme Potting (1995 p. 100),

A adoção da agricultura foi a mudança mais fundamental da história humana. Não só produziu pela primeira vez as sociedades estabelecidas, como também mudou radicalmente a própria sociedade. [...] No seu sentido mais amplo, a história humana nos 8.000 anos ou mais, a partir do surgimento das sociedades agrícolas estabelecidas, tem sido a da aquisição e distribuição do excedente da produção de alimento e do seu uso.

Uma consequência elementar da condição de sedentarismo provocada pela agricultura está no estreitamento da relação entre os seres humanos, a terra e os animais. Essas condições favoreceram o surgimento de vilas e aglomerados, assim como da interação entre os próprios seres humanos. Conforme Ana Carlos (2003), por volta de 5 mil anos a.c. já há indícios de agrupamentos humanos que podem ser considerados como cidades, uma vez que já contariam

com cerca de 25 mil pessoas. Esse período pode ser considerado o primeiro em que o ser humano de fato transformou o meio ambiente em que vivia, tornando-o artificial devido à construção do ambiente urbano.

No entanto, a falta de conhecimento sobre uso e tratamento do solo gradualmente causou seu esgotamento em determinadas regiões, gerando problemas na produção de alimentos. A utilização intensa da terra e o crescimento populacional propiciado pela condição sedentária podem ser considerados as causas da primeira crise ambiental presenciada – e causada – pela espécie humana. Como consequência da produção agrícola, surge o excedente de produção, fator que possibilita o escambo de produtos dentro das cidades.

A aglomeração humana em espaços menores, ou seja, nas cidades, gradualmente influenciou a relação do ser humano com a natureza. Conforme Rehbein (2010), na Grécia antiga, a interação entre o ser humano e a natureza era expressa por meio da expressão *physis*, a qual significava o local em que o ser humano deveria aprender as leis da natureza para pensá-las em relação aos demais homens. Nesse sentido, a noção de cidade estava intimamente conectada à natureza, uma vez que acreditava-se que o ser humano encontrava a si mesmo e às qualidades para uma vida virtuosa nas leis da natureza (ARISTÓTELES, 2001). Havia, portanto, um respeito pela ordem da natureza, pelo seu ritmo e por suas leis.

Na base do entendimento grego, conforme Montibeller-Filho (2008), que seria herdado pelos romanos, está a concepção de que o propósito da natureza é servir ao ser humano, mas não apenas no sentido de fornecer-lhe recursos naturais, mas de servir de exemplo e inspiração às regras sociais. Trata-se da concepção teleológica da natureza, na qual o equilíbrio e a harmonia da natureza eram considerados as bases da plenitude (MONTIBELLER-FILHO, 2008).

No período inicial da Idade Média, com o colapso gradual dos grandes centros urbanos do Império Romano, eram poucas as cidades na Europa e, de certa forma, estavam isoladas umas das outras. No entanto, por volta do ano 1.300 d.c., devido a amenidade do clima e a produção de alimentos, entre outros fatores, ocorreu um aumento populacional nessa região. Nesse contexto, o impacto ao meio ambiente se torna sucessivamente mais intenso, principalmente na forma de desmatamento para ocupação da terra com plantações. Conforme

afirma Poting (1995), no final do período medieval pode-se dizer que a Europa contava com 20% do contingente florestal que possuía no início desse período.

Nesse período, o desenvolvimento da pesquisa e da produção científica induz a provocar questionamentos sobre as explicações religiosas aos fenômenos da natureza. O processo criativo de produção de tecnologia que influenciaria o modo de produção agrícola e de extração de insumos da natureza, altera a concepção do ser humano em relação à religião, à cultura, à ciência e à si mesmo, modificando também sua relação com o meio ambiente. A obra de Copérnico (por volta de 1616), afirmando que a Terra girava em torno do Sol e não ao contrário, como pregava a Igreja Católica, ocasionou o questionamento à referência geocêntrica para explicação do universo e das leis naturais (PONTING, 1995). Situação agravada com as teorias de Galileu, por volta de 1564-1642, que vêm a confirmar a centralidade do Sol.

Fatores como esses provocam o questionamento sobre a religião, principalmente no que se refere à Igreja Católica, em todos os âmbitos em que ela exercia seu poder, inclusive em relação às autoridades religiosas e políticas. A classe burguesa, grupos predominantes nas cidades desse período, começa a reivindicar independência das condições impostas pela Igreja para fins de liberdade comercial e de produção de produtos. A relação do ser humano com o ambiente natural começa a tornar-se mais agressiva, objetiva-se a produção em grande escala com para obtenção do excedente e geração de riqueza.

Segundo Poting (1995), outra grande transformação que viria alterar a relação do ser humano com o meio ambiente está nas descobertas de novas terras como as Américas. Isso porque o processo de ocupação das novas terras foi marcado pela visão extrativista sobre os recursos naturais. A visão contemplativa da natureza, na qual o ser humano se concebia como parte integrante e interdependente ao meio natural, dá lugar ao extrativismo, tanto de matérias primas quanto de metais preciosos.

As transformações de ordem econômica também marcaram fortemente esse período. Com o desenvolvimento da ciência e sua separação da religião, a economia passa a ser considerado um ramo científico independente, com racionalidade própria e desvincilhada da moral e da ordem religiosa. O desenvolvimento da ciência enquanto conhecimento apartado da religião provoca gradualmente o afastamento da relação direta entre a natureza e o divino.

Ou seja, a natureza perde aos poucos o caráter sagrado e assume sua condição de objeto de pesquisa científico. As trocas comerciais, nesse contexto de ascensão da burguesia, revelam a importância da ciência econômica para o progresso do comércio e inauguram o período marcado pelo mercantilismo, no qual a natureza passa a ser produto comercializável (PONTING, 1995).

Esse período caracteriza-se pela emergência do caráter antropocêntrico da relação do ser humano com a natureza, de modo que o ser humano considera-se central, enquanto a natureza é concebida como um objeto a sua disposição. As descobertas científicas se embasam e reforçam essa concepção racionalista, na qual a natureza perdeu sua característica de sagrada e se tornou matéria prima para a produção de insumos valorizados pelo mercado⁵. Expandem-se, nesse contexto, os estudos de botânica, zoologia e biologia. Trata-se do início da organização de ordem capitalista, caracterizada pela liberdade (principalmente econômica) em primeiro lugar – as vontades livres e racionais preferem-se a qualquer laço social –, e pela relação manipuladora e extrativista do ser humano para com a natureza. A natureza passa a ser vista como uma propriedade e uma riqueza a ser qualificada pelo capital.

Nesse contexto do século XVIII, a expansão das pesquisas científicas possibilitou o desenvolvimento de tecnologias de extração, produção e utilização das fontes energéticas naturais (HOBSBAWM, 2009). A criação de máquinas reunidas em um espaço único no qual muitos trabalhadores pudessem vender sua força de trabalho na produção de bens de consumo gerou o processo denominado de Revolução Industrial, que teve início na Grã-Bretanha. Este momento, segundo Potting (1995), representa a segunda grande transformação histórica na condição de vida do ser humano e em sua relação com o meio ambiente. Nota-se a transição do modo de trabalho, de organização social, econômica e de manipulação dos recursos naturais (PONTING, 1995).

A principal fonte energética explorada no início desse período foi o combustível fóssil, tendo como fonte principal o carvão, até então abundante no território europeu. O domínio do conhecimento de técnicas extrativistas e de manipulação da energia retirada da natureza,

⁵ Duas obras importantes desse momento e que esclarece importantes características dos processos pelos quais a humanidade estava passando são as obra de René Descartes, “Discurso sobre o método: para bem dirigir a própria razão e procurar a verdade nas Ciências” (DESCARTES, 2010), e de Thomas Hobbes, “Leviatã” (HOBBES, 2008).

assim como do potencial energético dos diferentes recursos naturais, passou a ser considerado essencial à sociedade no sentido de propiciar seu progresso e desenvolvimento.

Na mesma medida, como as nações europeias, nesse momento, dominavam grande parte dos territórios nos demais continentes, houve um grande subsídio ao desenvolvimento de tecnologias como a máquina a vapor (embarcações a vapor), o tear mecânico e diversas técnicas e máquinas para auxiliarem na produção agrícola (PONTING, 1995). Esse período representou, portanto, um momento de grande otimismo aos cientistas europeus que passaram a defender a inevitabilidade do progresso contínuo, ou seja, a negação do retrocesso tecnológico e a permanência constante do desenvolvimento de novas técnicas⁶.

De toda forma, como característica desse período, tem-se a submissão da natureza a processos tecnológicos que a transformam em valor econômico. Esta concepção constitui-se um dos grandes vetores contribuintes para a degradação do ambiente natural (FURTADO, 1974).

Nesse sentido, segundo Rubens Morato Leite e Patryck Ayala,

[...] no contexto societal de emergência do capitalismo industrial, ao mesmo tempo que eram proporcionadas condições de desenvolvimento tecnológico, apropriação de bens e livre acumulação econômica, a sociedade era exposta a uma crescente proliferação de ameaças originadas de diversas fontes, mas, muitas vezes, de difícil exposição das relações de causalidade, ou mesmo, de difícil identificação, na medida em que o grande número das espécies de ameaças originárias desse processo de radicalização do capitalismo deixou de ser visível e cognoscível, razão pela qual sua identificação somente se fazia possível no momento em que seus efeitos já produziram prejuízos sobre a segurança da população, não permitindo a reação institucional mediante instrumentos de controle, cálculo e previdência (2004 p. 11).

A consolidação da lógica capitalista reajustou a relação do ser humano com o meio ambiente. A produção de monoculturas em grandes extensões territoriais ao se tornar uma prática na Europa e nas demais nações colonizadas deu início ao impacto da monocultura no ecossistema⁷ natural. A partir dessas condições, uma racionalidade de superioridade em

⁶ Em contrapartida, importante ressaltar que a obra de Darwin, a “Origem das Espécies”, de 1859, veio sinalizar o ser humano como parte integrante da natureza e com traços em comum com diversas espécies.

⁷ Por ecossistema, compreende-se, neste estudo, o conjunto dos relacionamentos que a fauna, flora, micro-organismos (fatores bióticos) e o ambiente, composto pelos elementos solo, água e atmosfera (fatores abióticos) mantêm entre si. Estes elementos estão relacionados de forma a manterem uma harmonia e um equilíbrio entre si. Nessa lógica, a mera alteração de um único elemento pode causar modificações na totalidade do sistema, podendo acarretar em abalos no equilíbrio (FIORILLO, 2009). No sentido do texto acima, se uma

relação à natureza impôs-se. O ser humano começa a perceber-se como ser separado da natureza e com condições de dominá-la por meio da ciência e do desenvolvimento de tecnologia.

Trata-se do ápice da noção antropocêntrica, na qual o ser humano credita-se como centro das relações de vida e, portanto, considera-se como potencial dominador da natureza, da ciência e da técnica. A Revolução Industrial, portanto, está intimamente atrelada à deterioração do equilíbrio ecológico, causado pela produção em larga escala e incentivo a consumo.

Outra característica importante desse contexto é desigualdade social marcante, uma vez que a grande maioria da população vivia em condições miseráveis (HOBBSAWM, 2003). A propensão à acumulação do capital constitui-se um dos fatores incentivadores do distanciamento cada vez mais substancial entre a minoria detentora dos meios de produção e de capital e a maioria desprovida de recursos e condições elementares à sobrevivência (PONTING, 1995).

A poluição advinda das fábricas que possuíam, em sua grande maioria, máquinas a vapor de carvão mineral, começou a ser uma constante nas cidades causando sérios problemas ao meio ambiente regional e à saúde das populações urbanas⁸.

O século XIX, portanto, traz consigo a lógica de exploração de recursos naturais e do desenvolvimento econômico a qualquer custo seja ele ambiental ou social. A crença na inesgotabilidade dos recursos naturais e na capacidade infinita de recuperação dos mais variados ecossistemas fez com que poucas correntes científicas se manifestassem de forma

grande área com mata nativa for substituída pelo cultivo de um único tipo de cultura, o equilíbrio é abalado pela quebra da cadeia alimentar dos animais, tanto em relação aos que se alimentam de vegetais como de animais.

⁸ Em relação ao tema da poluição na cidade de Londres, berço da Revolução Industrial, interessante a seguinte passagem descrita por McCormick (1992 p. 56): “Há cerca de 3.700 anos, as cidades sumérias foram abandonadas quando as terras irrigadas que haviam produzido os primeiros excedentes agrícolas do mundo começaram a tornar-se cada vez mais salinizadas e alagadiças. Há quase 2400 anos, Platão deplorava o desmatamento e a erosão do solo provocada nas colinas da Ática pelo excesso de pastagem e pelo corte de árvores para lenha. Na Roma do século I, Columela e Plínio, o Velho, advertiram que o gerenciamento medíocre dos recursos ameaçava produzir quebras de safras e erosão do solo. (...) A construção de embarcações para a frota do Império Bizantino, Veneza, Gênova e outros estados marítimos italianos reduziu as florestas costeiras do Mediterrâneo. A poluição do ar pela queima de carvão afligia tanto a Inglaterra medieval que em 1661 o memorialista e naturalista John Evelyn deplorava a "Nuvem lúgubre e Infernal" que fez a Cidade de Londres parecer-se com "a Corte de Vulcano ... ou os Subúrbios do Inferno, [ao invés] de uma Assembleia de Criaturas Racionais”.

relevante em relação à proteção do meio ambiente frente à degradação descontrolada e cada vez mais rápida – tendo em vista a produção de novas tecnologias extrativistas.

Segundo Celso Furtado (1974), no século XIX houve dois processos que implicaram em importantes transformações. O primeiro deles foi a aceleração da acumulação do capital devido aos sistemas de produção capitalistas (com exploração intensa da mão de obra), e o segundo o aumento das relações comerciais internacionais, dando destino ao excedente de produção (e incentivando à produção cada vez maior de excedente). Estes aspectos da Revolução Industrial permearam a vida de quase a totalidade da população e geraram efeitos que perduram até hoje. Em muitos deles está a origem da organização social, econômica e política da atualidade.

No século XX, o aperfeiçoamento da energia elétrica, o desenvolvimento do automóvel e do petróleo e seus derivados, assim como de toda uma gama de tecnologia, produziu o modo de vida capitalista que hoje influencia a grande maioria das nações do mundo (VICENTE, 2009). Antes considerado o vetor do desenvolvimento e, por muitos, o único caminho para a evolução tecnológica, esse modo de organização e de produção econômica causou – e causa – impactos significativos ao meio ambiente em todo o ocidente⁹.

A partir da década de 1950, com a emergência de um modelo de capitalismo baseado também em corporações e multinacionais, visando o consumo em massa e a máxima obtenção de lucro, os recursos naturais sofreram um substancial impacto. O ritmo acelerado da produção e a busca por novas fontes energéticas constituiu a racionalidade baseada no capital, vista inclusive como a solução para a busca do desenvolvimento, inclusive aos países naquele momento considerados subdesenvolvidos.

No que tange aos impactos ao meio ambiente, o século XX representou um período de intensa poluição do ar, das águas e do solo, de desmatamento, de produção intensa de lixo, extinção de espécies de fauna e flora, entre outros. O neoliberalismo, modelo econômico

⁹ Em relação a essa realidade, pertinente a forma com que Boaventura de Sousa Santos trata da matéria na obra “Pela mão de Alice”, veja-se: “O século XX ficará na história (ou nas histórias) como um século infeliz. Alimentado e treinado pelo pai e pela mãe, o andrógino século XIX, para ser um século prodígio, revelou-se um jovem frágil, dado às maleitas e aos azares. Aos catorze anos teve uma doença grave que, tal como a tuberculose e a sífilis de então, demorou a curar e deixou para sempre um relógio. E tanto que aos trinta e nove anos teve uma fortíssima recaída que o privou de gozar a pujança própria da meia idade. Apesar de dado por clinicamente curado seis anos depois, tem tido desde então uma saúde precária e muitos temem uma terceira recaída, certamente mortal” (SANTOS, 2013 p. 78).

característico deste período, estrutura-se na produção e no consumo em grau máximo como base do desenvolvimento, com poucas restrições de cunho protecionista ao meio ambiente.

Na década de 1960, organizações não-governamentais começam a colocar em pauta a reivindicação ambiental em âmbito nacional e internacional. Embora os sinais de esgotamento da natureza tivessem se apresentado imediatamente à consolidação da forma de produção capitalista, apenas por volta dos anos 1970 voltam-se atenções em nível global sobre a potencial irreversibilidade dos danos ambientais já causados. A Conferência de Estocolmo, em 1972, foi a primeira iniciativa de abrangência mundial a dedicar-se ao debate sobre o impacto das atividades desenvolvidas pelo ser humano ao meio ambiente. Com organização pelas Nações Unidas (ONU), na cidade de Estocolmo, o encontro buscou o resgate da noção do ser humano como parte integrante à natureza, uma passagem do antropocentrismo para o biocentrismo.

O valor simbólico e real dos debates que se seguiram a essa oportunidade é imenso, pois inaugurou-se a necessidade de que os Estados repensassem suas políticas e legislações ambientais, em vista da finitude dos recursos naturais e dos impactos destrutivos causados ao clima, ao solo, às águas, entre outros (CARNEIRO, 2007). A partir dessas discussões, muitos países incluíram em suas legislações o direito ao meio ambiente saudável como direito humano fundamental. Nos anos seguintes, emergiram, ainda que de forma gradual, atores políticos, cientistas, organizações não governamentais, entre outros, defensores da noção de desenvolvimento com sustentabilidade. Na década de 90, na Conferência ocorrida no Rio de Janeiro, denominada de Rio-92, estiveram presentes representantes de cerca de 108 países e consolida-se uma preocupação mundial em relação aos sinais de degradação e esgotamento da natureza (PORTANOVA, 2005). No entanto, a carta de recomendações elaborada nesse encontro apenas teve caráter de compromisso mútuo, sem pretensões punitivas aos descumpridores.

Após a década de 1970, portanto, tem sido crescente a preocupação com o impacto gerado pela ação do ser humano ao meio ambiente. Da mesma forma que têm sido crescentes as críticas ao desenvolvimento sustentável e à necessidade de preservação do meio ambiente em países considerados em desenvolvimento (CARNEIRO, 2007). De fato os problemas relacionados à exploração descontrolada dos recursos naturais de caráter global resultaram em um aprofundamento da consciência ecológica, dando ênfase ao movimento ambientalista.

No Brasil, a onda ambientalista também pode ser situada na década de 1970, momento em que debates começam a ser propostos tanto pelo Estado quanto pela sociedade civil. Contudo, essas duas frentes não necessariamente trabalharam conjuntamente, mas mantiveram relações entre si de forma por vezes complementares e por vezes contraditórias (MONTIBELLER-FILHO, 2008). O final dos anos 80 e início dos 90 se constituem importantes ao ambientalismo brasileiro, pois marcam o questionamento dos problemas ecológicos vinculados ao tema do desenvolvimento econômico. Essa nova perspectiva foi influenciada pelo Relatório Brundtland¹⁰, publicado em 1988, o qual em caráter inédito expõe o conceito de desenvolvimento sustentável. Os anos que se seguiram a este relatório foram importantes, pois o país se preparou para sediar a Conferência de 1992, no Rio de Janeiro. Conforme Montibeller-Filho (2008), o desenvolvimento sustentável passou a ser o paradigma do movimento ambientalista no Brasil.

A Conferência de 1992 buscou discutir a problemática em torno da conciliação das atividades econômicas de desenvolvimento e a proteção do meio ambiente, com objetivo de assegurar um futuro sustentável. Durante a conferência, foi elaborada a Agenda 21, plano de ação mundial para o ecodesenvolvimento no século XXI, abrangendo um cálculo econômico, biofísico e sociopolítico (JACOBI, 1999).

Dessa análise, compreende-se que as diferentes concepções de natureza refletem o período histórico em que se desenvolvem, uma vez que socialmente construídas. Conforme Montibeller-Filho (2008), apenas é possível analisar o entendimento sobre a natureza quando observa-se com atenção as relações concretas existentes entre ela e a sociedade ao longo da história.

Segundo aquele autor,

É uma falsa abstração conceber a natureza independente da sociedade, pois não são realidades isoladas e por isso somente se pode conhecer a natureza na relação que com ela a sociedade mantém. [...] A atividade humana para garantir suas necessidades naturais (comer, por exemplo) ou socialmente determinadas (como locomover-se a longa distancia) muda a forma da matéria, e nesse sentido a

¹⁰ A ONU, em 1983, cria a Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, com o objetivo de analisar problemas ambientais a partir de uma perspectiva global. Esta Comissão publicou, portanto, em 1988, os resultados de sua pesquisa, presidida por Gro Harlem Brundtland, um relatório denominado “Relatório Brundtland” e também conhecido como “Nosso Futuro Comum”. Dois importantes conceitos foram trazidos nesse texto: o de “desenvolvimento sustentável” e o de “nova ordem mundial”. O relatório aponta um enfoque na conciliação entre conservação da natureza e desenvolvimento econômico para que seja viável a colaboração de todas as nações (GRÜN, 1996).

sociedade cria a natureza. A matéria em si nunca é criada ou destruída; ela é mudada em sua forma, assim se dá a produção, ou dominação, da natureza (MONTIBELLER-FILHO, 2008 p. 39).

As relações sociais, portanto, em sua maioria baseadas na economia, na busca da satisfação de necessidades (criadas ou não), geram a compreensão que se tem da natureza. Importante, em nossos dias, está em considerar que o meio ambiente saudável ou degradado influencia na existência de qualquer ser humano. Portanto, a compreensão da natureza como fonte finita e esgotável deve ser ampla e deve estar incutida no fundamento moral, legal e social de todas as sociedades.

A discussão exposta, portanto, buscou traçar, ainda que de forma sucinta, a transformação na concepção humana em relação à natureza. Da utilização famigerada à preocupação com a finitude dos bens naturais e dos sinais de carência de regeneração da natureza, pretendeu-se construir uma revisão de literatura que formasse uma base para a compreensão das concepções de crise ecológica tal como será tratado no subcapítulo seguinte.

1.2 A crise ecológica do século XX: aspectos da sociedade de risco

Conforme analisado anteriormente, o século XX representou um período de mudanças fundamentais na percepção da natureza pelo ser humano. Desde uma visão de apropriação da natureza como um bem de consumo à percepção de finitude dos recursos ambientais, a alteração da perspectiva esteve permeada por teorias que declararam uma crise ecológica de cunho inclusive catastrófico.

Nesse sentido, Enrique Leff ensina que,

Esta crise de civilização se nos apresenta como um limite na ordem do real, que ressignifica e reorienta o curso da história; limite do crescimento econômico e populacional; limite dos desequilíbrios ecológicos, das capacidades de sustentação

da vida e da degradação entrópica¹¹ do planeta; limite da pobreza e da desigualdade social (LEFF, 2008 p. 416).

O pensamento moderno, ao exaltar a racionalidade científica e comemorar a possibilidade de exercer controle sobre a natureza, desenvolveu uma perspectiva fragmentada de mundo. Ao tratar a natureza como um objeto de manipulação sobre o qual detinha controle, o meio ambiente passou a ser considerado como um fragmento que podia ser desvinculado do ser humano, sem nenhuma interdependência deste para com aquele. A grande contribuição da utilização da palavra crise, nesse contexto, está na oportunidade de propiciar uma reanálise do pensamento sobre a natureza possibilitando uma reconstrução e reaproximação.

A grande temática, no entanto, está na globalidade da crise. Uma vez que o capitalismo de mercado, da exploração dos bens ambientais, foi altamente difundido pelo processo de globalização, observou-se uma tendência de unificação da forma exploradora do tratamento da natureza (LEFF, 2008). Ao menos na forma de produção de bens de consumo e de exploração da natureza, essa tendência pode ser verificada. A racionalidade da modernidade, a qual inclui a compreensão de desenvolvimento atrelada ao crescimento econômico quase que exclusivamente, expõe uma visão limitada do processo de produção. Nessa lógica, a natureza quase se reduz a objeto da economia.

Nesse contexto, no que se refere a noção de modernidade, Anthony Giddens (1991) identifica determinados riscos associados à modernidade por meio de sete aspectos: 1) globalização no sentido de intensidade, 2) globalização na expansão do número de eventos que afetam grande parte das pessoas do planeta, 3) risco como consequência do meio ambiente criado, 4) desenvolvimentos de riscos ambientais que afetam a qualidade de vida de milhares de pessoas, 5) risco como incerteza científica, impossibilidade de verificação de

¹¹ Entropia é também conhecida como a segunda lei da termodinâmica significa o grau de desordem de um sistema, “No Universo, a entropia se move continuamente no sentido de um máximo”. Quanto maior a desordem de um sistema, maior a sua entropia. No sentido termodinâmico, a degradação de energia que ocorre em processos irreversíveis e é expressa pela segunda lei, a qual estabelece um sentido preferencial na transformação de energia: o de aumento inevitável de entropia. Em processos irreversíveis, parte da energia torna-se indisponível ou não utilizável, no sentido de que esta não pode ser reaproveitada para trazer melhoria na qualidade de vida do ser humano. Essa energia residual, rejeitada em muitos processos de produção, e por alguns autores referenciada como energia de baixa qualidade, tem-se traduzido em sérios malefícios ao meio ambiente (BRANDI, et al., 2001).

consequências por meio da ciência tradicional, 6) distribuição do risco e 7) limitações de mensuração e verificação de consequências reais.

Trazendo a noção de Giddens à problemática da globalização da crise ambiental, pode-se dizer que da mesma forma com que a globalização se mostra intensa em todas as partes do mundo, os danos ambientais se mostram também intensos a medida que seus efeitos afetam não apenas uma comunidade determinada, mas o ecossistema como um todo. Assim como os eventos da globalização, a alteração ambiental potencialmente causa alteração na forma de vida – na qualidade de vida – de grande parte das pessoas no planeta. A intensidade da globalização cria riscos, gera incertezas que se transformam em crise quando seus efeitos não estão passíveis de mensuração científica. Nesse contexto, ainda há que se lidar com o problema da distribuição do risco, da justiça em termos de compartilhamento.

A ideia de crise está relacionada, portanto, a percepção de que a racionalidade científica tem se deparado com a limitação na busca de formas de regenerar a natureza. Da mesma forma com que esta racionalidade se percebe incapaz de prever desastres provocados por décadas de intensa degradação (LEFF, 2008), a ciência se depara com a impossibilidade – inversamente do que se pensava quando do auge do pensamento racionalista científico antropocêntrico – de produzir meios de dominar a natureza e seus efeitos. Ao mesmo tempo em que sucessões de pesquisas demonstram perigosos impactos da atividade humana na natureza e a urgência de novas perspectivas de análise e atitudes, a real mensuração de danos é cientificamente uma incógnita e a possibilidade de recuperação um desafio ainda maior.

A preocupação com a falta de certeza científica em relação ao tamanho do dano e às formas e meios de reparação está no princípio da noção de precaução para a teoria do direito ambiental. Trata-se do entendimento de que, havendo ameaças de danos sérios e irreversíveis ao meio ambiente, a incerteza não pode ser usada como razão para o adiamento de providências ou para a efetiva interferência naquele ambiente.

Neste sentido, conforme Derani,

Precaução é cuidado. O princípio da precaução está ligado aos conceitos de afastamento de perigo e segurança das gerações futuras, como também de sustentabilidade ambiental das atividades humanas. Este princípio é a tradução da busca da proteção da existência humana, seja pela proteção de seu ambiente como pelo asseguramento da integridade da vida humana. A partir desta premissa, deve-se também considerar não só o risco eminente de uma determinada atividade, como também os riscos futuros decorrentes de empreendimentos humanos, os quais nossa

compreensão e o atual estágio de desenvolvimento da ciência jamais conseguem captar em toda densidade (2008 p. 167).

A complexidade ambiental, portanto, é produto da intervenção constante do ser humano no meio ambiente e não de um ciclo ou curso natural de desenvolvimento da própria natureza. Esta noção precisa ser compreendida para que se possam promover novas perspectivas e repensar a noção de preservação a partir de uma racionalidade¹² não apenas econômica, mas também ambiental, de forma a busca de equanimização (LEFF, 2008).

Conforme Leff,

A gestão da crise ambiental – crise global e planetária – só será possível por via de uma gestão racional da natureza e do risco da mudança global. A crise ambiental nos leva a interrogar o conhecimento do mundo, a questionar o projeto epistemológico que buscou a unidade, a uniformidade e a homogeneidade do pensamento e da realidade; projeto de unificação do mundo através da ideia absoluta e da razão totalizadora; a passagem para um “desenvolvimento sustentado”, negando o limite, o tempo e a história (2008 p. 419).

Na essência, a crise ambiental surge do reconhecimento de que a capacidade de produção de bens de consumo pelo ser humano, a partir dos recursos naturais, é finita. Questiona-se a utilização da natureza à satisfação do crescimento econômico capitalista. Nesse aspecto, Leff retoma a noção de entropia, ou seja, da perda irreversível de capacidades energéticas existentes no planeta. Segundo ele, é preciso desconstruir essa noção de produção ilimitada e assumir a falta de controle humano em relação ao meio ambiente.

Conforme o autor,

O conceito de entropia enfrenta a racionalidade econômica quando apresenta um limite ao crescimento econômico e à legalidade do mercado, ao mesmo tempo que estabelece um vínculo com as leis da natureza que constituem as condições – físico-biológicas, termodinâmicas e ecológicas – para uma economia sustentável. (...) A entropia surge, assim, como uma lei-limite que a natureza impõe à expansão do progresso econômico (LEFF, 2006 p. 174).

¹² Por racionalidade ambiental entende-se a ordem social orientada ao desenvolvimento sustentável, o que requer a formação de uma consciência ecológica e a desconstrução da racionalidade capitalista (LEFF, 2008).

A complexidade ambiental requer o exercício de reflexão interdisciplinar em relação à tomada de decisões, principalmente quando se refere à apropriação da natureza. Trata-se de repensar determinados valores que guiam a sociedade. A mudança de perspectiva gerada pela transformação do conhecimento no sentido de desenvolver uma nova racionalidade pode gerar meios sustentáveis para fazer frente à crise.

Compreender esta complexidade remete a uma nova compreensão da relação entre ser humano e meio ambiente. Conforme Leff, o resgate de saberes regionais – que acompanharam os povos e que estão no cerne de cada cultura –, pode representar uma forma menos global e genérica de lidar com os ambientes naturais. A ideia está no resgate de conhecimentos subjulgados e científicos, de forma a desconstruir a noção de que unicamente na lógica econômica do capital está o caminho para o desenvolvimento.

Segundo o autor,

É saber sustentar-nos na incerteza e refundamentar o saber sobre o mundo, movidos pelo desejo de vida que se projeta pra a construção do inédito através do pensamento e da ação mobilizados pelo desejo de ser e de saber, na perspectiva do infinito, da diferença e da alteridade (LEFF, 2008 p. 421).

A racionalidade baseada no capital, mencionada por Leff, está em grande parte caracterizada pelas tecnologias de grande escala, pela influência política das grandes corporações detentoras da produção dessa tecnologia. Esses complexos industriais e comerciais são atualmente responsáveis pela movimentação de elevados montantes de recursos materiais e energéticos e, cada vez mais, concentram poder econômico e alcançam facilidades na manipulação das políticas estatais. Da mesma forma, o manejo do elevado volume de insumos de forma ambientalmente irresponsável¹³ é fator gerador de poluição, degradação e outros males ao meio ambiente.

Outra característica da globalização econômica está na tecnologia de meios de produção concentrada por grupos corporativos, gerando monopólios nas mais diversas áreas. A produção advinda desses grupos caracteriza-se pela rapidez nas inovações, pela constante

¹³ Como manejo irresponsável de insumos, compreende-se o desperdício de água, de alimentos, de energia. Um exemplo está no manejo da água, pois de acordo com a Agência Nacional de Águas, cerca de 40% da água captada e tratada para distribuição é desperdiçada no transporte até as torneiras. Isso devido à falta de manutenção das redes, à falta de gestão adequada do recurso e ao roubo (BEI, 2003).

oferta de novos produtos, pela busca do menor custo de produção – ainda que signifique maior agressão ao meio ambiente –, pela imprevisibilidade dos efeitos gerados – tanto em termos ambientais, laborativos ou sociais –, entre outros (KRUGER, 2003).

As novas tecnologias geram a sensação de instabilidade e imprevisibilidade, uma vez que diferentemente das invenções mais antigas – como automóveis, aviões, televisões –, elas apresentam evolução imediata e efêmera. Nesse sentido, as inovações tecnológicas constantes impedem o desenvolvimento de planejamentos sociais estruturados e sólidos que visem a inclusão de normativas ambientais efetivas (KRUGER, 2003). A falta desses planejamentos torna as sociedades instáveis e em crise.

Nesse contexto, a crise ambiental possui muitas causas, entre elas a política econômica de crescimento baseada na produção ao máximo e no incentivo do consumismo. A sociedade de mercado impõe seus interesses aos plenários políticos, pondo em cheque a democracia e impondo providências às suas conveniências (KRUGER, 2003). O esvaziamento da política, portanto, é característica pontual do processo denominado crise ecológica¹⁴. A esse cenário, somam-se os altos padrões de produção, que requerem matérias primas abundantes e consumo imediato.

Nessa lógica, a ciência ao perceber-se impossibilitada de buscar soluções para o impacto ambiental gerado. O resultado está na descrença da ciência, uma das características da crise ambiental. Essas condições geram uma sensação de insegurança permanente, a qual se intensifica pelos sinais naturais de esgotamento, tais como derretimento de geleiras no ártico, aquecimento global, destruição da camada de ozônio, chuvas descontroladas em determinadas regiões enquanto outras produzem refugiados ambientais (JACOBI, 1999). A noção de desenvolvimento sustentável procura encontrar uma alternativa para enfrentamento dessa realidade.

¹⁴ Conforme Melo, “observa-se que esse cenário de crise ecológica está relacionado com a crise do próprio Direito. Percebem-se os limites do Direito em ‘cumprir as promessas da modernidade’ e, com isso, evidencia-se a necessidade de deslocamento do centro de atenções do Poder Legislativo para o Judiciário, uma vez que o Poder Executivo tem se demonstrado incapaz de executar suas políticas públicas ambientais. A referida atenção deve ser voltada para a compreensão do papel que o Judiciário desempenha na tentativa de resolução dos problemas ambientais, em especial na reparação dos danos ocasionados ao meio ambiente” (MELO, 2012 p. 248).

Em relação a isso, por volta dos anos 1970, o chamado Clube de Roma¹⁵ lançou um estudo denominado “Limites do Crescimento”. Neste trabalho, propõe-se uma visão catastrófica do futuro, tendo por base a limitação de recursos existentes no planeta na hipótese de que contínuo crescimento populacional e de permanência da lógica de exploração intensa dos recursos naturais. O fundamento da crise indicada nesse estudo estava na finitude dos recursos em vista do crescimento da população e do consumo em massa. No mesmo período, a Conferência de Estocolmo¹⁶ representou o primeiro encontro em âmbito mundial organizado com fins de exaltar a necessidade concreta de medidas de preservação do meio ambiente. O desenvolvimento sustentável ou ecodesenvolvimento foi exaltado como importante método a ser desenvolvido (LAYRARGUES, 1997).

Nesse contexto, o tema ambiental foi introduzido mais incisivamente nas discussões tradicionais de desenvolvimento econômico em âmbito global. Considera-se, portanto, este momento como o início da percepção de que a proposta ambiental era tema urgente.

Segundo Jacobi,

O ecodesenvolvimento surge para dar uma resposta à necessidade de harmonizar os processos ambientais com os socioeconômicos, maximizando a produção dos ecossistemas para favorecer as necessidades humanas presentes e futuras. O ecodesenvolvimento apresentava-se como excessivamente alternativo para que as correlações de forças dentro do sistema dominante lhe permitissem extrapolar princípios aceitáveis, desde os níveis locais/microrregionais até a escala global, em que se explicitam atualmente os problemas do meio ambiente, do desenvolvimento e da ordem mundial (1999 p. 176).

¹⁵ O Clube de Roma trata-se de uma organização (não governamental) fundada em 1968, com cerca de 30 empresários, diplomatas, cientistas, educadores, humanistas, economistas e altos funcionários governamentais de dez países distintos. As reuniões objetivavam tratar de temas sobre o uso indiscriminado dos recursos naturais do meio ambiente em termos mundiais. Por ocasião de o primeiro encontro ter sido realizado na Academia dei Lincei, em Roma, o nome sugestivo de ‘Clube de Roma’ deu denominação à entidade (JACOBI, 1999).

¹⁶ A Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, foi organizada pelas Nações Unidas para examinar as ações nos níveis nacional e internacional que poderiam limitar e, na medida do possível, eliminar os obstáculos ao meio ambiente humano. Segundo André Lago, “a maior atenção a questões de meio ambiente nessas sociedades deu-se por diversos motivos, entre os quais uma série de acidentes ecológicos de grandes proporções (como o caso de intoxicação por mercúrio de pescadores e suas famílias em Minamata, no Japão, entre os anos 50 e 70 – que provocou revolta na opinião pública com a ampla divulgação mundial das extraordinárias e dramáticas fotos de W. Eugene Smith – ou os danos causados nas costas inglesa e francesa pelo naufrágio do petroleiro “Torrey Canyon”, em 1967) e denúncias de membros das comunidades científicas e acadêmicas” (LAGO, 2006 p. 27). Além disso, relata o autor que “a repercussão de obras como *Silent Spring* (1962), de Rachel Carson, e *This Endangered Planet* (1971), de Richard Falk, ou de ensaios e livros de Garrett Hardin, como *The Tragedy of Commons* (1968) e *Exploring New Ethics for Survival* (1972), tiveram forte impacto na opinião pública. As mudanças sugeridas pelos ambientalistas mais radicais – desde a alteração profunda nos padrões de produção e consumo até a noção de “no growth” (crescimento zero) – ganhavam ampla divulgação pela imprensa, mas pareciam dificilmente aceitáveis tanto do ponto de vista econômico quanto do político, principalmente em curto prazo. Apesar de sua considerável influência, esses livros não obtiveram o impacto político internacional de *The Limits to Growth*, publicado sob os auspícios do Clube de Roma” (LAGO, 2006 p. 28).

Esses movimentos promoveram a incorporação do aspecto ecológico aos discursos desenvolvimentistas, no intuito de exaltar a preocupação com os limites da exploração da natureza.

Em contrapartida, na década de 80, muitos destes esforços perderam a força em vista de crises econômicas desse período¹⁷. No entanto, o movimento ambientalista, composto por grupos e organizações de diversos setores sociais permaneceu crescente. O tema da desigualdade social e econômica entre as regiões do mundo, no entanto, começa a ser incluído no debate ambiental.

Conforme Jacobi,

Embora ambos os processos tenham sido concebidos inicialmente de maneira fragmentada, sem vinculações evidentes, hoje torna-se mais explícita a sua articulação dentro da compreensão de uma crise que assume dimensões globais. Articulam-se, portanto, de um lado, os impactos da crise econômica dos anos 80 e a necessidade de repensar os paradigmas existentes, e, de outro, o alarme dado pelos fenômenos de aquecimento global e a destruição da camada de ozônio, dentre outros problemas (1999 p. 177).

A situação dos problemas sociais influencia diretamente o que se entende por crise ambiental, uma vez que os padrões produtivos e de consumo estão intimamente relacionados com a riqueza. A percepção, portanto, da série de fatores que envolvem agravamento da desigualdade social, crise econômica, intensa degradação ambiental e indícios científicos de danos irreversíveis à natureza – cujos efeitos apresentam-se perceptíveis em diversas partes do planeta –, induz à conclusão de que se está diante de uma crise de ordem ambiental.

Nesse sentido, conforme ensina Leonardo Boff,

Tanto no socialismo quanto no capitalismo se corroeu a base da riqueza que é sempre a terra com seus recursos e o trabalho humano. Hoje a terra se encontra em fase avançada de exaustão e o trabalho e a criatividade, por causa da revolução

¹⁷ Na maioria destas nações, os anos 80 foram marcados por crise econômica, inflação, crescimento baixo do Produto Interno Bruto (PIB), volatilidade de mercados e aumento da desigualdade social. A alta no valor do petróleo em 1979 e o aumento dos juros internacionais provocaram grande abalo econômico em diversos países, principalmente aqueles em desenvolvimento. No Brasil, o PIB *per capita*, que de 1970 a 1980 estava se expandindo continuamente a taxa média de 6.1% a.a., diminuiu 13% entre 1980 a 1983. Valores que apenas se recuperaram no final desta década (OMETTO, et al., 1995).

tecnológica, da informatização e da robotização, são dispensados e os trabalhadores excluídos até o exercito de reserva do trabalho explorado. Ambos, terra e trabalhador, estão feridos e sangram perigosamente. Houve, pois, algo de reducionista e de profundamente equivocado neste processo que somente hoje temos condições de perceber e questionar em sua devida gravidade (BOFF, 2000 p. 25).

O desequilíbrio na apropriação e na utilização dos recursos ecológicos, quase totalmente dominado por nações desenvolvidas e corporações com grande poder econômico, se revela ainda mais injusto quando se desenvolve o discernimento em relação aos limites ecológicos do ecossistema global. Trata-se de um conjunto de condições que geram a repercussão do questionamento sobre as condições do desenvolvimento face aos impactos já percebidos em relação à natureza.

A noção de crise, portanto, está relacionada a compreensão da necessidade de se estabelecer parâmetros ao crescimento contínuo na produção de bens em larga escala e no consumo intenso, ainda que isso implique no estancamento do que se compreende por progresso econômico (LEFF, 2008). Soma-se a isso a imprevisibilidade das consequências dos danos causados ao meio ambiente frente a limitação científica, uma vez que se está diante da impossibilidade de respostas exatas aos questionamentos sobre a capacidade de regeneração dos recursos naturais.

A esse respeito, Morato Leite e Ayala,

A proliferação de ameaças imprevisíveis, invisíveis, para as quais os instrumentos de controle falham e são incapazes de prevê-las, é uma característica tipicamente associada a um novo modelo de organização social que se caracteriza por uma dinâmica de poder baseada nas relações estabelecidas com o fenômeno da inovação, e que encontra suas origens em uma fase do desenvolvimento da modernização, em que as transformações produzem consequências que expõem as instituições de controle e proteção das sociedades industriais à crítica, fato que constitui, para Beck, a sociedade de risco (2004 p. 12).

Os aspectos do desenvolvimento da sociedade moderna, portanto, induzem a percepção da crise ecológica estabelecida em âmbito mundial. Os riscos sociais, políticos e principalmente ecológicos desse momento – em que a inovação tecnológica provoca uma perda de controle das instituições frente a proteção do meio ambiente, do trabalho, da política – possibilitam a conclusão de que se está diante de uma conjuntura de risco. Nessa ótica,

Morato Leite e Ayala (2004) ensinam que esta noção de risco tem sua origem na modernidade, uma vez que não se relaciona com a temeridade de efeitos atribuídos a causas naturais ou à intervenção divina. O risco está conexo a consequências de decisões e ações humanas inseridas nas condições de um processo civilizatório o qual se baseia na inovação tecnológica e no desenvolvimento econômico.

Segundo Morato Leite e Ayala,

Os riscos diferem, portanto, dos perigos, porque identificam uma fase do desenvolvimento da modernidade em que a interpretação das diversas ameaças a que a sociedade sempre esteve exposta ao longo da história passa a ser realizada, compreendendo-se-as como condicionadas diretamente à atividade humana, abandonando a leitura que as associava aos destinos coletivos. Convive-se agora com um perfil dos riscos específico das novas sociedades, que não se identifica a contextos espaciais ou temporais particulares, e não mais expressa o resultado exclusivo de eventos involuntários e naturais (LEITE, et al., 2004 p. 13).

Nesse âmbito, a teoria da sociedade de risco, desenvolvida por Beck (2011), relaciona a globalização, o desenvolvimento industrial, o progresso tecnológico, a urbanização excessiva, o excesso demográfico e o consumismo enquanto modo de vida, como práticas que conduzem ao esgotamento dos recursos naturais. Segundo o autor, trata-se de processos gerados de novos riscos, os quais, além de desconhecidos, podem ser irreversíveis, invisíveis, atemporais e transfronteiriços. São questões que mudam a estrutura e o *modus operandi* da sociedade como um todo (e de forma planetária).

Para Beck,

Este conceito [a sociedade de risco] designa uma fase no desenvolvimento da sociedade moderna, em que os riscos sociais, políticos, econômicos, e individuais tendem cada vez mais a escapar das instituições para o controle e a proteção da sociedade industrial (1997 p. 15).

Na concepção de Beck (1997), existem duas fases neste processo. Na primeira, os efeitos e ameaças são produzidos – pela sociedade industrial – de forma sistemática, mas não se tornam problemas públicos. Na segunda fase, os perigos tornam-se evidentes e dominam os debates e conflitos públicos (e privados). Segundo ele, “nesse caso, as instituições da

sociedade industrial tornam-se os produtores e legitimadores das ameaças que não conseguem controlar” (BECK, 1997 pp. 15-16).

O autor identifica o período da inovação tecnológica e do desenvolvimento econômico promovido pela industrialização como primeira modernidade ou modernidade simples. Este momento é marcado pelo fim da tradição como verdade válida e a substituição desta crença por conclusões fundamentadas na segurança e na certeza da ciência (BECK, 1997). A natureza passa a ser submetida ao controle da ciência (ou às tentativas de controle), baseada na metodologia racional e previsível, em um processo completamente alheio às convicções do destino como organizador social.

O risco, portanto, traz a noção de sociedade que se organiza com base na inovação para controlar e prever os efeitos das decisões científicas. Nesta lógica, na sociedade de risco está sempre presente o cálculo das probabilidades, as tentativas de diminuição de incertezas e de controle do futuro.

Os riscos, nesse contexto, nem sempre são claramente perceptíveis por aqueles que seriam – ou são - os afetados pelos danos potenciais. A manifestação temporal do risco pode ser também distante dos fatores causadores, o que prejudica em muito a relação entre causador e possibilidade de imposição da imputação.

Morato Leite e Ayala ensinam que a previsão dos riscos relacionada ao desenvolvimento econômico e a inovação tecnológica começa a perder credibilidade, expondo a falência de programas de cálculo de efeitos colaterais das decisões (2004).

Conforme os autores,

A confiança nos especialistas era a chave dos sistemas de segurança das sociedades industriais, mantendo relações de elevado grau de dependência perante um círculo limitado de sujeitos com a função institucional de definir o referencial da segurança para o público, mediante a determinação de suas condições e, principalmente, a fixação de limites de tolerabilidade, por meio dos quais a ciência procurava legitimar publicamente a validade da hipótese de que alguns graus de exposição a riscos seriam suportáveis pelo ser humano e pelo ambiente (LEITE, et al., 2004 p. 17).

A incapacidade de identificação e mensuração concreta do efeito de determinada prática e a preocupação com o resultado se tornam constantes, uma vez que a sociedade se

percebe usurpada de sua tranquilidade racional de promover o controle. Nesse processo de (quase) anulação da ciência, a sociedade de risco se estabelece, pois os impactos escolhidos passam a ser ilimitados (LEITE, et al., 2012).

Este é o momento da segunda modernidade ou modernidade reflexiva, no qual as instituições sociais produzem e legitimam os riscos que não possuem capacidade de controlar. Nota-se a falência dos meios de segurança, do desenvolvimento e da capacidade de gerar respostas confiáveis se torna incalculável. A modernização reflexiva revela-se na autoconfrontação com os efeitos da sociedade de risco que não possuem condições de serem absorvidos e remediados pela organização e sistemática da sociedade industrial.

Segundo Beck,

Supõe-se que a modernização reflexiva signifique que uma mudança da sociedade industrial – ocorrida sub-repticiamente e sem planejamento no início de uma modernização normal, autônoma, e com uma ordem política e econômica inalterada e intacta – implica a radicalização da modernidade, que vai invadir as premissas e os contornos da sociedade industrial e abrir caminhos para outra modernidade (BECK, 1997 p. 13).

No contexto da sociedade de risco, preocupações e problemas típicos de distribuição de bens (propriedade, renda, emprego, entre outros) são sobrepostos pelos debates sobre a distribuição dos riscos. Trata-se, portanto, de conflitos de responsabilidade distributiva.

Conforme bem afirma o autor,

No sentido de uma teoria social e de um diagnóstico de cultura, o conceito de sociedade de risco designa um estágio da modernidade em que começam a tomar corpo as ameaças produzidas até então no caminho da sociedade industrial. Isto levanta a questão da autodelimitação daquele desenvolvimento, assim como da tarefa de redeterminar os padrões (de responsabilidade, segurança, controle, limitação do dano e distribuição das conseqüências do dano) atingidos até aquele momento, levando em conta as ameaças potenciais. Entretanto, o problema que aqui se coloca é o fato de estes últimos não somente escaparem à percepção sensorial e excederem à nossa imaginação, mas também não poderem ser determinados pela ciência (BECK, 1997 p. 17).

Além disso, os riscos identificados possuem caráter supranacional, significando ameaças globais. Isso porque não apresentam limitações temporais ou espaciais, não se

condicionam a regras de causa específica e constituem-se irreversíveis, de forma que sua compensação se torna quase impossível – ao menos no que se refere à reparação pecuniária (BECK, 2011). As decisões humanas, portanto, resultam em incertezas criadas, diferentemente da incerteza gerada no período pré-industrial, relacionada à natureza e a representações tradicionais da sociedade. Os novos riscos, nesse sentido, possuem uma tendência à globalização.

O conceito de risco, portanto, induz à ruptura com o monopólio da racionalidade científica, uma vez que afirmações científicas não podem mais ser produzidas.

Nesse sentido, a relação do ser humano com a natureza é, portanto, tema que urge ser reanalisada em vias de buscar respostas à questão. A exposição deste debate é de fundamental importância para a apresentação das ideias que seguirão nos próximos capítulos deste trabalho, em especial à provocação da mediação ambiental. O tema da crise ambiental, portanto, pretende clamar atenção a um problema que não pertence a uma parcela isolada da humanidade. A globalidade do tema revela sua importância e complexidade. Nesse contexto, o subcapítulo a seguir tem a pretensão de abordar proposições às concepções de crise ecológica antevistas nessa etapa do trabalho.

1.3 Proposições à crise ecológica

A relação do ser humano com a natureza, como já visto, está na base da forma com a qual a cultura se molda e a como a sociedade se desenvolve. Da abordagem antropocêntrica, fundamentada na ecologia de mercado, no desenvolvimento da economia e na satisfação das comodidades humanas como fator central da sociedade, ao ecocentrismo, ou ecologia radical, pensamento que desloca a centralidade dos temas sociais ao benefício do meio ambiente – considerando o ser humano como parte desse meio –, o século XX apresenta-se como um período muito importante a ser estudado.

Considera-se ecologia radical a linha de pensamento que frente aos desastres ecológicos e aos riscos provocados pela degradação ao meio ambiente, defende o

deslocamento do ser humano da posição central. Esta compreensão demanda uma renovação de paradigmas sociais da modernidade no intuito de propiciar uma concepção alternativa da relação ser humano e natureza (VALDIVIELSO, 2005). Trata-se da visão pessimista do desenvolvimento baseado nas concepções tradicionais da sociedade industrial e na desconstrução do antropocentrismo, o qual vincula a relação entre ser humano e natureza baseada nas leis de mercado.

As proposições baseadas no ecocentrismo começam a florescer por volta dos anos 50 do século XX, quando se começa a reavaliar o valor da natureza. Na segunda metade dos anos 60, se desenvolve a noção de ecologia profunda, ou *deep ecology*¹⁸, que defende uma transformação na forma com a qual se estabelece a relação com a natureza (VALDIVIELSO, 2005). Segundo essa ideia, a visão antropocêntrica incapacita o ser humano de perceber importância e direitos a seres não-humanos, uma vez que os valores humanos estariam acima de tudo.

A ideia de ecologia profunda fundamenta-se na concepção de que os interesses preservacionistas em relação à natureza estão em mesmo grau de importância do que desenvolvimento da sociedade (NAESS, 2005). Trata-se da tentativa de inverter a perspectiva moderna, na qual o desenvolvimento – econômico – constitui-se objetivo central da sociedade, em prol de um novo paradigma no qual o desenvolvimento deve incluir a preservação da natureza como um valor fundamental e intrínseco à própria noção do que se entende por desenvolvimento.

Esta perspectiva se fundamenta na concepção da natureza como sujeito de direitos, noção que foi elaborada inicialmente por Christopher Stone, por volta do ano de 1972 – jurista e professor da faculdade de direito da Universidade de Southern California, nos Estados Unidos da América. Seu pensamento teve início devido a uma ação judicial que Stone ajuizou como representante da “Associação de Defesa do Ambiente *Sierra Club*” contra a empresa Walt Disney Corporation, em 1970. A fundamentação deveu-se a um empreendimento que esta última estava iniciando no local conhecido como Mineral King

¹⁸ Para maior aprofundamento sobre este tema, recomenda-se leituras como Arne Naess, “Culture and environment” (NAESS, 2005). Algumas importantes características da ecologia profunda, são: 1) a vida humana e a não humana possuem igualmente valor intrínseco; 2) a diversidade de formas de vida deve ser preservada em qualquer ocasião; 3) a harmonia deve prevalecer em relação às vidas humanas e não humanas; 4) deve haver restrições rígidas para a conduzir a interferência do ser humano aos bens naturais; 5) deve-se conduzir à modificação das estruturas modernas de economia; 7) todos são responsáveis pela execução das mudanças sociais.

Valley, famoso pelas árvores com mais de cem anos e pela beleza natural. A ação foi rejeitada pela Justiça da Califórnia com base na argumentação de que a associação representada por Stone não teria legitimidade ativa para defender as árvores do referido local, por carência de interesse, uma vez que não seria atingida pelo empreendimento da ré.

Em vista disso, antes de recorrer à Corte Superior (*Supreme Court*) daquele país, Stone publicou o artigo “*Should trees have standing? Toward legal rights for natural objects*” (“As árvores deveriam ter status social? Em busca de direitos para a natureza”, tradução livre) (STONE, 1972). Nesta publicação, ele defende a noção de personalidade jurídica aos bens naturais, como as árvores que seriam derrubadas, argumentando que assim poderiam ser representadas por instituições com interesses em protegê-las. Fundamentou ainda que muitos direitos foram considerados inconcebíveis em determinados momentos históricos, mas que depois de sua afirmação temporal e social, ganharam status de bem jurídico a ser protegido. Dessa forma, mesmo que a ideia de defesa da personalidade jurídica dos bens naturais soasse esdrúxula, a sociedade ainda iria reconhecer a importância e a necessidade dessa perspectiva.

Christopher Stone inicia seu artigo referindo-se a direitos que parecem impensáveis (*unthinkable*) em tempos contemporâneos e que, após determinado período, se tornam verdades à concepção social e jurídica. Dessa forma, ele embasa a lógica da defesa de interesses não-humanos por humanos (STONE, 1972). A titularidade de direitos à natureza¹⁹, portanto, constitui-se a ideia central do autor, que a desenvolve por meio da defesa da personalidade jurídica a não-humanos. Essa concepção, ainda que considerada radical²⁰, tornou-se paradigmática, passando a conduzir novas formas de pensamento.

O processo promovido por Stone acabou também sendo rejeitado na Corte Americana, mas por apenas um voto de diferença. No entanto, a repercussão do caso jurídico e de seu artigo foi fortemente expressiva. Após este caso, muitas ações, tendo este condão argumentativo, foram ingressadas na justiça norte-americana.

De fato, o pensamento ecocêntrico instaurou novas ideias que confrontaram noções tradicionais e fundamentaram novas proposições jurídicas e sociais. São concepções que

¹⁹ Nesse sentido, Herman Benjamin também procede a defesa da natureza como sujeito “funda-se em um certo monismo normativo, onde as posições jurídicas do ser humano e dos componentes naturais não operam por exclusão, estando, ao revés, em posição de simetria” (BENJAMIN, 2011 p. 93).

²⁰ François Ost (1995), a esse respeito, defende que a regulação da relação entre ser humano e natureza é forma não eficaz de fazer frente às práticas de degradação ambiental.

rompem com a lógica da apropriação de bens naturais e sem que nenhuma ou pouca imputabilidade seja direcionada aos causadores de danos causados quando nenhum ser humano é diretamente atingido. A inicial percepção desta noção como radical, é importante para conduzir a quebra paradigmática necessária ao pensamento ocidental capitalista e ao individualismo liberal.

Em relação à natureza enquanto detentora de direitos de personalidade, Herman Benjamin (2011) se questiona sobre as várias e complexas novas perspectivas que seriam geradas dessa concepção. São algumas das suas indagações: “quem ou o que, na natureza, é titular desses direitos? Os organismos individualmente, ou as espécies e, mais além, os ecossistemas também?” (BENJAMIN, 2011 p. 95). Ainda, segundo ele,

Não seria desprezível o impacto dessa nova visão no terreno jurídico – repita-se, não necessariamente estruturada na fórmula de “direitos”. Uma das principais consequências da afirmação de que o meio ambiente deve ser protegido *per se* opera no terreno da responsabilidade civil, onde a noção de “dano ambiental” (dano ao ambiente em si mesmo) passa a ser dissociada da ideia de prejuízo (pessoal ou econômico) ao indivíduo (2011 p. 95).

No que tange à ecologia de mercado, importante retomar a noção de liberalismo como a máxima proteção aos direitos individuais, efetivada por meio de leis que alcancem necessariamente a todos os cidadãos da mesma forma. A lógica neoliberal, pensada no século XX, nesse sentido, vincula-se à liberdade de mercados de forma ampla, apenas havendo restrições em relação a setores imprescindíveis.

Partindo-se dessa base, a concepção de ecologia de mercado defende que o mercado é capaz de trazer importantes benefícios aos recursos naturais. Uma obra que ilustra essa ideia é a “Tragédia dos Comuns”, escrita por Garrett Hardin em 1968²¹. Nela, o autor aborda que a liberdade dos bens que são comuns a todos tende a conduzir esses bens à ruína (HARDIN, 1968). Em sua visão, em relação a bens não apropriados ou apropriáveis, os incentivos à preservação são irrisórios, isso porque a lógica do sistema está na privatização dos lucros e socialização dos prejuízos. Isso ocorre quando aquele que polui tem conhecimento de sua conduta, mas, ainda assim, opta pela poluição porque o custo de poluir é menor do que os esforços para preservação. O homem racional descobre que sua parte do custo dos resíduos

²¹ O texto original de Garrett Hardin “Tragédia dos Comuns”, foi publicado pela revista Science, vol. 162, 1968, pp. 1243-1248.

que descarrega no espaço comum é inferior ao custo de purificar seus resíduos antes de liberá-los. Sendo essa a lógica de todos, a humanidade estaria presa a um sistema de sujar seu próprio habitat.

Nesse sentido, Hardin parte da premissa de que bens de uso comum nunca serão preservados na lógica capitalista liberal do racionalismo. Portanto, os bens devem ser privados, mas com a existência de regulamentações para o uso privado. Ele analisa duas formas de como a lógica do liberalismo de mercado pode promover a preservação: primeiro, por meio da regulamentação política das atividades – balizando as atividades privadas em relação ao meio ambiente –, e segundo, por meio da apropriação privada dos recursos naturais – pois a estrutura estatal não é o setor mais indicado para fiscalização contínua da preservação.

Nesse contexto, o desenvolvimento econômico não está dissociado da preservação ambiental se existem condições de promover o aumento de renda econômica à população. Por meio da privatização do meio ambiente, os ecologistas de mercado estruturam sua lógica e promovem a preservação devido a uma simples razão: sobrevivência. Enquanto a gestão do setor público seria um agravante, uma vez que não está organizada de forma suficiente para conduzir a preservação.

Conforme Smith Jr. (1993), a interferência do Estado no mercado, em relação aos temas ambientais, e a administração pública dos recursos, são potencialmente mais danosos do que a gestão privada. Enquanto governos cedem a interesses de poucos, a razão capitalista não permite que o esgotamento do meio ambiente ocorra por razão de sobrevivência do sistema. Além disso, em sua ótica, se o livre mercado fosse danoso ao meio ambiente, os países capitalistas industrializados seriam os países prejudicados em termos de degradação do meio ambiente, e não é essa realidade que se nota (SMITH JR., 1993). A natureza, portanto, é vista como mais um objeto que deve ser apropriado e amparado pelas leis de mercado, reafirmando-se, assim, uma concepção antropocêntrica da relação ser humano-natureza. Nessa lógica, a proteção ao meio ambiente se percebe como consequência, uma vez que a degradação representaria prejuízos econômicos.

François Ost (1995), a esse respeito, contrapõe-se aos ecologistas de mercado. Defende que há tendência no pensamento de mercado em reduzir as esferas sociais às práticas

comerciais, como se todas as relações existentes entre o ser humano e a natureza permitissem uma mensuração monetária. Segundo ele, trata-se de expedientes alheios ao horizonte ambiental.

Conforme Ost,

Nem as gerações futuras nem os grandes equilíbrios ecológicos têm acesso ao mercado – senão como objeto de exploração ou como credores longínquos, sobre cuja conta não hesitamos em fazer letras de cambio cada vez mais avultadas” (1995 p. 162).

Nesse sentido, questiona sobre se as intervenções do Estado, criticadas fortemente pelos defensores do livre mercado, não se mostram necessárias apenas quando para reparar descomedimentos na relação entre propriedade privada e o ser humano. Ost (1995), por sua vez, enfatiza o caráter complexo e global do tema da proteção do meio ambiente e argumenta que nem sempre os negociadores, na sociedade baseada no mercado, estão em mesmas condições de igualdade na negociação. As diversas oportunidades de apropriação da propriedade privada, muitas vezes, não se revelam igualitárias. Há interesses e formas de poder que potencialmente subvertem as negociações e, portanto, a ecologia de mercado não logra realizar as intervenções necessárias ao intuito de minimizar os impactos ao meio ambiente.

Na esfera ambiental, ressalta Ost (1995), a identificação do poluidor e do grupo prejudicado nem sempre pode ser feita de forma objetiva e absoluta. A abrangência exata das consequências geradas por um dano a um ecossistema, na maioria das vezes, é imensurável – com base nos recursos que se dispõe hoje.

Tem-se, portanto, de um lado, o radicalismo da natureza com personalidade jurídica e, de outro, uma ideia de que o mercado, por meio de suas leis que elevam a propriedade privada, constitui-se no melhor contexto para conduzir a relação entre o ser humano e a natureza.

A crise ambiental, descrita por Leff (2008), nesses termos, está na relação que o ser humano estabelece com o meio ambiente, e qualquer proposição que se possa desenvolver

para enfrentamento da crise deve considerar a natureza dessa relação. A perspectiva de crise ambiental está na forma com que se analisam as atitudes humanas frente ao meio ambiente.

Nesse sentido, ambas as concepções, ecocêntrica e antropocêntrica, embora antagônicas, se mostram identificáveis por um reducionismo intrínseco comum. A representação da natureza de forma radicalizada de proteção ilimitada ao bem natural – conferindo personalidade jurídica a todos os bens naturais - induziria à crise da vinculação entre ser humano e natureza, pois nenhum projeto de desenvolvimento pode ser conduzido sem que alguma interferência seja realizada na natureza (OST, 1995). Haveria, portanto, índices aceitáveis de degradação. O questionamento restaria à comunidade científica no sentido de estabelecer parâmetros de dano – como se houvesse mensuração de dano positivo e dano negativo. Além disso, conforme fundamentado por Ost, há que se ter clara a importância da não sobreposição da natureza em relação ao ser humano. De outro lado, a percepção antropocêntrica que supervaloriza o ser humano e transforma a natureza em meio já teve sua chance de demonstrar que as leis de mercado não promovem por si só um balizamento natural, capaz de minimizar danos.

A natureza enquanto sistema complexo e multifatorial de fluxo de energia não comporta a lógica de consumo constante, de produção infinita, de acumulação de bens. A clareza desta concepção permite o desenvolvimento de ideias para que não se esgote a capacidade de utilização e regeneração do meio ambiente. A condição de preservabilidade exige do ser humano um relacionamento de alteridade para com a natureza, ou seja, compreendendo-a não como objeto de apropriação, mas como um “outro” que precisa de seu espaço (SOUSA, 1996).

Para Ricardo Sousa, esse esforço a ser empreendido pela perspectiva de como o ser humano vincula-se com a natureza está estabelecido na ética como fundamento da condição humana que reflete sobre o seu espaço, sua casa no mundo. Conforme ele, “ética é, neste sentido, essencialmente, uma questão *eco-lógica* (de oikos: casa, lugar, e logos; reflexão sobre)” (SOUSA, 1996 p. 20). Esta percepção ética, conforme o autor, induz à reflexão sobre o lugar de cada um no mundo e impõe a compreensão e o relacionamento com o universo como um todo no qual se está inserido.

Nesse sentido, Ost (1995) defende que a relação entre ser humano e natureza deve se desenvolver de forma dialética, de forma que nenhum sujeito esteja na centralidade. A ligação entre ambos é o ponto central, ao qual o autor denomina “meio”. Com auxílio do pensamento dialético, torna-se possível que perceber que ambos existem em função um do outro. Ost (1995) afirma que ser humano e natureza não devem ser compreendidos de forma isolada, como se fossem totalmente distintos, uma vez que estão interligados.

Por fim, nota-se que a sociedade moderna, e nela encontra-se o Brasil contemporâneo, está fundamentada em parâmetros antropocêntricos, em princípios e concepções políticas e econômicas que têm sua origem no pensamento liberal moderno. Essa perspectiva, substancialmente, molda a forma com a qual a natureza será impactada pela ação humana e, mais do que isso, o âmbito da relação entre ser humano e natureza.

Ainda que tenha sido intensa a divulgação das ideias ecocêntricas e estudos sobre impactos ambientais, no final do século XX, a lógica da produção, do consumo e da forma como a natureza serve como objeto (de consumo), marca mais fortemente o momento contemporâneo. A baixa (ou a falta de) perspectiva em relação ao futuro com recursos naturais saudáveis e abundantes produz a sensação de crise ecológica, reforçada pela limitação da ciência especializada em responder de forma segura muitos questionamentos em relação ao controle dos danos ambientais e à capacidade de recuperação.

Nesse contexto, ambas as perspectivas, antropocêntrica e ecocêntrica, influenciam espaços institucionais no que tange à composição de regras para a proteção ambiental, inclusive em relação à mediação ambiental – como será analisado no capítulo último deste estudo. Por ora, entendeu-se importante abordar tais noções como forma de expor essas divergentes visões sobre o tema ambiental e demonstrar como o debate sobre este tema é fundamental para que se alcancem resultados positivos à proteção ambiental.

Da análise deste capítulo, pode-se compreender de que forma a ecologia política vem contribuir para a superação dos questionamentos que envolvem a interação entre o humano e a natureza. Uma vez que a concepção de superioridade em relação à natureza entende-se superada, cabe assumir o paradigma que deve ser modificado para que se possa falar em preservação, manutenção da vida e direito das gerações futuras. É nesse sentido que pretende-se aplicar a mediação aos conflitos ambientais, uma vez que ela representa, conforme

ensinado por Warat (1998), uma alternativa paradigmática à gestão de conflitos tradicional. Trata-se do paradigma ecológico emergente.

Neste estudo, portanto, pretende-se incorporar a mudança paradigmática proporcionada pela mediação e pelo apelo ambiental à realidade dos conflitos ambientais no Brasil. Para tanto, visto que já tratou-se da concepção teórico-filosófica da relação entre o ser humano e a natureza, pretende-se no próximo capítulo tecer uma análise do tratamento dedicado pelo direito brasileiro à proteção do meio ambiente. De início, pode-se afirmar que a legislação pátria foi gradualmente seguindo uma tendência mundial de discussão sobre o tema e elaboração de legislação protetiva do meio ambiente. Portanto, segue-se uma abordagem do processo histórico da proteção ambiental no direito brasileiro.

2 O PROCESSO HISTÓRICO DE PROTEÇÃO LEGAL DO MEIO AMBIENTE NO DIREITO BRASILEIRO

Conforme analisado até este momento, as diferentes concepções do ser humano perante a natureza resultaram em modificações nas formas de proteção da natureza. O direito, no século XX, portanto, passa a constituir-se como meio importante de regulamentação do uso da natureza. Nesse processo de afirmação e positivação histórica, a legislação brasileira tem se mostrado farta em regulamentações com intuito de proteger o meio ambiente. Nesse sentido, nesta etapa, importa discorrer sobre o processo histórico de proteção legal do meio ambiente no Brasil, o qual esteve coordenado com as temáticas de crise e risco tratadas no capítulo anterior.

De forma inicial, analisa-se que a Constituição Federal brasileira, datada de 1988, afirma que é dever do Poder Público propiciar a preservação e a restauração do meio ambiente, §1º, inciso I, artigo 225. Neste mesmo artigo, § 2º, está a obrigação de recuperar qualquer degradação ambiental por aquele que explorar recursos minerais. A constitucionalização da proteção ao meio ambiente, nesse sentido, representa um grande avanço jurídico na valorização da biodiversidade e na própria preservação dos espaços naturais.

A legislação infraconstitucional também tem apresentado uma evolução na abrangência da proteção que pretende buscar. No entanto, por tratar-se de um bem jurídico complexo, a promoção da proteção à natureza por meio da normatização ainda é um desafio para a ciência jurídica. Uma das razões desse desafio está na constante busca da determinação dos limites ao impacto das ações humanas. Como resultado dessa problemática está a necessidade de que a alteração e adaptação da lei sejam constantes no sentido de acompanhar as descobertas científicas, o desenvolvimento tecnológico e as interações da relação entre ser humano e meio ambiente (MELO, 2012).

Conforme visto, nas últimas quatro décadas, o direito brasileiro modificou substancialmente a perspectiva de seu olhar em direção ao meio ambiente. Partiu-se de uma visão de meio ambiente como objeto de apropriação, em uma competição de direitos de propriedade ilimitados, para uma proposta fundamentada nas relações da natureza como um

conjunto que deve ser ecologicamente preservado em prol da garantia à qualidade de vida. Segundo Benjamin (2011), o legislador descoisificou os recursos naturais e a natureza, atribuindo-lhe um caráter ecossistêmico.

Oliveira Júnior, em sua obra “Sociologia Judiciária – Desafios operacionais e hermenêuticos ao Poder Judiciário Brasileiro ” (Poder judiciário e novos direitos - princípios da precaução e da informação no direito ambiental e no direito do consumidor - discussão sobre transgênicos, 2010) discorre sobre o que afirma Antônio Hermann Benjamin, nos Cadernos da Pós-Graduação da UFRGS, edição especial sobre o tema harmonização da legislação ambiental, nº 175. Conforme escreve Oliveira Júnior,

podemos identificar três regimes na revolução legislativo-ambiental brasileira. Nos períodos Colonial, Imperial e Republicano, até a década de 60, tivemos uma fase de “exploração” desregrada ou do *laissez-faires* ambiental, na qual a conquista de novas fronteiras (agrícolas, pecuárias e minerárias) era tudo o que importava na relação ser humano-natureza. Num segundo momento, tivemos a fase “fragmentária”, que significa o legislador, já preocupado com várias categorias de recursos naturais, não possui ainda uma visão global com o meio ambiente. São dessa época vários códigos isolados, tais como o florestal, o de caça, de pesca e de mineração, etc. Finalmente, indicando uma reorientação radical de rumo, aparece a lei de Política Nacional do Meio Ambiente de 1981, iniciando a fase “holística”, na qual o ambiente passa a ser protegido de maneira integral, enquanto sistema ecológico integrado. Tratou-se da Lei 6938/81 que, como explana Benjamin, ‘não só estabeleceu os princípios, objetivos e instrumentos da política nacional do meio ambiente, como ainda incorporou, de vez, no ordenamento jurídico brasileiro o estudo de impacto ambiental, instituindo, ademais, um regime de responsabilidade civil objetiva para o dano ambiental, sem falar que lhe coube conferir ao Ministério Público, pela primeira vez, legitimação para agir nessa matéria’. (OLIVEIRA JÚNIOR, Poder judiciário e novos direitos - princípios da precaução e da informação no direito ambiental e no direito do consumidor - discussão sobre transgênicos, 2010, p. 99)

A referida Constituição de 1988 foi a primeira carta constitucional brasileira a conter a expressão “meio ambiente”, contemplando diversas disposições contendo estes termos. O Capítulo VI do Título VIII, o qual denomina-se “Da Ordem Social”, foi desenvolvido inteiramente com determinações ao meio ambiente, tendo como base o artigo 225, parágrafos e incisos. Além disso, o tema ambiental está presente em diversas outras partes do texto constitucional, tanto implícita quanto explicitamente. Nesse aspecto, interessante o que afirma Eduardo Mosmann (2010 p. 73),

A positivação em nível constitucional do meio ambiente, através do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, representa a sensibilização do Estado com a patente situação de crise ambiental, configurando-se no germinar de um Estado de Direito do Ambiente.

Nesse sentido, a proposta deste capítulo está em relacionar as transformações históricas observadas no capítulo anterior com a evolução do direito ambiental no Brasil, principalmente focalizando o final do século XX e início do século XXI. Objetiva-se a análise do alcance do direito ambiental de status constitucional e as políticas ambientais hoje existentes na legislação brasileira e efetivamente aplicadas.

Com objetivo de atingir as pretensões definidas para este capítulo, sua estrutura inicia com uma análise da concepção de direitos difusos, seu histórico e sua aplicabilidade. No subcapítulo 2.2, sequencialmente, examina-se a questão ambiental enquanto direito difuso tal como entende o direito pátrio sobre a questão. O subcapítulo 2.3 refere-se sobre os princípios do direito ambiental aplicados aos temas específicos tratados neste trabalho. Nesse aspecto, admite-se a impossibilidade de discorrer de forma plena e completa sobre todos os princípios de direito ambiental. Por esta razão, analisaram-se aqueles que mais mantinham estreita relação com os temas aqui discutidos. Já no subcapítulo 2.4, focaliza-se na Política Nacional do Meio Ambiente, uma vez que esta legislação se constituiu em um marco no que tange à proteção legal do meio ambiente no Brasil.

2.1 A noção de direitos difusos

A vida moderna em sociedades e, cada vez mais em aglomerados urbanos, reúne pessoas de diferentes costumes, valores, condições socioeconômicas, culturas, entre outros. A diversidade notória, no entanto, não é capaz de ofuscar valores comuns a todos, tal como desejo de uma boa qualidade de vida, manutenção da liberdade, respeito à igualdade, acesso aos recursos naturais, entre outros. Ao mesmo tempo, portanto, que há um sem-número de diferenças, forma-se também uma coletividade, ainda que complexa. Nesse contexto, os direitos difusos podem ser chamados de “novos direitos”, os quais se revelam por serem direitos de um grupo indeterminado de indivíduos, que podem ou não ter uma característica em comum.

Até a metade do século XX, o direito estava principalmente pautado na lógica do indivíduo, na proteção individual como suficiente para o acolhimento dos interesses essenciais e promoção da qualidade de vida. A complexidade das relações sociais²² tornou notório um direito que já vinha sendo formado, o qual se concentrava na defesa de interesses que se mostravam ao mesmo tempo universais e coletivos (CAPPELLETTI, 1977). São direitos não mais baseados na concepção individualista, mas sim em valores coletivos e compreendidos como meta-individuais (LORENZETTI, 2009).

Para melhor compreensão deste tema, importa discorrer, ainda que de forma não exaustiva e breve, sobre a classificação histórica dos direitos em dimensões de direitos fundamentais²³. Esclarece-se que para fins desta pesquisa que os termos geração e dimensão de direitos fundamentais serão considerados como sinônimos, ainda que se tenha conhecimento de que há estudiosos que estabelecem diferenciações conceituais entre estes termos²⁴. Nesse sentido, ensina Oliveira Júnior que,

Hoje em dia, a própria ideia de gerações ou dimensões vem sendo questionada por certa literatura filosófico-jurídica, sob o argumento de que tal classificação poderia levar a um enfraquecimento da efetividade dos direitos humanos, porquanto se poderia inferir alguma hermenêutica excludente entre, por exemplo, direitos

²² A esse respeito, Norberto Bobbio ensina que os direitos do ser humano constituem um classe variável, ou seja, se modificam dependendo das condições históricas – das necessidades, interesses e transformações técnicas. Conforme o autor, “direitos que foram declarados absolutos no final do século XVIII, como a propriedade *sacre et inviolable*, foram submetidos a radicais limitações nas declarações contemporâneas; direitos que as declarações do século XVIII nem sequer mencionavam, como direitos sociais, são agora proclamados com grande ostentação nas recentes declarações” (BOBBIO, 2004 p. 18). Portanto, conclui o autor não haver um fundamento absoluto para os direitos fundamentais.

²³ Sobre esse tema, a de José Alcebiades de Oliveira Júnior e José Rubens Morato Leite “Direito Coletivo e Cidadania” (1996), traz importantes noções aprofundadas sobre as dimensões dos direitos fundamentais em relação aos direitos difusos.

²⁴ Na obra “Curso de Direito constitucional”, André Tavares aborda que, “autores têm preferido falar em gerações, querendo significar gerações sucessivas de direitos humanos. A ideia de “gerações”, contudo, é equívoca, na medida em que dela se deduz que a geração substituiu, naturalmente, a outra, e assim sucessivamente, o que não ocorre, contudo, com as “gerações” ou “dimensões” dos direitos humanos. Daí a razão da preferência pelo termo “dimensão” (TAVARES, 2012 p. 358). Ainda, importante a abordagem de Ingo Sarlet: “[...] a teoria dimensional dos direitos fundamentais não aponta, tão somente, para o caráter cumulativo do processo evolutivo e para a natureza complementar de todos os direitos fundamentais, mas afirma, para, além disso, sua unidade e indivisibilidade no contexto do direito constitucional interno [...]”. Este autor prefere o termo dimensões, e explica: “Em que pese o dissídio na esfera terminológica, verifica-se crescente convergência de opiniões no que concerne à ideia que norteia a concepção das três (ou quatro, se assim preferirmos) dimensões dos direitos fundamentais, no sentido de que estes, tendo tido sua trajetória existencial inaugurada com o reconhecimento formal nas primeiras Constituições escritas dos clássicos direitos de matriz liberal-burguesa, se encontram em constante processo de transformação, culminando com a recepção, nos catálogos constitucionais e na seara do Direito Internacional, de múltiplas e diferenciadas posições jurídicas, cujo conteúdo é tão variável quanto as transformações ocorridas na realidade social, política, cultural e econômica ao longo dos tempos. Assim sendo, a teoria dimensional dos direitos fundamentais não aponta, tão somente, para o caráter cumulativo do processo evolutivo e para a natureza complementar de todos os direitos fundamentais, mas afirma, para além disso, sua unidade e indivisibilidade no contexto do direito constitucional interno e, de modo especial, na esfera do moderno ‘Direito Internacional dos Direitos Humanos.’” (SARLET, 2010 p. 57).

individuais e sociais ou coletivos. Ora, é preciso compreender que o que Bobbio propôs foi tão somente uma classificação desses Direitos por conta de sua positivação em diferentes momentos históricos, longe, portanto, de uma incompreensão do caráter tripartite do núcleo filosófico desses Direitos. Recentemente, Heiner Bielefeldt também tem sustentado essa condição tripartite do núcleo filosófico Direitos humanos na modernidade, sobretudo considerando, a partir de Kant, que não se pode falar em liberdade sem igualdade e vice-versa (2006 pp. 13-14).

Em vista disso, a primeira dimensão de direitos fundamentais diz respeito aos direitos de liberdade clássica: civis e políticos, ícones do Estado liberal. Positivaram-se no final do século XVIII e durante século XIX, propondo o cidadão como ator principal no processo de construção de uma nova ideia de sociedade. O Estado segue em segundo plano – em resposta ao Estado Absolutista –, e deve prezar por garantir a liberdade, principalmente econômica, ao indivíduo (BOBBIO, 2004). São os direitos negativos do cidadão em face do Estado.

Sobre este tema, José Alcebíades de Oliveira Júnior (1997) ensina que,

A primeira geração, os direitos individuais, que pressupõe a igualdade formal perante a lei e consideram o sujeito abstratamente. Tal como assinala o professor italiano [Norberto Bobbio], esses direitos possuem um significado filosófico-histórico da inversão, característica da formação do Estado Moderno, ocorrida na relação entre Estado e cidadãos: passou-se da prioridade dos deveres dos súditos à prioridade dos direitos do cidadão, emergindo um modo diferente de encarar a relação política, não mais predominantemente do ângulo do soberano, e sim daquele do cidadão, em correspondência com a afirmação da teoria individualista da sociedade em contraposição à concepção organicista tradicional (p. 192).

Trata-se, nesse sentido, da exaltação da liberdade burguesa. Ou seja, das liberdades negativas, de religião, de opinião, que buscam a importante função de reivindicar a limitação do poder do Estado na interferência privada do cidadão. Os direitos positivados são principalmente o direito a vida, a liberdade – de comércio, de expressão, de religião e de participação política – e a propriedade. Segundo Bonavides (2013), esses direitos correspondem ao início do constitucionalismo ocidental e representam uma cumulatividade das dimensões de direitos, uma vez que permanecem integrando as constituições, porém com variações importantes em seu conteúdo. Conforme Gilmar Mendes (2013), nesse momento histórico esses direitos têm a importante função de manutenção e garantia da propriedade, sendo secundária a importância dos choques com os demais direitos com estes. Há, portanto, um predomínio dos direitos de propriedade como fator fundamental da liberdade econômica.

Os direitos de segunda dimensão referem-se às liberdades positivas, aos direitos sociais, ou seja, aqueles direitos que requerem uma intervenção direta do Estado. Afirmam-se no início do século XX e demandam determinadas ações do Estado no intuito de melhorar a vida dos cidadãos. Marcam, portanto, uma ruptura com o modelo liberal do século anterior. Bonavides (2013) refere-se a eles como direitos sociais, culturais e econômicos, de modo que representam direitos coletivos ou de coletividades; ou seja: saúde, educação, lazer, trabalho, assistência social, entre outros. Passam, dessa forma, a serem introduzidos nas cartas constitucionais, dando uma maior dimensão ao princípio de igualdade²⁵.

Nesse sentido, o jurista Ingo Sarlet (2010) ensina que os direitos de segunda dimensão representam uma densificação da ideia de justiça social, uma vez que referem-se a reivindicações e classes menos favorecidas.

Conforme Bobbio (2004), são direitos que derivam de relações sociais já complexas, em um estágio da sociedade em que não bastavam mais apenas os chamados direitos fundamentais como a liberdade e a propriedade. Segundo o autor,

A relação entre o nascimento e o crescimento dos direitos sociais, por um lado, e a transformação da sociedade, por outro, é inteiramente evidente. Prova disso é que as exigências de direitos sociais tornaram-se tanto mais numerosas quanto mais rápida e profunda foi a transformação da sociedade. Cabe considerar, de resto, que as exigências que se concretizam na demanda de uma intervenção pública e de uma prestação de serviços sociais por parte do Estado só podem ser satisfeitas num determinado nível de desenvolvimento econômico e tecnológico; e que, com relação à própria teoria, são precisamente certas transformações sociais e certas inovações técnicas que fazem surgir novas exigências, imprevisíveis e inexecutáveis antes que essas transformações e inovações tivessem ocorrido (BOBBIO, 2004 pp. 70-71).

A mudança social, portanto, provoca inevitavelmente transformações na teoria e na prática do direito. O surgimento dos direitos de segunda dimensão, aproximadamente no fim do século XX, marca a condição de cidadania a todos os indivíduos, principalmente àqueles desprovidos de propriedades.

A terceira dimensão de direitos se estabelece com base em valores de solidariedade no final do século XX e diz respeito aos direitos das coletividades. São considerados direitos de proteção de interesses coletivos ou de titularidade difusa. Não há, portanto, um grupo

²⁵ Um dos principais exemplos desse modelo é a Constituição de Weimar (da Alemanha), uma vez que ela marca o período do pós-Primeira Guerra Mundial e institui o conceito de constitucionalismo social-democrático (SANTOS, 2012).

determinado, mas sim uma atenção a gerações presentes e futuras. O direito ao meio ambiente equilibrado como patrimônio comum da humanidade inclui-se nessa dimensão²⁶. Trata-se de dimensão que escapa o binômio liberdade/igualdade, incorporando uma visão humanista e universal (BONAVIDES, 2013). Esses direitos também exigem prestações do Estado em formas, muitas vezes de políticas públicas.

Conforme Sarlet, esses direitos de terceira dimensão provêm

do resultado de novas reivindicações fundamentais do ser humano, geradas, dentre outros fatores, pelo impacto tecnológico, pelo estado crônico de beligerância, bem como pelo processo de descolonização do segundo pós-guerra e suas contundentes consequências, acarretando profundos reflexos na esfera dos direitos fundamentais” (SARLET, 2010 p. 58).

A concepção de coletivo induz a emergência de novos sujeitos sociais e da cidadania ambiental. Nesse sentido, a qualidade de vida enquanto direito passa a ser objeto de reivindicação. O desenvolvimento sustentável se coloca como alternativa de modelo econômico em conexão com a luta por um meio ambiente saudável, essencial à qualidade de vida. Portanto, são direitos cuja titularidade é difusa ou coletiva, pois considera-se o indivíduo como parte de um universo e não um ser isolado.

Partindo-se da evolução do processo histórico e da positivação de direitos, há doutrinadores que defendem uma quarta dimensão de direitos fundamentais. São direitos relacionados à democracia e ao pluralismo, nos quais a vontade popular não estaria mais na soma dos votos, mas sim por interações dos indivíduos em grupos sociais.

A esse respeito, segundo Canotilho,

²⁶ Embora sendo considerado de terceira dimensão, segue importante análise de Ingo Sarlet: “Para além do exposto, verifica-se que todos os direitos fundamentais consagrados em nossa Constituição (mesmo os que não integram o Título II) são, na verdade e em última análise, direitos de titularidade individual, ainda que alguns sejam de expressão coletiva. É o indivíduo que tem assegurado o direito de voto, assim como é o indivíduo que tem direito à saúde, assistência social, aposentadoria, etc. Até mesmo o direito a um meio ambiente saudável e equilibrado (art. 225 da CF), em que pese seu habitual enquadramento entre os direitos da terceira dimensão, pode ser reconduzido a uma dimensão individual, pois mesmo um dano ambiental que venha a atingir um grupo dificilmente delimitável de pessoas (indivíduos) gera um direito à reparação para cada prejudicado. Ainda que não se queira compartilhar este entendimento, não há como negar que nos encontramos diante de uma situação de cunho notoriamente excepcional, que em hipótese alguma afasta a regra geral da titularidade individual da absoluta maioria dos direitos fundamentais” (SARLET, 2008).

O pluralismo, ancorado numa teoria de inputs dos grupos, é, ao mesmo tempo, uma teoria empírica e uma teoria normativa. Como teoria empírica, pretende captar a realidade social e política das democracias ocidentais, nas quais todas as decisões políticas se reconduziriam a interesses veiculados pelos vários grupos sociais. Como teoria normativa – o pluralismo como ideia dirigente –, a teoria pluralista pressuporia um sistema político aberto, com ordens de interesses e valores diferenciados e que, tendencialmente, permitiria a todos os grupos a chance de influência efetiva nas decisões políticas. Desta forma, realizar-se-ia a aspiração da distribuição de poderes por vários subsistemas concorrentes, substituindo-se a concorrência liberal de ideias pelo interesse concorrente dos grupos. Ao mesmo tempo, conseguir-se-ia obter uma dimensão igualitária, na medida em que, estando no sistema pluralístico todos os interessados tendencialmente organizados da mesma maneira, todos eles teriam uma quota de influência e mobilização (1996 p. 407).

Ainda é bastante recente essa qualificação de direitos de quarta dimensão, no entanto, é notória a importância de procedimentos democráticos que ampliem a participação maior da sociedade nos mais diversos aspectos sociais. Esses direitos conjugam a democracia e pluralismo, propondo voz às minorias – por meio de meios de participação democrática que não apenas aquele que impõe a vontade da maioria.

Com base nessa exposição, acredita-se que fica facilitada a compreensão do conceito de direitos difusos. Buscando a teoria de Cappelletti (1977), ele ensina que há uma categoria de interesses que está além da dicotomia entre interesse público (do Estado) e interesse particular (do indivíduo). São interesses relacionados à necessidade da coletividade, mas que não se incluem em interesses individuais ou públicos. Cappelletti os denomina de interesses metaindividuais e enfatiza que referem-se aos mais altos valores humanos, como a qualidade de vida, por exemplo²⁷. A solução de conflitos que envolvam esses interesses torna-se impossível se apenas a lógica individualista for aplicada²⁸.

Conforme Mancuso,

Desde os direitos individuais (susceptíveis de captação e punição pelo indivíduo isoladamente considerado), passando pelos interesses ‘sociais’ (os interesses pessoais do grupo visto como pessoa jurídica); daí, mais um passo, temos os interesses “coletivos”; (que passam as esferas anteriores, mas se restringem a valores concernentes a grupos sociais ou categorias bem definidas); no grau seguinte temos o interesse geral ou público (referido primordialmente à coletividade representada

²⁷ O autor indica como ramos mais destacados dos direitos difusos são os direitos dos consumidores e o direito ao meio ambiente sadio (CAPPELLETTI, 1977).

²⁸ Essa lógica é apresentada por Fiorillo (2004) como a concepção de indivíduo como potencial proprietário de um bem e também na distancia existente, no âmbito jurídico, entre o domínio público e o privado. Segundo ele, nessa concepção “se o bem não fosse passível de apropriação, que ele seria gerido por uma pessoa jurídica de direito público interno, de modo que a tutela desses valores, como água, ar atmosférico, também caberia a esse mesmo gestor, que seria responsável tanto pela administração dos bens como pela tutela desses valores, caso sua gestão fosse defeituosa” (FIORILLO, 2004 p. 6).

pelo Estado e se exteriorizando em certos padrões estabelecidos, ou standards sociais, como ‘Bem Comum’, ‘Segurança Pública’, ‘Saúde Pública’). Todavia, parece que há ainda um grau nessa escala, isto é haveria certos interesses cujas características não permitiriam exatamente, sua assimilação a essas espécies. “Referimo-nos aos interesses difusos” (1988 p. 60/61).

A respeito dos interesses difusos, Ada Grinover (1984) ensina que não há uma relação-base entre os sujeitos desse direito, sendo o vínculo que os une limitado a fatores conjunturais e genéricos, acidentais e mutáveis, tal como habitar a mesma região, consumir o mesmo produto, sujeitar-se a contingências econômicas e sociais. Segundo ela, são interesses espalhados e informais, que se concentram na tutela de necessidades coletivas e de massa, comuns a um conjunto indeterminado e vasto de pessoas.

Nesse contexto, os interesses²⁹ metaindividuais ou difusos, foram reconhecidos pela Constituição brasileira de 1988, no artigo 129, III, o qual determina que entre as funções do Ministério Público está a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos por meio do inquérito civil e da ação civil pública.

Ademais, em 1990, com a publicação do Código de Defesa do Consumidor, no entanto, a legislação definiu o entendimento de direitos difusos, no artigo 81, parágrafo I:

Art. 81. A defesa dos interesses direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - Interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

²⁹ Em relação a nomenclatura de *interesse* ou *direito*, Marcelo Abelha (2003), ensina o legislador andou bem em mencionar interesse ou direitos, pois evitou criar um espaço negativo relativamente à tutela dos valores que pretendia proteger. Segundo o autor, “Ocorre que sempre diferenciamos o direito do interesse pelo fato de que o primeiro é mais do que o segundo. O direito seria o interesse juridicamente protegido. (...) Segundo pensamos, é possível identificar que após o segundo quartel do século anterior houve uma profunda modificação da sociedade, e, com isso, uma revisitação natural do papel do Estado, que teve de sair da sua posição de inércia (não afrontando as liberdades individuais) e passar a atuar realizando os direitos sociais. O que se tem, ainda hoje, é que muitos desses “direitos” difusos encontram-se em normas constitucionais de eficácia contida (normas programáticas da atuação do Poder Público, como se fossem programas a serem cumpridos pelo Estado, e a contraface disso é que a sociedade teria apenas “meros interesses” na realização desses programas, não sendo, pois, “direitos” propriamente ditos, segundo uma concepção ultrapassada e individualista. Embora seja uma posição retrógrada e bem distante de como pensamos, acreditamos que o legislador tenha tido sabedoria de agir com cautela e estrategicamente ao usar o vocábulo *interesse*, evitando-se que em algum momento esses argumentos retrógrados pudessem ser utilizados para inviabilizar a tutela desses *direitos* metaindividuais” (RODRIGUES, 2003 p. 33).

Nesse sentido, os direitos difusos estão qualificados conforme as propriedades da transindividualidade, indivisibilidade e titularidade indeterminada e interligada por circunstâncias de fato. A transindividualidade se trata de um direito que transcende o indivíduo; excede o limite dos direitos e obrigações de perspectiva individual. Pertencem a todos e a ninguém ao mesmo tempo.

Em relação à indivisibilidade, entende-se o direito que não está passível de ser cindido por razão de sua natureza. Trata-se de direito que pertence a um indivíduo, mas também, e ao mesmo tempo, a ninguém em específico – como o ar atmosférico, por exemplo. A lesão provocada por um indivíduo gera efeitos a toda coletividade.

No que tange à titularidade indeterminada e interligada por circunstâncias de fato, está a característica de indeterminação dos titulares dos direitos difusos. Não há, por exemplo, como delimitar os indivíduos afetados pela poluição causada no ar.

Nesse sentido, conforme ensina Mourão,

Nesse caso, mesmo com um território delimitado pela poluição, os indivíduos não teriam qualquer relação jurídica entre si, mas estariam interligados pela mesma circunstância fática, ou seja, seriam afetados pelos malefícios do ar poluído (2009 p. 76).

Aos direitos difusos, portanto, não se pode atribuir nenhum tipo de exclusividade na fruição do objeto de interesse, dada a indeterminação de seus titulares. Embora se admita haver uma limitação dos titulares desses direitos, o que se torna inviável é a determinação de quem está incluído nessa titularidade. Não há meios de identificação de cada um dos titulares, e grande parte disso está na razão de que a ligação entre os sujeitos é uma circunstância de fato, uma situação altamente fluida e modificável.

Segundo Abelha,

O interesse difuso é heterogêneo e isso decorre do fato de que o vínculo que une os seus titulares é circunstancial (habitantes de uma mesma região, consumidores de um mesmo produto, etc), ao passo que o interesse coletivo é homogêneo na medida em que a coletividade persegue interesses previsivelmente requeridos pelos seus membros. Aliás, é justamente o vínculo organizacional e corporativista de uma categoria que prevalece no interesse coletivo, resultando daí a homogeneidade mencionada “ (2003 p. 42).

Esses direitos possuem também um caráter público no sentido de que, devido a indeterminação de seus sujeitos, trata-se de direitos dispersos e que atingem uma gama ilimitada de pessoas. Portanto, são direitos que contêm uma característica publicista. Nesse sentido, não há uma organização dos sujeitos titulares na busca de sua proteção de forma eficaz. Trata-se da estrutura de um tipo de interesse que pertence a todos integrantes de uma pluralidade indeterminada.

Não há um titular definido dos direitos difusos que dele possa apropriar-se de modo exclusivo, pois pertencem a todos indistintamente. Dessa forma, constituem um fator de ordem político-social, uma vez que provocam um conflito em relação aos interesses individuais – padrão de ordem tradicional do direito e base da estruturação política do Estado. Isso quer dizer que a reivindicação de um interesse difuso pode confrontar estruturas de poder tradicionais e, assim, afirmar novas formas de participação e reivindicação. Conforme Grinover,

reconhecer a existência dos interesses difusos, pretender a sua tutelabilidade e, ainda, criar o instrumental necessário a sua efetiva proteção significa, evidentemente, acolher novas formas de participação, como instrumento de racionalização do poder (1984 p. 32).

Os direitos difusos provocam, nesse sentido, uma expectativa de democratização – no envolvimento maior da comunidade na busca de soluções eficazes – e de solução pacífica dos conflitos na medida em que os atingidos em seu direito buscarem reclamar pela validade de seus direitos (CARVALHO, 2001). Comunidades impactadas por poluição, por contaminação de água potável, por exemplo, enquanto circunstância fática, poderão reivindicar a necessidade de estancamento das atividades degradantes e a consequente recuperação do meio ambiente, pela qualidade de direito difuso configurado.

Outra importante análise que deve ser tecida se refere à legitimidade para pleitear os direitos difusos perante o judiciário, no caso brasileiro, e, até mesmo perante órgãos administrativos. Isso porque, na perspectiva do direito tradicional, o interesse de agir deve

estar diretamente relacionado com titular do direito lesado³⁰. Como não há titulares específicos em se tratando de direitos difusos, o questionamento sobre a sua tutela é pertinente. Mais adiante, ainda neste capítulo, será esclarecido com maior detalhe que a Lei que define a Política Nacional do Meio Ambiente, concede a legitimação dessa tutela ao Ministério Público, da União e dos Estados, o qual tem a prerrogativa da proposição de ações envolvendo responsabilidade (civil e criminal) por danos ambientais. Ainda em relação ao bem ambiental, a Lei 7.347/85 disciplinou a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Portanto, ante dado tratamento legal, impõe-se necessária a análise do meio ambiente como um direito difuso.

2.2 O meio ambiente enquanto direito difuso

O período do Pós-Segunda Guerra Mundial esteve marcado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, em dezembro de 1948, a qual desenvolveu e positivou um conjunto de valores universais. Na base desses direitos estava a noção de que todo ser humano é titular de direitos que lhe assegurem sua vida e bem-estar. Conforme Bobbio, nesse sentido,

A Declaração Universal contém em germe a síntese de um movimento dialético, que começa pela universalidade abstrata dos direitos naturais, transfigura-se na particularidade concreta dos direitos positivos e termina na universalidade não mais abstrata, mas também ela concreta, os direitos positivos universais (2004 p. 30).

A proteção do meio ambiente não esteve diretamente mencionada nesta declaração. No entanto, em decorrência da exaltação do direito à saúde, à qualidade de vida e ao bem-estar social, o meio ambiente saudável tornou-se direito inerente aos demais acima expostos. Conforme afirma Carlos de Carvalho (2001 p. 48), “o direito ao meio ambiente sadio foi, cada vez mais, se tornando uma extensão daqueles direitos humanos fundamentais, até se concretizar, nos tempos correntes, como o núcleo mesmo de um direito humano

³⁰ Nesse contexto, Código de Processo Civil, artigo 6º: “Conforme Sarlet e Fensterseifer, o conceito de dignidade humana está em contínuo processo de reconstrução devido a permanente transformação em seu sentido e alcance”.

fundamental”. Nesse âmbito, os direitos de um grupo específico transbordam seu alcance e deixando de ter um titular identificável para generalizar-se na direção de um direito difuso.

A esse respeito, ensina Bobbio que,

Ao lado dos direitos sociais, que foram chamados de direitos de segunda geração, emergiram hoje os chamados direitos de terceira geração, que constituem uma categoria, para dizer a verdade, ainda excessivamente heterogênea e vaga, o que nos impede de compreender do que efetivamente se trata. O mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído (2004 p. 6).

O meio ambiente, nesse contexto, está disposto na Constituição Federal, no artigo 225, como bem de uso comum e essencial à qualidade de vida. Trata-se de dispositivo que afirma serem todos titulares desse direito. Isso porque, ao não demarcar indivíduos, o texto constitucional expõe seu caráter transindividual, de forma que não há qualquer determinação rigorosa sobre os titulares desse direito (FIORILLO, 2004).

Conforme Consuelo Yoshida (2006), o direito está incessantemente se adaptando às mudanças sociais e, no que tange à concepção de bem difuso, a adaptação se faz necessária. Segundo ela, a concepção de bens públicos e bens privados é comum ao direito; no entanto, há uma dificuldade no enfrentamento do conceito de bem difuso – o bem ambiental – uma vez que foge àquela dicotomia. O desenvolvimento da concepção de bens difusos, a partir da segunda metade do século XX, vem estando atenta a interesses importantes de serem tutelados em nossa realidade (YOSHIDA, 2006).

A esse respeito, Fiorillo (2004) afirma que a Constituição Federal de 1988 esteve atenta a essas condições, pois dispôs sobre a tutela de direitos e interesses referentes aos direitos metaindividuais. Segundo ele,

O bem ambiental é, portanto, um bem que tem como característica constitucional mais relevante ser essencial à sadia qualidade de vida, sendo ontologicamente de uso comum do povo, podendo ser desfrutado por toda e qualquer pessoa dentro dos limites constitucionais. Uma vida saudável reclama a satisfação de um dos fundamentos democráticos de nossa Constituição Federal, qual seja, a dignidade da pessoa humana, conforme dispõe o artigo 1º, III. É, portanto, da somatória dos dois aspectos: bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, que estrutura constitucionalmente o bem ambiental (FIORILLO, 2004 p. 51).

Nesse sentido, o bem ambiental é um bem difuso, uma vez que possui características de ser transindividual, indivisível por sua natureza e tem como titulares pessoas indeterminadas e ligadas a circunstâncias de fato, o que faz com que não seja propriedade de qualquer dos entes federados. A poluição de um recurso hídrico, por exemplo, atinge um número indeterminado de pessoas indistintamente, sendo impossível a individualização de afetados. Portanto, a principal característica do interesse difuso está na sua descoincidência em relação aos interesses de uma determinada pessoa ou a um grupo determinado (FIORILLO, 2004). O denominador comum é uma circunstância fática qualquer, nesse caso a agressão ambiental.

Nesse sentido, o artigo 225 da Constituição Federal estabelece uma norma que vincula todos os indivíduos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Afirma-se, portanto, que toda pessoa pode e deve desfrutar do bem ambiental dentro dos limites constitucionais. Dessa forma, não se está diante de um bem público e nem mesmo privado (MOURÃO, 2009). Sendo bem de uso comum, não cabe a apenas uma pessoa ou grupo sua titularidade. Está atribuído à coletividade apenas seu uso e não de ilimitado, uma vez que as próximas gerações devem poder desfrutar das mesmas condições que se encontra hoje.

Em relação à qualidade de vida, Fiorillo (2004) afirma que nos fundamentos da República está disposto sobre os bens fundamentais à garantia da dignidade da pessoa humana³¹. A esse respeito Sarlet e Fensterseifer ensinam que,

Pode-se dizer que os valores ecológicos tomaram assento definitivo no conteúdo do princípio da dignidade da pessoa humana. Portanto, no contexto constitucional contemporâneo, consolida-se a formatação de uma *dimensão ecológica – inclusiva – da dignidade humana*, que abrange a ideia em torno de um *bem-estar ambiental* (assim como de um *bem-estar social*) indispensável a uma vida digna, saudável e segura. Dessa compreensão, pode-se conceber a indispensabilidade de um patamar mínimo de qualidade ambiental para a concretização da vida humana em níveis dignos. Aquém de tal padrão ecológico, a vida e a dignidade humana estariam sendo violados no seu núcleo essencial (2013 p. 49). (grifos do autor)

Nesse sentido, a vida sadia é uma vida com dignidade. Portanto, o meio ambiente equilibrado é fator fundamental da dignidade humana, valor supremo da sociedade brasileira. Trata-se de direito de terceira geração, com titularidade coletiva, reflexo de um processo de

Conforme Sarlet e Fensterseifer, o conceito de dignidade humana está em contínuo processo de reconstrução devido a permanente transformação em seu sentido e alcance.

crise ecológica, produção em larga escala e consumo em massa, assim como da evolução da afirmação dos direitos humanos. O direito ao meio ambiente é, todavia, direito difuso tutelado constitucionalmente e inerente aos demais direitos fundamentais.

Segundo Carvalho,

O meio ambiente saudável, equilibrado, é, pois, por mandamento constitucional: a) um direito coletivo, de uso comum, isto é, seu desfrute pertence ao conjunto da sociedade, sem quaisquer distinções de categorias, seja social, etária ou cultural, e que se projeta para o futuro; b) é um bem essencial à qualidade de vida, ou seja, o ar puro, a água límpida, o solo protegido, são componentes vitais desse direito (a qualidade de vida) do cidadão; c) cabe não apenas ao Poder Público, em seu papel clássico, mas também (e aqui inovou-se) a todos, e a cada um, dos cidadãos a imperiosa obrigação de preservá-lo e defendê-lo (2001 p. 84).

O bem ambiental, nesse sentido, não está passível de qualquer apropriação pública ou privada. É nesse sentido que o direito ambiental coloca-se como um instrumento dos direitos humanos fundamentais, precisamente o direito à qualidade de vida. Por óbvio, esse direito não pode ser analisado pelo mesmo enfoque das matérias tradicionais³² do Direito e que, portanto, sua proteção na doutrina brasileira denominou-se de interesses difusos.

Em vista da concepção do meio ambiente quanto bem a ser protegido no enquadramento dos direitos difusos, os princípios que conduzem a análise das regras de direito ambiental devem estar em sintonia com esse entendimento. Na sequência, portanto, serão analisados alguns princípios do direito ambiental considerados pertinentes à temática aqui tratada.

2.3 Os princípios do direito ambiental no direito brasileiro

A importância do estudo dos princípios ambientais está na função de alicerce que eles exercem dentro de determinado sistema jurídico. Sua influência baliza normas e fornece instrumentos essenciais para sua aplicação correta. Portanto, a análise dos princípios permite

³² Conforme Mukai, “supera-se a tradicional ideia da relação jurídica atributiva exclusiva, para se alçar ao patamar das relações jurídicas pluri ou superindividuais” (2014 p. 12).

que se tenha uma visão global do sistema jurídico. Conforme ensina Mirra (1996), os princípios têm a importante função de auxílio no conhecimento do sistema jurídico, propiciando uma melhor equalização da coerência e unidade do corpo normativo de qualquer sistema lógico e racional.

Nesse contexto, após a conceitualização do direito ambiental como um direito difuso, importante discorrer sobre as regras jurídicas que envolvem esse direito e os princípios que as balizam. Trata-se dos valores do ordenamento jurídico pátrio em relação à matéria, assim como, em atenção àqueles positivados em textos constitucionais, tratados e declarações internacionais – fontes normativas do direito ambiental. Os princípios, portanto, permitem que se possa compreender melhor as nuances do direito ambiental, auxiliam na percepção da coerência das normas que se referem à legislação ambiental e estabelecem critérios de interpretação das normas para sua aplicação (MIRRA, 1996).

Sobre a relevância dos princípios, Canotilho (1998) refere que sua importância está em permitir que se afigure a validade das leis, de modo que filtram eventuais inconstitucionalidades ou ilegalidades. Nesse sentido, constituem-se como auxiliares na interpretação de regras jurídicas e exercem a fundamental tarefa de integrar o direito por meio da superação de lacunas.

Conforme já exposto, o direito ambiental possui natureza de direito público, uma vez que o Estado, por deter o poder de polícia, está habilitado a promover o exercício de sua proteção. Essa característica projeta-o a sempre estar sob a égide dos princípios de direito público³³ e administrativo³⁴, mesmo que não expressos em legislações específicas (MUKAI, 2014). Suas principais fontes, portanto, encontram-se na Constituição Federal de 1988, na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), nas Constituições Estaduais e Declarações e nos Tratados Internacionais – em especial Declarações da ONU de Estocolmo (1972) e Rio de Janeiro (1992).

³³ A título de esclarecimentos, os princípios de direito público são: 1) princípio da primazia do interesse público, 2) princípio da legalidade administrativa, 3) princípio da liberdade dos cidadãos e 4) princípio da proporcionalidade dos meios aos fins (Oliveira, 2010)

³⁴ Os princípios de direito administrativo são: 1) princípio da indisponibilidade do interesse público, 2) princípio da especialidade administrativa, 3) princípio do poder-dever do administrador público, 4) princípio da finalidade administrativa, 5) princípio da impessoalidade, 6) princípio da moralidade pública e 7) princípio da publicidade. (Mazza, 2011.)

Com base nessa análise inicial, importa nesta etapa, a análise, embora sem pretensão exaustiva, dos principais princípios de direito ambiental. A escolha dos princípios aqui trazidos à análise se deu por uma questão de adequação ao tema proposto. Admite-se que há outros princípios de direito ambientais também fundamentais ao direito ambiental. No entanto, por questão de viabilidade de pesquisa e conforme revisão literária e embasamento nos autores Mukai (Direito ambiental sistematizado, 2014) e Marchesan, Steigleder e Cappelli (Direito Ambiental, 2006)., considerou-se pertinente a análise dos princípios a seguir,

2.3.1 Princípio da precaução

Trata-se de princípio que orienta o Direito Ambiental, pois se embasa na afirmação da necessidade da conjugação de fatores no tempo e no espaço no intuito de afastar a potencial degradação causada por determinada atividade. É princípio que advém da noção de risco. Trata-se da explícita opção do direito ambiental em evoluir de um direito reparador de danos para um direito preventivo, fundamentado em riscos provenientes de consequências desconhecidas (LEITE, et al., 2004). Conforme estes autores, as ameaças contemporâneas assumem uma configuração de imprevisibilidade, uma vez que estão associadas a um novo modelo de organização social caracterizado por dinâmicas de poder baseadas no fenômeno da inovação. A modernização produz a consequência do risco e gera instabilidade às instituições tradicionais de controle.

O texto constitucional ao determinar a exigência do estudo de impacto ambiental para que uma determinada atividade seja implantada está também aplicando este princípio. Ou seja, trata-se de exigir que providência prévias sejam tomadas a fim de que se verifique cientificamente o potencial impacto que determinada atividade irá causar. Nesse sentido, a existência de incerteza deve impedir qualquer autorização administrativa para realização de obra ou permissão da atividade. Segundo Antunes, “diante da incerteza científica, tem sido entendido que a prudência é o melhor caminho, evitando-se danos que, muitas vezes, não poderão ser recuperados” (2012, p. 68).

Este princípio foi reconhecido internacionalmente na Declaração do Rio, da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente – Rio 92. Segundo Marchesan, Steigleder e Capelli, “a precaução caracteriza-se pela ação antecipada diante do risco desconhecido” (2006, p. 98). Trata-se de perigo abstrato ou potencial, diferentemente do princípio da prevenção o qual se refere a perigo concreto. O ato governamental que impede o exercício de uma atividade potencialmente danosa é ato positivo do Estado, o qual tem acima de tudo, o dever de zelar pelo bem estar do povo por meio do respeito aos princípios constitucionais.

Trata-se da responsabilidade entre um comportamento particular e seus efeitos difusos. Conforme Ost,

Logo na primeira ideia, a antecipação do futuro está implicitamente presente: se sou, com efeito, obrigado a reparar as consequências dos meus actos, é porque as devia ter visto. Aqui, no entanto, o domínio da perspectiva estende-se: não são apenas as consequências previsíveis dos nossos actos que somos obrigados a assumir a responsabilidade, mas também dos seus desenvolvimentos prováveis, ou mesmo simplesmente possíveis. É que a amplitude dos mais aplicados é tal, assim como a gravidade dos riscos que gera a actividade, que o agente não pode mais ficar indiferente à possibilidade da sua ocorrência (1995, p. 309).

A incerteza científica é, pois, razão para o não agir. Basta o risco de dano sério e irreversível para que determinada atividade seja impedida de ser realizada. Novamente retorna-se à constatação de que a reparação de um dano causado nunca gera a condição exata e completa existente antes. Essa problemática agrava-se ainda mais ante da incerteza da abrangência do dano. Estas razões se explicam no risco, uma vez que quando for possível ter certeza absoluta dos efeitos causados pelas atividades antes questionadas, os danos causados podem ter chegado a tamanha grandeza que não mais podem ser cessados ou reparados (MILARÉ E. , 2005).

Neste mesmo sentido, Ost ensina que,

Esta prudência implica, antes de mais, a obrigação de saber, para tentar avaliar as consequências mais longínquas possíveis das nossas opções; ela implica, em seguida, a escolha da via menos onerosa para os beneficiários da nossa responsabilidade, e, em caso de dúvida, a abstenção de agir; ela comanda, em todas as circunstâncias, a medida e a pena (1995, p. 310).

Este princípio tem a importante função de balizar perigos incertos quando em frente a controvérsias científicas sobre os efeitos nocivos de determinado empreendimento. Nesse contexto, Oliveira Júnior (2010), discorre sobre a importante associação do princípio da precaução ao direito à informação. Em um estudo sobre tecnologia de modificação genética, o autor argumenta que a complexidade do mundo atual traz perigos e riscos desconhecidos que nem estão explícitos de modo adequado aos cidadãos consumidores, por exemplo. Nesse aspecto, sustenta a importância do diálogo entre direitos fundamentais, no que tange ao direito ambiental e ao direito do consumidor, especificamente neste caso, para ilustrar a necessária associação do princípio da precaução ao princípio da informação, conforme disposição do Código de Defesa do Consumidor (OLIVEIRA JÚNIOR, 2010). Segundo o autor, “o estudo do princípio da precaução requer o estudo concomitante do princípio da informação” (OLIVEIRA JÚNIOR, Poder judiciário e novos direitos - princípios da precaução e da informação no direito ambiental e no direito do consumidor - discussão sobre transgênicos, 2010, p. 104).

A Constituição Federal, no capítulo sobre meio ambiente, institucionalizou esse mecanismo de valoração da lei. Ainda assim, importante esclarecer que a constituição não distingue plenamente os princípios da prevenção e precaução; no entanto, sua diferenciação é fundamental à proteção ambiental e à interpretação das normas e está desenvolvida fartamente na doutrina por autores como Milaré, Morato Leite, Afonso da Silva, entre outros.

A importância deste princípio ao tema da mediação, portanto, está no fato de que a prevenção apenas pode ocorrer quando a informação de que a atividade é potencialmente causadora de danos irreversíveis ou inquantificáveis tem a possibilidade de chegar a todos – tanto àqueles que diretamente seriam afetados, quanto aos que indiretamente sofreriam com os efeitos causados. Os conflitos ambientais, para serem devidamente analisados requerem muita informação para que possam ser debatidos. Além disso, na pretensão do processo de mediação está no envolvimento dos atingidos de forma a que se evite que um comportamento particular cause efeitos que serão absorvidos por um sem-número de pessoas.

2.3.2 Princípio da prevenção

A prevenção do bem ambiental está no centro de todo o direito que trata do tema ambiental, uma vez que a prioridade é sempre proteger para impedir qualquer degradação. Trata-se de princípio orientador de toda política de meio ambiente (GRASSI, 1995). Isto porque qualquer ação reparadora, por mais tecnológica e eficiente que seja, jamais irá recuperar o *status quo ante* do ambiente danificado. Prevenir será sempre o objetivo maior, pois evita ou diminui os esforços humanos e financeiros da reparação.

Este princípio propõe a análise das atividades a serem implantadas para que se possa impedir a ocorrência de impactos ambientais conhecidos e cientificamente comprovados. No Brasil, a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), dispõe sobre o objetivo de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental. No artigo 2º, I, desta Lei, está disposto que a ação governamental deve ser efetivada com vistas à manutenção do equilíbrio ecológico, compreendendo o meio ambiente como patrimônio público de uso coletivo. Já o inciso V, desse mesmo artigo, impõe a proteção dos ecossistemas e das áreas representativas.

O estudo de impacto ambiental é um dos instrumentos do qual este princípio se torna efetivo, uma vez que permite a verificação da existência, ou não, do dano e sua mensuração. A finalidade é evitar que riscos conhecidos acabem por causar desastres ambientais. Nesse sentido, impossibilidade do desenvolvimento de determinada atividade se fundamenta na verificação de que um desastre ecológico anunciado será ocasionado. Dois valores reincidentemente são colocados em questão: o desenvolvimento de uma atividade – possibilidade de geração de renda, empregos, tecnologia – e a preservação de um meio ambiente irrecuperável em sua totalidade.

Sobre o princípio da prevenção, Marchesan, Steigleder e Capelli, afirmam sua importância por meio de questionamentos, tais como: “como reparar o desaparecimento de uma espécie? Qual o custo da despoluição de um rio? Como reparar uma nascente?” (MARCHESAN, et al., 2006 p. 96). Nesse aspecto, o exame no princípio da prevenção é fundamental ao tema da mediação, uma vez que o diálogo tecido no processo de mediação se propõe a debater, principalmente empreendimentos e inserções potencialmente agressivas ao meio ambiente. Propiciar o debate construtivo, baseado em informações precisas sobre graus de degradação, pode conduzir a ideias novas e acordos importantes entre a sociedade – comunidade afetada – e as demais partes que pretendem ocasionar o empreendimento.

2.3.3 Princípio do poluidor-pagador

A Declaração do Rio de Janeiro de 1992 deixou importantes legados à proteção ambiental. Um deles está no princípio 16 desta declaração, o qual afirma que,

Tendo em vista que o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo decorrente da poluição, as autoridades nacionais devem promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando na devida conta o interesse público, sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais (ONU, 1992).

Nesse sentido, aquele que causa dano ambiental deve ser responsável e deve sujeitar-se às medidas impostas com vistas à reparação. No entanto, não pode resumir-se apenas no binômio civilista de dano-reparação. O princípio do poluidor-pagador vai além, pois se refere à necessidade de que o potencial causador do dano observe todos os meios possíveis de precaução do dano, de prevenção do dano, além de buscar ao máximo não distribuir os custos do dano. Conforme Canotilho (1998), este princípio é uma forma de evitar que externalidades sejam encobertas por políticas do Estado³⁵.

Todo processo produtivo traz em si elementos externos ao custo da produção que devem ser internalizados (MARCHESAN, et al., 2006 p. 98). Constituem-se elementos externos – ou externalidades negativas - todos os efeitos que acabam sendo inevitavelmente despejados sobre a sociedade e por ela absorvidos, enquanto somente o produtor obtém o lucro. Tem-se como exemplo a fábrica que produz poluição, fuligem no ar. A fuligem não é tratada e é absorvida por todos. Este princípio tem por objeto restringir que esse produtor continue com agredindo. Para tanto, várias são as medidas exigidas: pagamento pelo lançamento de efluentes, investimento em tecnologias de produção menos agressivas.

³⁵ Nesse mesmo sentido, Ost afirma que, “é assim estabelecido um vínculo, pela ideia de responsabilidade, entre um comportamento e seus efeitos. Tradicionalmente, no pensamento ético e na sua institucionalização jurídica, este vínculo foi configurado no horizonte do passado. A responsabilidade reduz-se, então, à imputabilidade, e reveste-se, quase infalivelmente, de uma conotação repressiva. (...) A imputabilidade é estabelecida no termo de um processo que identifica o autor de uma ação passada, que é então intimado a prestar contas dela e pagar o preço correspondente. Esta conotação, simultaneamente regressiva e negativa, da responsabilidade-imputabilidade não está mais à altura do problema colocado pelas mutações do agir humano na idade da técnica” (1995, p. 308).

É nesse sentido que este princípio tem uma função primordial ao debate da mediação. No momento em que as externalidades são uma realidade inevitável do sistema produtivo, há que se necessariamente incluir no debate sobre a agressividade de investimentos a população diretamente – e indiretamente – afetada por aqueles efeitos externos. A mediação propicia espaço a essa inclusão. O processo de mediação possibilitaria estabelecer exatamente o elo necessário entre as partes envolvidas para que de forma democrática a troca de pretensões e objetivos seja debatida e alguma solução seja buscada.

Segundo Marchesan, Steigleder e Capelli (2006 p. 98), “o objetivo maior deste princípio é fazer com que o poluidor passe a integrar, de forma permanente, no seu processo produtivo, o valor econômico que consubstancia o conjunto dos custos ambientais”. Trata-se de pagar preventivamente por medidas que previnam a degradação.

2.3.4 Princípio da função social da propriedade

O direito real de propriedade não mais se constitui um direito ilimitado nas suas disponibilidades de usar, fruir e dispor. As limitações impostas à propriedade tanto urbana quanto rural constituem-se vinculações do proprietário com o bem comum, com a utilização do seu espaço de forma racional. Age, por exemplo, contrariamente à função social da propriedade aquele proprietário de zona rural que não mantém a legalmente exigida área de preservação ambiental. Trata-se de descumprimento de princípio expressamente estabelecido pela Constituição Federal – artigos 5º, inc. XXIII; 170, inc. III, 182, parágrafo 2º, e 186 – passíveis de acarretar sérias sanções administrativas e judiciais.

Percebe-se, dessa forma, a essencialidade desse princípio, uma vez que grande parte dos recursos naturais do solo está sob domínio privado. Exige-se uma adequação da conduta privada às necessidades sociais de preservação ambiental. Não há qualquer imposição de condutas que impeçam o proprietário de utilizar seu domínio para proveito próprio, contanto que não atinja a função social a qual está vinculado. O Estado exerce, nesse sentido, o poder de utilizar a administração para estancar os delitos à função social. Instrumentos

administrativos como a desapropriação são comumente utilizados no intuito de fazer valer o princípio ambiental.

Como visto, este princípio envolve o balizamento de ações privadas em prol do coletivo. Nesse sentido, trata-se de princípio importante ao tema da mediação ambiental, uma vez que a restrição ao uso individual deve ser dialogada e não imposta. Nesse aspecto, interessa o entendimento de que decisões alcançadas de forma conjunta possuiriam maior possibilidade de serem respeitadas por todos aqueles que participaram de sua elaboração. Portanto, como o princípio da função social da propriedade pretende orientar a compreensão do sentido e da abrangência dos poderes de propriedade, sua aplicabilidade ao processo de mediação constitui-se deveras fundamental.

2.3.5 Princípio do direito ao desenvolvimento sustentável

Por desenvolvimento sustentável, entende-se o progresso da atividade econômica compatível com a utilização racional dos recursos ambientais. Trata-se da rejeição do desperdício e do investimento em pesquisas para a produção de novas tecnologias a fim de minimizar a agressão ao meio ambiente a manter a produção necessária à sobrevivência humana. Segundo Fernandes (2008, p. 116), “os princípios norteadores do desenvolvimento sustentável devem ser utilizados para que o desenvolvimento econômico exista respeitando os parâmetros essenciais dos seres vivos”.

A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente, órgão da Organização das Nações Unidas (ONU), define o desenvolvimento sustentável como aquele que atende as necessidades da realidade atual sem, contudo, comprometer a regeneração da natureza – em se tratando de recursos naturais – e a possibilidade das gerações futuras satisfazerem a suas necessidades (MARCHESAN, et al., 2006).

Este princípio determina que o Estado e a sociedade devem equalizar os princípios ambientais aos econômicos. O objetivo é proporcionar desenvolvimento com a menor degradação possível. Sustenta Antunes (2012) que os princípios ambientais quando utilizados

no desenvolvimento das atividades econômicas, ultrapassam as finalidades ambientais e passam a consistir em finalidades humanas, pelo bem da vida em um ambiente equilibrado.

Nesse sentido, importante a referência ao consumo sustentável; ou seja, para que a produção seja sustentável é necessário que o consumo também o seja. A necessidade do consumo é uma forma de desperdício que vai de encontro ao desenvolvimento sustentável. A alteração nos padrões de consumo, portanto, é fundamental para o sucesso das políticas de preservação do meio ambiente.

Nesse aspecto, a sustentabilidade, enquanto conceito indefinido, pode e deve ser debatida por todos os interessados e diretamente afetados seja qual for o empreendimento a ser aplicado. A mediação fornece esse aparato, esse espaço para diálogo. Portanto, as condições que podem tornar uma determinada intervenção no meio ambiente sustentável devem ser pauta de conversa e entendimento.

2.3.6 Princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente

A degradação ou a poluição significam a perda do direito difuso a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. O agente econômico ao interferir negativamente no ambiente natural apropria-se do direito ao bem ambiental saudável e equilibrado, usurpando de toda a coletividade o direito de usufruir plenamente de seu direito. Eis a necessidade de intervenção do Estado, vez que o bem ambiental é bem público, de interesse de todos e deve, portanto, ser objeto de tutela do Estado. Soma-se a isso a qualidade do Estado brasileiro que assumiu, constitucionalmente, um caráter social, preocupado com os direitos sociais, econômicos, culturais, entre outros – o que se desprende do texto constitucional no que tange aos objetivos, artigo 3º, e no estabelecido no artigo 170, a respeito da ordem econômica brasileira. Nesse aspecto, Estado social é, por natureza, intervencionista para poder proporcionar os direitos sociais estabelecidos em sua Constituição.

Nessa senda, conforme Leite e Ayala (2004, pp. 38-39),

O Estado de Direito Ambiental traz consigo um típico direito pós-moderno, fruto da sociedade científico-técnico-industrial. Diversamente do que ocorre com os tradicionais direitos sociais, que visam compulsoriamente e positivamente a criar e realizar o que não existe (habilitação, serviço de saúde), o Estado de Direito Ambiental tem por finalidade garantir o que já existe (bem ambiental) e recuperar o que deixou de existir (dano ambiental). O Estado de Direito Ambiental diz respeito a um perfil modificado de direito social, exigindo, fundamentadamente, ações de cidadania compartilhada entre estado e cidadãos, utilizando mecanismos precaucionais preventivos de responsabilização, de preservação e reconstituição.

Nesse sentido, trata-se o bem ambiental como objeto a ser tutelado obrigatoriamente pelo poder público por tratar-se de bem comum – patrimônio público – de uso de todos. Parte-se da compreensão de que não é possível ao cidadão apropriar-se individualmente de parcelas do meio ambiente para consumo exclusivamente privado, entende-se que o reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não resulta em nenhuma prerrogativa privada (MILARÉ, 2005). Trata-se de novos valores sociais associados à proteção da natureza, os quais devem influenciar diretamente os padrões de organização da sociedade. O processo de mediação está baseado nestes novos valores, uma vez que, na própria intervenção obrigatória do Estado na defesa do meio ambiente, a mediação pretende introduzir a participação da comunidade na forma de diálogo. Segundo Milaré (2005, p. 124), deve existir uma “ordem pública ambiental, tendo por fonte básica a lei, e, segundo a qual o Estado asseguraria o equilíbrio harmonioso entre o ser humano e seu ambiente”.

A coletividade, contudo, também deve estar empenhada na preservação e proteção do meio ambiente. A responsabilidade é de ambos, Estado e sociedade, no que se refere às medidas necessárias à preservação ambiental. No que tange ao poder público, recaem sobre ele a responsabilidade ambiental por conta dos princípios da primazia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público. Impõe-se, portanto, ao poder público exercer a defesa do meio ambiente em todas suas esferas e instâncias (MARCHESAN, et al., 2006).

2.3.7 Princípio da cooperação ou participação

A este princípio será dedicada mais atenção devido a desenvolver maior relação com os objetivos desta pesquisa. De início, frisa-se que ele está baseado na já mencionada cooperação entre Estado e sociedade no intuito de buscar soluções para os problemas ambientais. O exercício desta participação conjunta está vinculado ao protagonismo dos indivíduos na esfera política para formulação e execução de políticas ambientais. Trata-se da ordem do princípio da solidariedade impondo a rejeição à visão individualista em relação ao meio ambiente. Nesse sentido, o direito de participação e de intervenção das associações de defesa do meio ambiente tem um papel fundamental a exercer junto aos administradores públicos.

Na Declaração do Rio de Janeiro de 1992, este princípio foi afirmado quando constou-se que a melhor forma de buscar soluções às questões ambientais está na participação da sociedade de forma conjunta. Veja-se,

No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre meio ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo em suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos entre os quais o ressarcimento dos danos e os recursos pertinentes (ONU, 1992).

Ainda que de forma genérica, a cooperação está contemplada no artigo 225 da Constituição Federal, quando explícito que é dever do Poder Público e da coletividade a defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Nesse aspecto, alguns dos instrumentos para efetivação dessas disposições são: 1) artigo 61, § 2º, da Constituição Federal, que dispõe sobre a iniciativa popular que pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles; 2) artigo 27, § 4º, da Constituição Federal, determinando que a lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual; 3) artigo 29, inciso XII e XIII, da Constituição Federal, sobre a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, e iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado, respectivamente.

Sobre esse princípio, Mukai afirma que,

Em todos os Estado e Municípios onde suas Constituições ou Leis Orgânicas contemplarem regras da espécie, concretizando o princípio da participação, será inconstitucional ou ilegal leis ou diretrizes que venham a ser estabelecidas sem a participação das entidades civis ambientalistas (2014 p. 45).

Nesse sentido, revela-se uma forma de cidadania participativa, ou seja, uma ação conjunta entre indivíduos e Estado para a proteção dos interesses difusos. Este princípio está em completa vinculação com o tema deste estudo, uma vez que quando se busca o exercício das práticas de mediação, a participação dos diversos atores sociais, grupos de cidadãos, ONGs, cientistas, entre outros, é fundamental para o alcance dos resultados esperados. Trata-se da estruturação de meios que possam oferecer ao cidadão possibilidades concretas de exercício democrático, exposição de opiniões e troca de ideias (CANOTILHO, 1996).

Além de resultados em prol do meio ambiente saudável, este princípio objetiva balizar as normas no sentido de agregar indivíduos por meio da informação e do maior nível de conhecimento possível, para que possa de fato buscar soluções de forma conjunta com o Estado. Requer, portanto, a conversão do cidadão passivo em ativo no que tange ao pensamento e ação sobre meio ambiente. A esse respeito Amartya Sen (2000) afirma que a noção de discussão pública fundamentada é importante ao próprio sistema democrático, além de gerar importantes consequências positivas e o fortalecimento da proteção ao meio ambiente.

A proposta, portanto, está na participação do cidadão na proteção de um bem que, por suas características, não pode ser protegido sem a participação de todos. Cabe ao Estado elaborar normas inovadoras e em sintonia com a evolução social para que a participação esteja sempre em escala crescente e com maior qualidade. Morato Leite e Canotilho (2007), nesse sentido, ensinam sobre a importância do comportamento ativo do cidadão enquanto obrigação cidadã participativa relacionada à responsabilidade social, não somente com as gerações presentes mais afirmando um compromisso com as futuras.

Além disso, conforme bem exposto na Declaração do Rio de Janeiro, a informação adequada é muito importante para que se tenha uma participação efetiva. Questão que está conectada diretamente com a educação de cada indivíduo para que o diálogo conduza a

soluções eficientes, uma vez que fundamentadas em bons materiais e conhecimento seguro. A formação da opinião, nesse contexto, apenas é possível quando em condições de educação de qualidade³⁶.

A esse respeito, a Constituição brasileira disciplina sobre três formas de promoção da participação cidadã na proteção do bem ambiental. O primeiro dispositivo está estabelecido no artigo 61, *caput*, e § 2º, o qual trata dos critérios para iniciativa das leis complementares e ordinárias:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e **aos cidadãos**, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (grifo nosso)

O §2º estabelece regras para a iniciativa popular:

§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (BRASIL, 1988)

Essas formas de participação, no entanto, podem ser qualificadas de complexas, uma vez que envolve exigências complicadas para o participante não especializado. A Lei 6.938/81, Política Nacional do Meio Ambiente, no artigo 6º, também dispõe sobre a participação da sociedade civil, na forma de órgãos colegiados.

O segundo mecanismo se refere à atuação de representantes da sociedade civil em órgãos que formulam e executam políticas públicas de natureza ambiental. Os conselhos são um exemplo, pois, inclusive, contam com poderes deliberativos, além de consultivos. Outra possibilidade dessa participação está nas audiências públicas para a discussão de temas específicos. Além destes, o plebiscito também pode ser considerado como mecanismo de participação popular na administração pública, artigo 14 da Constituição Federal.

³⁶ Nesse sentido, o artigo 5º, XXIII, da Constituição Federal, bem garante o direito à informação proveniente de órgãos públicos quando matéria de interesse individual ou coletivo em geral, quando o sigilo não for indispensável à segurança da comunidade.

Por fim, a terceira forma de participação está no Poder Judiciário, ou seja, no acesso à justiça (artigo 5º, XXXV, CF) e no devido processo legal (artigo 5º LV), requisitos essenciais da democracia do Estado de Direito. Por meio da responsabilização obrigada pelo judiciário na presença do contraditório e da ampla defesa, exerce-se a participação cidadã na proteção ambiental.

O princípio da cooperação exerce influência também no plano internacional. Dado ao fato que os riscos e os danos ambientais são transfronteiriços, importante que a preocupação par com a preservação dos ambientes naturais esteja sendo conduzida no plano das relações entre os Estados (MIRRA, 1996). Neste sentido, a cooperação entre os Estados por meio do dever de informação entre si em casos de situações críticas, de consulta em situações de empreendimentos de grande impacto – ou potencial grande impacto – transfronteiriços, de assistência em catástrofes ecológicas e de impedirem a transferência entre si de produtos e empresas que causem prejuízo à natureza.

A lógica da participação conjunta, nesse sentido, comporta uma característica específica da modernidade frente a um problema complexo como os danos ambientais. Isso porque, muitas vezes, um Estado deverá realizar determinada opção que não seja a mais vantajosa ao seu desenvolvimento econômico.

O princípio da cooperação, por fim, é instrumento fundamental do direito na preservação do meio ambiente, pois concentra sua essência na troca de informação, fator fundamental à tutela deste bem.

Ante o exposto, tendo como base os princípios de direito ambiental expostos, o próximo subcapítulo tem o objetivo de analisar a Política Nacional do Meio Ambiente, a qual está inteiramente fundamentada nestes princípios. Dessa forma, pretendeu-se discorrer sobre as bases principiológicas, para então adentrarmos aos aspectos legais do tema.

2.4 A Política Nacional do Meio Ambiente

A lei 6.938/81 instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente constituindo-se em um marco fundamental a este tema no direito ambiental brasileiro. Trata-se de uma legislação ampla e abrangente, a qual foi confirmada pela Constituição de 1988 e que situa-se como base às demais políticas específicas na área ambiental, tal como a Política de Recursos Hídricos, a de Educação Ambiental, ao Código Florestal, entre outros. Antes dessa legislação, cada Estado ou Município estava dotado de autonomia para implementar políticas em relação ao meio ambiente – e até mesmo para não realizar qualquer ação a esse respeito.

O artigo 2º desta lei estabelece os objetivos de preservação, de melhoria e de recuperação da qualidade do meio ambiente; ou seja, fatores a serem atingidos por meio dos princípios elencados nos incisos deste artigo³⁷. Esta política dispôs sobre Unidades de Conservação enquanto áreas protegidas da ação de determinadas atividades humanas. No entanto, ainda atualmente, o que se percebe é uma grande falta de instrumentos que permitam a efetivação desses princípios.

Uma das importantes contribuições dessa lei está nas definições conceituais a que se dedica, tal como de meio ambiente, de degradação, de poluição, entre outros. Com base fiel à lei, nesse sentido, o Ministério do Meio Ambiente publicou uma cartilha (BRASIL, 2013) com importantes conceitos de meio ambiente dispostos pela lei.

Em relação ao meio ambiente, reza tratar-se do 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, conforme artigo 3ª da lei. Degradação ambiental está conceituada como alterações adversas das características do meio ambiente, artigo 3º, II. Poluição se define como a degradação da qualidade ambiental, resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos, artigo 3º, III. O inciso V

³⁷ São eles: I – ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico (...); II – racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; III – planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; IV – proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; V – controle e zoneamento das atividades potencialmente poluidoras; VI – incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; VII – acompanhamento do estado da qualidade ambiental; VIII – recuperação de áreas degradadas; IX – proteção de áreas ameaçadas de degradação; X – educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

deste artigo define recursos ambientais como atmosfera, as águas interiores, superficiais ou subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

Esta lei ainda traz um conjunto de metas para minimização dos impactos negativos da ação do ser humano ao meio ambiente. Em sua relação de princípios, busca fundamentação teórica para punição das práticas que promovem degradação e para interferência em atividades de agentes econômicos e políticos. Nesse sentido, são princípios afirmados pela lei: o princípio do equilíbrio ecológico, da racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; do planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; da proteção dos ecossistemas; do controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; do acompanhamento do estado da qualidade ambiental; da recuperação de áreas degradadas; da proteção de áreas ameaçadas de degradação e da educação ambiental em todos os níveis do ensino.

Como visto, os princípios da Política Nacional do Meio Ambiente não coincidem exatamente com os princípios de direito ambiental antes analisados, os quais possuem aplicabilidade mais ampla. No entanto, é notória a coerência estabelecida entre eles e a finalidade a que se propõem.

A partir disso, esta lei objetiva a integração das políticas públicas de meio ambiente com os entes federativos, em prol da efetivação plena da lei. Trata-se da busca de harmonização entre o desenvolvimento socioeconômico e a extração de utilização dos recursos naturais. Nesse aspecto, a Política Nacional do Meio ambiente está dividida em três objetivos específicos, quais sejam: a preservação, o melhoramento e a recuperação do meio ambiente. No que tange à preservação, visa-se manter parcelas dos recursos naturais intocados para que seja possível a regeneração e, conseqüente, perpetuação das espécies e materiais. O melhoramento comporta tornar cada vez melhor o meio, manejando espécies de forma adequada para que o futuro esteja garantido de forma plena. Já a recuperação concentra-se em buscar ao máximo o *status quo ante* para que as qualidades naturais diversificadas sejam obtidas novamente. Este último trata-se do desafio maior e, por muitas vezes, impossível.

Um dos principais instrumentos dessa política é o licenciamento ambiental, que se trata de uma autorização a atividades potencialmente agressivas ao meio ambiente, disposto

no artigo 10 dessa Lei (ARAÚJO, 2013). O artigo 23, incisos III, VI e VII, da Constituição Federal, confirmam a competência comum dos Estados, Municípios, Distrito Federal e União para proteção do meio ambiente (natural, artístico, cultural, entre outros), combate à poluição e preservação das florestas, fauna e flora. No parágrafo único deste artigo há referência à lei complementar a ser desenvolvida para cooperação entre os entes federativos. Nesse sentido, embora a Política Nacional do Meio Ambiente houvesse determinação legal de que a competência licenciadora fosse dos órgãos estaduais e, supletivamente, dos órgãos federais, sua efetiva aplicação careceu de regulamentação específica, o que foi feita pela Lei complementar nº 140/2011³⁸.

Também de suma importância estão o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), ambos com finalidade de verificação técnica dos impactos das atividades humanas – industriais, comerciais, entre outras – ao meio ambiente.

A Política Nacional do Meio Ambiente também concedeu legitimidade ao Ministério Público, da União e dos Estados para a proposição de ações envolvendo responsabilidade (civil e criminal) por danos ambientais. Trata-se da ação civil pública por danos causados ao meio-ambiente, oportunidade em que as controvérsias sobre a titularidade desse direito foi resolvida. Ainda, ficou estabelecido que autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista e associações civis (que tenham entre suas funções institucionais a defesa de interesses coletivos específicos em que atuarão e que estejam constituídas a mais de um ano) também possuem legitimidade para a propositura dessas ações. Essa extensão, disciplinada pela lei, entende-se como um grande avanço no sentido de envolver a sociedade civil na tutela do direito ambiental.

Nos casos, no entanto, em que o Poder Público – Ministério Público – não se manifesta, existe a possibilidade de instituições civis ingressarem em juízo – com dispensa de adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e demais despesas (artigo 18 da Lei 7.347/85) – ou mesmo provocarem a atuação do Ministério Público. Trata-se de um aspecto democrático instituído pela legislação em prol da proteção do meio ambiente (CARVALHO, 2001). Além disso, na ação civil pública há a possibilidade do ajuizamento de

³⁸ Antes da Lei Complementar 140/2011, a resolução do CONAMA nº 237/97, havia disposto sobre critérios de competência entre órgãos federais, estaduais e municipais para fins de licenciamento. Embora muitos doutrinadores e magistrados entendessem a impossibilidade de que essas determinações fossem legítimas por não serem provenientes de uma lei complementar, as medidas determinadas pela resolução serviram como uma referência em termos da divisão de competências.

medidas cautelares, podendo-se evitar que um dano inicie ou embargar atividades em andamento de um ato danoso, sob pena de multa a ser estabelecida pelo juiz³⁹. Em caso de o dano já ter sido feito, ainda há a responsabilização civil e criminal.

Nesse contexto, o artigo 225 da Constituição Federal, fornece base constitucional para os instrumentos da Política Nacional de Meio ambiente, os quais são meios para que os objetivos acima elencados sejam atingidos. Esses instrumentos estão dispostos no artigo 9º da Lei 6.938/81. Trata-se de mecanismos que impõem limites a atuação descompromissada com o tema preservacionista. São eles:

- I – o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
- II – o zoneamento ambiental;
- III – a avaliação de impactos ambientais;
- IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;
- V – os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;
- VI – a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;
- VII – o sistema nacional de informações sobre meio ambiente;
- VIII – o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumento de Defesa Ambiental;
- IX – as penalidades disciplinares ou compensatórias não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental;
- X – a instituição do relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA;
- XI – a garantia da prestação de informações relativas ao meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;
- XII – o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

No que tange ao padrão de qualidade, trata-se de regulamentações dos órgãos ambientais quanto a limites nos níveis de poluição de água, solo, ar, etc. São valores estabelecidos com base em dados técnicos (MACHADO, 2012). O zoneamento ambiental – ou urbanístico – é instrumento presente nos planos diretores municipais e, por vezes, em legislações estaduais e federais, os quais também têm competência na área. Trata-se da

³⁹ Importante a ressalva feita por Carlos Carvalho de que “é preciso porém chamar atenção, (daí a importância de um advogado habilitado em questões ambientais para assessorar as associações), que estas ações não poderão ser propostas aleatoriamente, na base do mero entusiasmo, mas ao contrário, terão que estar fundamentadas em razões indubitáveis, de maneira que fique caracterizada a intenção real de proteger o bem ameaçado. Caso o juiz considere que a pretensão é manifestamente infundada, reza o art. 17 e seu parágrafo, que a associação autora pagará ao réu os honorários, e, se ficar configurada litigância de má-fé, a associação e seus diretores serão solidariamente condenados ao décuplo das custas, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos” (2001 p. 56).

delimitação de espaços que se subdividem em zonas semelhantes. Esta organização está na base dos projetos de desenvolvimento econômico dos municípios.

A avaliação de impactos ambientais constitui-se de um conjunto de técnicas que pretendem quantificar o impacto de instalações humanas – industriais, comerciais, residenciais, etc. – em determinadas áreas. Os dados verificados pretendem dar maior precisão às decisões a serem tomadas quanto ao licenciamento da obra. A partir desses dados verifica-se a viabilidade da realização de um empreendimento ou ocupação territorial. O licenciamento ambiental, por sua vez, refere-se a um processo administrativo, que deve tramitar no órgão fiscalizador competente – federal, municipal ou estadual –, que busca realizar um controle prévio dos danos ambientais (MACHADO, 2012). O objetivo é proteger determinada população de danos que possam comprometer sua qualidade de vida.

Como percebe-se, a qualidade ambiental é propósito da implantação dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, uma vez que o direito fundamental à vida está diretamente relacionado à qualidade do ambiente. Portanto, o incentivo a produtos, equipamentos, tecnologias, atividades que gerem menor impacto à natureza é instrumento dessa política. Nesse contexto, a destinação de reservas de proteção ambiental é fundamental. Da mesma forma, como será tratado com mais expansividade adiante, o Sistema Nacional de Informações Ambientais e o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental, também se constituem em importantes instrumentos de trocas de informações e ideias.

As penalidades aparecem como mecanismos eficientes à preservação ambiental, tanto em relação à compensação de danos quanto a multas disciplinares relacionadas a condutas danosas.

O Relatório de Qualidade do Meio Ambiente trata-se de publicações periódicas que visam informar como está a qualidade ambiental no país. Conforme informação do IBAMA,

este relatório sintetiza, sistematiza e analisa informações ambientais para a gestão dos recursos naturais e conservação dos ecossistemas em nosso país. O público alvo são os gestores de meio ambiente federais, estaduais e municipais, atores privados de educação e pesquisa, organismos internacionais, organizações não governamentais; meios de comunicação e o público em geral. (BRASIL, 2013)

O relatório está em harmonia com a necessária garantia da prestação de informações referentes ao meio ambiente, a qual deve ser provida pelo Poder Público. Assim como em relação ao Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais, o qual é exigido de pessoas físicas ou jurídicas que exerçam aquele tipo de atividade.

Nesse sentido, com base nas políticas de preservação, melhoramento e recuperação do meio ambiente, a Política Nacional do Meio Ambiente inaugurou a proteção ambiental ampla no Brasil. Com base nessa política, instrumentos de proteção ao meio ambiente foram difundidos e passaram a integrar de forma compulsória processos de desenvolvimento de atividades. A partir das lições aqui tratadas, portanto, com mais precisão será possível compreender a importância fundamental dos instrumentos de proteção ambiental que se desenvolveram no sistema jurídico brasileiro. O próximo capítulo, em vista disso, discorrerá sobre esses instrumentos e sua influência na proteção do meio ambiente, na medida em que a mediação é apresentada e destacada como um desses instrumentos.

2.5 Os instrumentos de proteção ambiental no direito brasileiro

Conforme já visto, o artigo 9º da Lei 6.938/81 dedica-se à descrição dos instrumentos de política ambiental que visam conter atividades econômicas potencialmente ameaçadoras de determinados ecossistemas⁴⁰. Por meio de medidas preventivas, corretivas e punitivas em forma de normas jurídicas, busca-se a regulamentação de atividades que representem

⁴⁰ Lei 6.938/81, artigo 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; II - o zoneamento ambiental; III - a avaliação de impactos ambientais; IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental. X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais. XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

impactos danosos ao meio ambiente. Conforme Barros et al. (2012), estes instrumentos são restrições a atividades, controle de uso de recursos naturais e especificações de tecnologias.

Nesse sentido, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), o qual possui competência para estabelecer parâmetros de necessidade e de exigências em relação aos instrumentos de proteção do meio ambiente, definiu o entendimento da expressão “impacto ambiental” com intuito de balizar as situações em que os instrumentos serão necessários. Nesses termos, impacto ambiental é,

qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; a qualidade dos recursos ambientais (CONAMA, 1986)

Trata-se de definição bastante ampla, que ultrapassa o conceito de poluição ou degradação do meio ambiente dispostas na Política Nacional do Meio Ambiente. Nota-se a tentativa de abarcar nesta definição um rol bastante grande de atividades na busca de não excluir nenhuma atividade potencialmente agressiva.

Dos instrumentos elencados no artigo 9º da Política Nacional do Meio Ambiente, serão analisados aqueles pertinentes à proposta deste estudo e que se enquadram como preventivos, corretivos e repressivos. Nesse contexto, portanto, serão analisados neste capítulo alguns instrumentos de proteção ambiental, suas deficiências e qualidades. Para tanto, parte-se da análise dos instrumentos preventivos de proteção ambiental, de forma a apresentar as formas existentes no sistema pátrio para prevenir danos para não haja a necessidade de busca de reparação. Na sequência, examinam-se os instrumentos corretivos, os quais são aplicados quando infelizmente já houve danos verificados. Logo após, discorre-se sobre os instrumentos repressivos aplicação aos causadores de danos e, por fim, analisam-se alguns instrumentos extrajudiciais de proteção do meio ambiente, fundamentais para a construção do presente estudo.

2.5.1 Instrumentos preventivos

Os instrumentos possuem sua fundamentação nos princípios da prevenção e da precaução, baseados na lógica de que a manutenção dos recursos naturais é possível quando há preocupação quanto aos riscos ou da potencialidade deles. Toda intervenção humana em um meio natural causa alterações de diferentes ordens na organização e na fluidez de um determinado ecossistema. Em maior ou menor escala, essas alterações podem vir a comprometer a dinâmica do sistema e causar danos reversíveis ou não. Dependendo do desequilíbrio causado, pode-se colocar em risco a vida da fauna, flora e até mesmo humana de determinada região. Além disso, determinadas modificações no ecossistema podem requisitar montantes vultosos e esforços inquantificáveis.

O Licenciamento Ambiental Prévio constitui-se de instrumento importante dessas situações, uma vez que, desde a Lei 6.938/81, é obrigatório para empreendimentos de alta complexidade⁴¹ e demanda a realização do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA (FIRJAN, 2004). Nesse sentido, a avaliação prévia de impactos ambientais está prevista na Política Nacional de Meio Ambiente, assim como contemplada pela Constituição Federal, artigo 225, IV, § 1º. Trata-se de procedimento no qual o poder público acompanha a implantação e o estabelecimento de atividades que utilizam recursos naturais ou que impactam significativamente no meio ambiente, consideradas potencialmente poluidoras. É obrigação do empreendedor, cujo tipo de empreendimento está listado na Resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA, 1997), encaminhar o licenciamento ao órgão competente. No entanto, esta listagem não é exaustiva, uma vez que pode ser solicitado o licenciamento para atividades não listadas e que representem impacto significativo ao meio ambiente.

Conforme Marchesan, Steigleder e Cappelli (2006), o Estudo de Impacto Ambiental tem objetivo de evitar que um projeto, justificável economicamente, se revele posteriormente danoso ao meio ambiente. Por isso, a natureza preventiva desse instrumento da política de defesa ambiental.

Esse procedimento serve para que o empresário tenha ciência de suas obrigações concernentes ao meio ambiente, assim como para que o órgão ambiental seja capaz de

⁴¹ Como empreendimentos de alta complexidade, entendem-se serviços em áreas legalmente protegidas, obras de grande impacto ambiental (hidroelétricas, termelétricas, entre outros).

verificar o grau de impacto das atividades empresariais. Constitui-se, portanto, em controle ambiental das atividades. A não realização desse procedimento sujeita à empresa a sanções da Lei 6.938/81 e da Lei de Crimes Ambientais, tais como: advertências, multas, embargos, paralisação das atividades (FIRJAN, 2004).

A competência para realização do processo de licenciamento é do Município, Estado e Federação. Na esfera federal o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis é órgão responsável e estão sob sua competência atividades desenvolvidas em mais de um estado ou cujos impactos ultrapassem as fronteiras estaduais. A Política Nacional do Meio Ambiente dispôs que para atividades localizadas dentro dos estados, a competência para o licenciamento é do órgão estadual de fiscalização ambiental – cada estado brasileiro possui um em específico. No entanto, a lei permite que o estado delegue esta função ao município em casos de atividades com impactos locais. O importante é que o licenciamento seja solicitado a uma única esfera de competência, ainda que durante o processo possam ser exigidas manifestações de órgãos de outros entes.

O artigo 20 da Resolução 237/91, dispõe, por fim, que

Os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuam em seus quadros, ou à sua disposição, profissionais legalmente habilitados (CONAMA, 1997).

Por outro lado, há atividades sobre as quais não se tem conhecimento científico sobre o impacto a ser causado, impedindo que possa realizar um estudo verossímil e dificultando a decisão sobre sua aprovação ou não. Muitas vezes há indícios, estatísticas, mas não certeza científica. Nessas situações, a precaução induz à inércia até que haja elementos científicos que conduzam a alguma certeza. Prefere-se a inviabilidade da atividade à autorização baseada na incerteza; enquanto atividades inviabilizadas com base na prevenção estão fundamentadas em estudos de avaliação de riscos e condições reparatórias.

Em relação ao Estudo de Impacto Ambiental e ao Relatório de Impacto Ambiental, o artigo 3^a da Resolução 237/91, determina que somente empreendimentos e atividades considerados como causadores de efetiva e potencial degradação do meio ambiente estarão submetidos ao EIA e ao RIMA, garantida a publicidade – por meio de audiência pública – do

procedimento e decisões. Esta resolução, adequando-se ao dispositivo constitucional, reduziu a abrangência do Estudo de Impacto Ambiental para apenas empreendimentos de significativa degradação do meio ambiente.

A esse respeito, Mukai ensina que,

Observe-se que a questão de saber quando determinada atividade pode ou não causar significativa degradação ao meio ambiente é da competência discricionária e exclusiva do órgão ambiental competente. Portanto, a exigência ou não do estudo mencionado, uma vez feita por este órgão, não pode ser objeto de nenhuma reforma judicial sob pena de invasão de competência exclusiva dada pela legislação à administração ambiental, violando-se, assim, o princípio da independência e harmonia dos poderes (art. 2º da Constituição da República). (2014 p. 95)

O Estudo de Impacto Ambiental deverá ser desenvolvido por profissionais legalmente habilitados que, conforme Heline Ferreira (2007), deve-se observar algumas diretrizes gerais, tais como:

Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de não-execução; identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais que poderão ser gerados durante as fases de implantação e operação da atividade; definir a área de influência do projeto considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza; considerar os planos e programas governamentais em implantação na área de influência e a sua compatibilidade com o projeto a ser desenvolvido (2007 p. 224).

Essas orientações gerais devem ainda ser complementadas pelas diretrizes advindas do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA) e de órgãos estaduais e municipais quando estes acharem necessários devido à especificidade do caso.

O Relatório de Impacto Ambiental, por sua vez, sucede ao Estudo de Impacto Ambiental e as condições de sua confecção estão estabelecidas no artigo 9º da Resolução 001/86 do CONAMA (1986). Seu objetivo é condensar as conclusões do estudo de forma objetiva e fácil compreensão.

Nesse sentido, segundo Ferreira,

É importante mencionar que, muito embora as conclusões oriundas do estudo prévio de impacto ambiental não vinculem a decisão administrativa com relação ao licenciamento da atividade pretendida, elas constituem um limite à liberdade de atuação do Poder Público. Isso significa que o administrador público poderá optar por uma solução distinta daquela proposta pelo RIMA, desde que tal decisão seja devidamente motivada e justificada. No entanto, a adoção de solução contrária à proteção do meio ambiente implicará a ilegalidade da obra ou atividade (2007 p. 245).

O propósito desse relatório, portanto, é que esteja acessível ao público, promovendo-se a publicidade sobre determinado empreendimento – com observância ao sigilo industrial, quando necessário –, uma vez que o impacto pode estender-se de forma difusa a uma ou mais comunidades. A Constituição Federal dispõe também sobre a publicidade deste relatório no artigo 225, §1º, IV. Da data do seu recebimento, possíveis interessados terão 45 dias para solicitar a realização de uma audiência pública que, embora sem caráter decisório, possui importante caráter consultivo e de referendamento. Trata-se da participação coletiva nas discussões sobre a viabilidade de determinados empreendimentos.

Conforme a resolução nº 9/87 do CONAMA, sendo solicitada a audiência pública pelo Ministério Público ou por no mínimo cinquenta cidadãos, sua realização é obrigatória e, em caso de não realização, induz-se a nulidade do licenciamento ambiental. Mais uma vez pode-se notar claramente a importância dedicada pela legislação à informação e à participação popular nos processos decisórios envolvendo o meio ambiente.

O Estudo de Impacto Ambiental, com a Constituição Federal de 1988, portanto, foi elevado à norma constitucional quando da disposição de sua obrigatoriedade em casos de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

Nesse sentido, Marinoni (2005) ensina que, a expressão “potencialmente causadora de significativa degradação” compreende uma zona de certeza positiva, nas quais há impactos significantes, e uma zona de certeza negativa, em que não existirão impactos significantes. Em ambas, não há como considerar qualquer noção de discricionariedade do Poder Público, pois, na zona de certeza positiva, o administrador público deve exigir o estudo de impacto ambiental e na zona de certeza negativa, este dever não existe. Ao mesmo tempo, entre estas zonas existe uma zona intermediária, denominada halo do conceito. Na zona em que a dúvida sobre a extensão e o alcance do referido conceito estão presentes, a discricionariedade do Poder Público remanescerá, podendo gerar equívocos prejudiciais ao meio ambiente.

Nesse sentido, compreende-se a importância do Estudo de Impacto Ambiental como parte dos requisitos do licenciamento e, portanto, como instrumento preventivo de proteção. Aos processos de mediação ambiental, portanto, este estudo pode contribuir de forma significativa no sentido de fornecer às partes envolvidas informações fundamentais para a condução do diálogo produtivo em busca da solução composta.

No entanto, quando os instrumentos preventivos não exercem uma ação eficaz e não produzem a proteção esperada, os instrumentos corretivos entram em cena para buscar a recuperação do dano causado. No próximo subcapítulo, portanto, analisam-se alguns instrumentos corretivos, os quais têm a pretensão, ainda que árdua, de recupera o *status quo* ante ao dano.

2.5.2 Instrumentos corretivos

A utilização de instrumentos corretivos se dá quando da necessidade de estancar a realização de determinada atividade para fins de promoção de recuperação da área ou do bem degradado. Busca-se corrigir condutas por meio de imposições administrativas.

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), previsto pela Lei da Ação Civil Pública, artigo 5º, § 6º, trata-se de instrumento judicial corretivo em que firma-se um ajustamento de interesses. Dispõe o referido artigo que “os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

O objetivo está em buscar soluções para problemas iminentes ou concretos – portanto, possui em certa medida caráter preventivo – cujo maior interesse seja a recuperação de áreas danificadas ou a prevenção do dano. O responsável pela atividade poluidora – ou potencialmente poluidora – dispõe-se a cumprir com exigências legais determinadas pelo poder público. A qualificação como título jurídico extrajudicial é pertinente, mas para que

seja possível a garantia em juízo, deve ser submetido à avaliação judicial, na qual pode ser rejeitada pelo juiz em caso de considerar inadequação das cláusulas⁴².

O TAC, nesse aspecto, constitui-se um momento muito importante em que o próprio Ministério Público tem nas mãos a possibilidade de desenvolver a participação das partes no sentido de buscarem conjuntamente um acordo. Trata-se de momento em que a mediação pode ser inclusive potencializada. Esse espaço existe dentro do processo e está ainda mais em evidência no Novo Código de Processo Civil⁴³, o qual inclui em seus primeiros artigos a importância da ênfase a instrumentos de solução pacífica de conflitos, tais como a mediação.

Devido ao caráter indisponível do meio ambiente, o interesse prevalecente sempre deverá ser em prol do meio ambiente. Portanto, não há falar-se em transação, enquanto meio jurídico que estabelece concessão mútua de direitos e obrigações realizada em juízo, conforme artigo 1.025 do Código Civil Brasileiro. O termo de ajustamento de conduta constitui-se instrumento similar à transação civil, na qual há comprometimento do responsável pela atividade.

Segundo Morato Leite,

Trata-se, na verdade, de um novo instrumento de tutela de interesses metaindividuais preventivo e inibitório, com concepção diversa dos institutos do direito civil existentes e objetivando regular uma ordem social e jurídica diferenciada. Destarte, o compromisso que regula somente pode ter por objeto a adaptação da irregularidade às determinações das leis. Não há meio-termo. Não se pode admitir a continuidade da conduta inquinada de ilegal e lesiva ao meio ambiente, nem seu temperamento (LEITE, 2004).

Nesse sentido, o termo não pode destoar do principal objetivo que é a preservação ambiental. Portanto, há possibilidade de flexibilização de prazos ou condições de efetivação de medidas protetivas, sempre com a devida atenção na não tolerância a atividades que não estejam de acordo com o interesse jurídico ambiental. É imprescindível que se alcance a

⁴² A esse respeito, Morato Leite defende que o termo de ajustamento de conduta deveria ser necessariamente submetido à avaliação judicial. Isso porque, segundo ele, “crê-se que a homologação daria maior credibilidade a este instrumento, que, em última análise, objetiva proteger interesses relevantes da sociedade” (LEITE, 2004 p. 108).

⁴³ Sancionado em 16 de março de 2015, Lei 13.105, denominado Novo Código de Processo Civil, que vem a substituir o CPC de 1973. Esta nova legislação entrou em vigor em 16 de março de 2016 e traz avanços significativos no intuito de alcançar maior celeridade e uniformização jurisprudencial nas demandas, entre outros.

reparação integral do bem protegido, sob pena de multa em caso de descumprimento ou de cumprimento inadequado.

Por tratar-se de um interesse difuso e indisponível, a apreciação do Ministério Público é necessária quando o termo não é proposto por este órgão. É de sua competência, em nível estadual e federal, respectivamente, a fiscalização do compromisso firmado. Nesse sentido, o termo de ajuste deve conter a integral reparação do dano, a identificação específica das obrigações a serem cumpridas, a estipulação de sanções em caso de descumprimento, assim como, a anuência do Ministério Público (MILARÉ, 2011). As condições passíveis de ajustamento restringem-se à forma, momento, local do cumprimento e as cominações sancionatórias, uma vez que se trata de obrigação indisponível em vista a eficácia extrajudicial.

O eventual descumprimento induz ajuizamento de ação civil pública a qualquer dos legitimados a ingresso deste instrumento.

Nesse contexto, a recuperação total do bem deve ser sempre a primeira prioridade; no entanto, muitas vezes o retorno ao estado em que estava antes é impossível. Os instrumentos corretivos, como o termo de ajustamento de conduta, comportam a importante tarefa de recuperar ou substituir o bem degradado (LEITE, 2004). Quando há ciência da impossibilidade da restauração, fala-se no instrumento da compensação ecológica, a qual pode conter obrigação de fazer – de atuar em determinada área plantando novas espécies, por exemplo – ou obrigação pecuniária em casos em que o dano seja inviável de recuperação natural⁴⁴.

Conforme Morato Leite,

A indenização pecuniária, apesar de preterida em relação à reabilitação do bem lesado, traz como ponto positivo a certeza da sanção civil e uma função compensatória do dano ambiental. Vale ressaltar mais uma vez que pode ocorrer a restauração parcial e, concomitantemente, a compensação por equivalente (2004 p. 110).

⁴⁴ Os valores recolhidos nestas situações em que o degradante/poluidor foi obrigado judicialmente a pagar indenização, conforme Lei 7.347/85, artigo 13º, são destinados 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 de áreas e bens ambientais lesados.

A doutrina divide em quatro subespécies de compensação do bem degradado: compensação jurisdicional, extrajudicial, preestabelecida ou normativa e de fundos autônomos. A primeira refere-se a imposições legais provenientes de processos judiciais em que houve sentença transitada em julgado e na qual o poluidor/degradador foi obrigado a substituir o bem danificado por outro semelhante ou pelo pagamento pecuniário equivalente. A compensação extrajudicial ocorre na forma do termo de ajustamento de conduta, analisado anteriormente. De fato, muitos destes termos que deveriam funcionar como forma de reparação dos bens degradados, acabam resultando em substituição destes bens em face da dificuldade de restauração do *status quo ante*. No entanto, diante dessa realidade, o termo deve conter expressamente as dificuldades naturais apresentadas e a opção pela compensação em parâmetros de substituição e não de reparação.

A terceira espécie de compensação, conforme Morato Leite (2004 p. 112), compreende-se como “a formulada pelo legislador, independente das imputações jurisdicionais e administrativas, que serve para compensar os impactos negativos ao meio ambiente”. O autor utiliza como exemplo a Lei 9.985/00 – Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação –, no artigo 36, uma vez que estabelece a imposição de projetos com impacto no meio ambiente ao empreendedor– tendo por base o estudo de impacto ambiental – e a obrigação de apoiar a implementação e a manutenção de unidade de conservação, tais como Estações Ecológicas e Reservas Biológicas. Trata-se da previsão de compensação ecológica, por meio de unidades de conservação aos casos em que se considera importante e necessária a autorização de atividades de significativo impacto ambiental.

A compensação por meio de fundos autônomos, também é conhecida como forma alternativa de solução de conflitos. Trata-se de fundos financiados por agentes considerados potenciais poluidores, uma aplicação do princípio do poluidor-pagador. Constitui-se em um interessante fundo para financiamento de danos em que não há possibilidade de identificação dos responsáveis.

Segundo Morato Leite,

Não se trata, todavia, de um mecanismo coercitivo dentro do sistema do direito estrangeiro. Há quem diga que os agentes degradadores podem sentir-se licenciados para poluir, já que contribuem para o fundo de compensação. Além desta desvantagem, o fundo autônomo de compensação apresenta outras, como os custos burocráticos de funcionamento e as dificuldades em estipular as devidas contribuições pelos diferentes agentes poluidores (2004 p. 115).

Em vista disso, os instrumentos corretivos de proteção ecológica, como se pode analisar, enfrentam questões complexas que muitas vezes inviabilizam sua efetivação. A impossibilidade financeira do responsável pelo pagamento de indenizações, provenientes de termos de ajustamento de conduta ou termos compensatórios, muitas vezes, faz com que determinada área nunca seja recuperada. Ainda é preciso intensificar a atenção da sociedade, dos administradores públicos, dos juristas, entre outros, nestas questões, para que se busquem meios alternativos – e novas perspectivas de análise – de resolução deste tipo de conflitos. A proposta da mediação ambiental, nesse aspecto, refere-se a uma destas possibilidades.

A seguir, serão analisados alguns instrumentos repressivos que auxiliam na proteção do meio ambiente. É importante lembrar que a repressão deve apresentar-se sempre como a última alternativa de aplicação. Isso porque a repressão não garante a recuperação da região ou bem degradado. No entanto, como forma coibir a ação generalizada de potenciais poluidores, trata-se de instrumentos necessários à ação ambiental.

2.5.3 Instrumentos repressivos

A repressão é uma forma de coerção monopolizada pelo Estado e positivada pelo direito na tentativa de inibir comportamentos que perturbam a organização social. A legitimidade desse uso da força advém da vontade social manifesta em forma da legislação.

Segundo Bobbio,

O direito desenvolve a função de proteção em relação aos atos lícitos (que podem ser tanto atos permitidos, quanto obrigatórios) mediante a repressão dos atos ilícitos. (...) Na teoria geral do direito contemporâneo ainda é dominante a concepção repressiva do direito. (...) Este se traduz na importância exclusiva dada às sanções negativas: a coação é, ela própria, considerada uma sanção negativa, ou, então, o meio extremo para tornar eficazes as sanções (negativas), predispostas pelo ordenamento mesmo para a conservação do próprio patrimônio normativo (2007 p. 2 e 7).

Muitas vezes a coação se coloca necessária em vista da proteção de uma coletividade e diante de atitudes tomadas por um indivíduo ou grupo. Isso porque, segundo Dias (2001), a conscientização ambiental não se desenvolveu a ponto de superar o objetivo de obtenção de lucros. Portanto, o bem ambiental não detém ainda uma proteção intrínseca. Nesse sentido, a instituição de mecanismos repressores é questão necessária para evitar práticas danosas.

Nessas situações, alguns indivíduos têm sua posição fortalecida frente aos demais. No que tange aos direitos difusos, essa imposição é imperiosa. Uma das formas de garantir o cumprimento da legislação, portanto, é o uso do aparato repressivo.

A complexidade que envolve os interesses difusos (cujas titularidades não se pode definir), contudo, impõe alternativas sancionatórias que não as tradicionais do direito, tal como a sanção penal. A relação do ser humano com o meio ambiente comporta situações e elementos que vão além das concepções individuais e, segundo François Ost (1995), contemporaneamente elas extrapolam os limites da propriedade – e de demais direitos individuais – tendo inclusive alcançado projeções extrafronteiriças. O direito, portanto, deve adaptar-se às novas implicações de seu papel na sociedade e não pode reduzir-se à sanção penal.

Nesse sentido,

A complexidade e a precariedade da matéria penal ecológica tornam não sempre fácil a exata individuação do bem jurídico tutelado por determinada proposição incriminadora. Na atualidade, em todas as ordenações penais que se mostrem amadurecidas, existe um complexo de normas que, mesmo diferindo em seu objeto específico, referem-se todas elas ao bem jurídico que integra a categoria ‘segurança’ da ‘conservação’ do ambiente natural (COSTA JR, et al., 1981 p. 47).

Contudo, ao se por em cheque o cumprimento de normas de direito ambiental, o papel educativo da sanção se coloca relevante, uma vez que se está diante da necessidade de defesa de interesses difusos. Trata-se de valores maiores a serem protegidos, uma vez que diretamente estão conectados à qualidade de vida e a dignidade da pessoa humana.

Segundo Freitas,

Tudo deve ser feito para criminalizar as condutas nocivas ao meio ambiente, pois trata-se de um bem jurídico de valor inestimável, uma vez que diz respeito à toda a coletividade, e de difícil reparação. Muitas vezes as sanções administrativas ou civis

revelam-se insuficientes para proteger o meio ambiente, enquanto a sanção penal tem maior poder intimidatório (2000 p. 11).

No entanto, importa salientar que Bobbio (2007) ainda defende que há predominantemente uma concepção repressiva do direito, entendendo-se o direito como ordenamento coativo. O crescente número de normas, característica do Estado contemporâneo, faria com que se houvesse um fenômeno de encorajamento a determinadas condutas, socialmente aceitáveis, e o abandono da visão do direito como ordenamento protetor-repressivo. Logo, o ordenamento jurídico estaria funcionando como promoção de condutas. Em se tratando da proteção do meio ambiente, muito interessa o alcance cada vez maior dessa função promocional do direito.

Ainda assim, em relação a repressão proporcionada pelo direito penal à proteção do meio ambiente, Toshio Mukai (2014) comenta que a indeterminação dos tipos penais em relação ao meio ambiente contribui para as dificuldades de execução da proteção ambiental pela via penal e que houve incapacidade do legislador em formar um sistema normativo analítico (exaustivo).

A Lei de Crimes Ambientais, Lei 9.605/98, nesse sentido, representa-se relevante na proteção do bem jurídico ambiental, ao mesmo tempo em que constantemente é alvo de questionamentos doutrinários quanto a sua eficácia. Esta lei comporta sanções penais e administrativas para condutas lesivas ao meio ambiente.

Juntamente com a Lei 7.804/89, a legislação em questão regulamentou o artigo 225, § 3º da Constituição Federal em relação aos crimes ecológicos. Nesse sentido, dispõe que a coautoria em crimes ambientais deve ser sempre recebida como culposa, conforme o artigo 2º. Esse mesmo tratamento deve ser dedicado aos diretores, administradores, membros de conselhos e órgãos técnicos, auditores, gerentes, prepostos ou mandatários da pessoa jurídica, os quais sabiam da conduta e seu teor criminoso e mesmo assim se omitiram.

Conforme Mukai,

Trata-se, no caso, da participação omissiva, que, segundo a doutrina penalista, só pode ser imputada a quem tenha o dever de evitar o evento criminoso. Quem não tem o dever de jurídico de evitar o crime, não pode ser considerado co-autor ou partícipe por omissão (2014 p. 89).

O artigo 3º daquela lei dispõe sobre a responsabilização penal, administrativa e civil da pessoa jurídica em casos da ocorrência dos ilícitos previstos na Lei 9.605/98 e em casos em que a infração tenha sido cometida por representante legal, contratual ou de órgãos colegiado. A inclusão da pessoa jurídica enquanto passível de penalização criminal é a grande inovação dessa legislação e a coloca como uma das mais modernas do ocidente. Nesse sentido, o artigo 4º dispõe sobre a possibilidade da desconsideração da personalidade jurídica quando esta se constituir um empecilho à reparação do meio ambiente.

A Lei de Crimes Ambientais também previu a conversão da pena privativa de liberdade em penas restritivas de direito em caso em que o crime seja culposo ou quando a pena privativa for menor do que quatro anos e em casos em que a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do condenado, assim como em situações em que as condições do crime, indicarem que a substituição seja suficiente para efeitos de reprovação e prevenção do crime (MUKAI, 2014). Em relação às penas aplicadas à pessoa jurídica, são elas as multas, as restritivas de direitos e de prestação de serviços à comunidade; conforme artigo 21º. Dentre as penas restritivas de direitos estão a suspensão parcial ou total de atividades, a interdição do estabelecimento, obra, atividades, e a proibição de contratar com o poder público.

Sobre a prestação de serviços à comunidade, podem ser: I) financiamentos de programas e projetos ambientais; II) execução de obras de recuperação de áreas degradadas; III) manutenção de espaços públicos e IV) contribuição a entidades ambientais e culturais.

Em relação às pessoas físicas, as penas restritivas de direitos estão estabelecidas no artigo 8º e são da seguinte natureza: I) prestação de serviços à comunidade; II) interdição temporária de direitos; III) suspensão parcial ou total de atividades; IV) prestação pecuniária e V) recolhimento domiciliar.

A Lei de Crimes Ambientais trata especificamente dos crimes de meio ambiente, trazendo nos artigos 29 a 37 os tipos penais relacionados à fauna e na seção II quanto à flora. Os artigos que incluem o intervalo do 54 ao 61, tratam dos crimes de poluição, enquanto o artigo 62 se refere a crimes de destruição, inutilização ou deterioração de bens culturais.

O enquadramento das ações penais que envolvem crimes ambientais também pode se dar em sede dos Juizados Especiais Criminais, conforme a Lei 9.099/95, nos casos em que

não há previsão de pena superior a um ano (FREITAS, 2000). A aplicação da Lei dos Juizados está no art. 27 da Lei Penal Ambiental.

Em relação a isso, Freitas ensina que,

Tanto em caso de transação quanto de suspensão do processo, a extinção da punibilidade dependerá de laudo comprobatório de reparação do dano ambiental. A submissão das ocorrências ao Juizado Especial não encontra obstáculo no fato de ele não estar implantado ou de ser a matéria de competência da Justiça Federal, pois em locais onde não haja Juizado Especial, a Lei n. 9.099/95 pode ser aplicada por juiz de direito de varas comuns e nos delitos de competência da Justiça Federal o rito processual preconizado na Lei n. 9.099/95 deve ser observado. Uma vez que a pena privativa de liberdade inferior a 4 anos pode ser substituída por pena restritiva de direitos, a quase totalidade dos crimes ambientais é punida com penas restritivas de direitos (2000 p. 12).

O aparato repressivo, portanto, que envolve responsabilização penal, civil e administrativa, procura cercar o infrator da todas as formas na tentativa de coibi-lo à prática de novos atos lesivos ao meio ambiente. São previsões jurídicas negativas utilizadas como instrumento de desencorajamento de determinados comportamentos e, na sua aplicação, os princípios do direito ambiental pátrio são de aplicabilidade fundamental.

A necessidade dos instrumentos repressivos de direito ambiental é questão absoluta no contexto brasileiro, até mesmo pela proibição a qualquer retrocesso. Contudo, a complexidade das relações sociais atuais e da relação entre ser humano e o meio ambiente exige o desenvolvimento de instrumentos alternativos, uma vez que a limitação dos instrumentos tipicamente repressivos restringe a aplicação do direito a mero controle social. Nesse sentido, portanto, apresenta-a a mediação como instrumento alternativo para que não haja necessidade de atingir uma situação em que a repressão deva ser aplicada. É nesse aspecto que o próximo subcapítulo pretende discorrer sobre instrumentos extrajudiciais de proteção ambiental, introduzindo a mediação que será mais amplamente tratada no último capítulo.

2.5.4 Instrumentos extrajudiciais de proteção ao meio ambiente

Além dos instrumentos legislativos, algumas outras práticas se mostram importantes na proteção do meio ambiente. Sempre focalizando na prevenção e na precaução, instrumentos que envolvem menor coerção e maior conscientização, podem se mostrar significativamente eficazes na busca de soluções a problemas complexos como os advindos da degradação do meio ambiente.

Compreende-se, nesse sentido, como um dos instrumentos mais eficazes à preservação e à recuperação dos bens naturais, a conscientização em relação à problemática ambiental. A noção ampla da impossibilidade de identificação dos afetados pelos danos ambientais impõe a participação de cada cidadão em um projeto que necessariamente deve ser de todos conjuntamente. Para tanto, o mínimo existencial necessário para que tenha pela participação e consciência da realidade fática são a informação e a educação ambientais.

Marcelo Abelha Rodrigues (2002) discorre sobre o princípio da participação, considerando-o como um dos princípios fundamentais do direito ambiental. Refere-se à participação de todos os integrantes de uma comunidade da tomada de decisões políticas em relação a temas que afetam a todos, tal como o meio ambiente. Trata-se de princípio que deve incidir nas esferas legislativa, administrativa e processual, e consiste na atuação positiva e ativa do cidadão na política estatal. É a sociedade civil cumprindo seu papel de forma direta na busca de soluções que visem a proteção do meio ambiente.

Nesse sentido, apenas com adequada informação é possível promover uma eficaz participação e, em se tratando da esfera ambiental, a informação advém da boa educação ambiental. Esse processo, com início na escolarização básica, deve estar pautado na promoção de informações claras, acessíveis, tempestivas, completas e contínuas.

O direito à informação ambiental está dentre os quatro princípios de justiça ambiental⁴⁵ (ACSERALD, et al., 2009), quais sejam: I) que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de decisões de políticas e de programas federais,

⁴⁵ O conceito de “justiça ambiental” surgiu, conforme Henri Acserald, porque “para designar esse fenômeno de imposição desproporcional dos riscos ambientais às populações menos dotadas de recursos financeiros, políticos e informacionais, tem sido consagrado o termo *injustiça ambiental*. Como contraponto, cunhou-se a noção de *justiça ambiental* para denominar um quadro de vida futuro no qual essa dimensão ambiental da injustiça social venha a ser superada. Essa noção tem sido utilizada, sobretudo, para constituir uma nova perspectiva a integrar as lutas ambientais e sociais” (ACSERALD, et al., 2009 p. 9).

estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais política⁴⁶; II) que o acesso seja justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do país; III) que seja amplo o acesso às informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais e a destinação de rejeitos e localização de fontes de riscos ambientais, bem como aos processos democráticos e participativos de definição de políticas, planos, programas e projetos que lhes dizem respeito; IV) que haja favorecimento da constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares para serem protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento, que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade do seu uso (MOURA, 2010).

A participação popular nos debates e decisões políticas é imprescindível ao desenvolvimento de qualquer Estado, uma vez que dessa forma o referendo produz a legitimação automática da norma e sua eficácia social. Em relação ao direito difuso a importância da participação popular se faz mais intensa. E para que essa participação ocorra, é imperioso haver o conhecimento substancial da matéria debatida. Do contrário, não há condições de configuração de um debate produtivo e de soluções eficientes e legítimas. Esse conhecimento pode ser expresso pela consciência ecológica.

Nesse sentido, a Constituição Federal prevê o direito à informação ambiental, como direito de todos, no artigo 5º, incisos XIV, XXXIII e XXIV,

Art. 5º: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

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

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

⁴⁶ Nesse aspecto importante o que ensina Leonardo da Rocha de Souza, “A vulnerabilidade de algumas classes sociais em relação às decisões e normas ambientais também está relacionada ao subdesenvolvimento. Historicamente, os países subdesenvolvidos têm sofrido com a apropriação dos seus bens naturais por parte dos países desenvolvidos como forma de expansão de seu capital. A degradação ambiental, assim, está intimamente ligada ao surgimento e à manutenção do subdesenvolvimento (...). Em outras palavras, os países desenvolvidos, além de se desenvolverem (economicamente) ainda mais, retiram dos países subdesenvolvidos as condições que permitiriam seu desenvolvimento, ou seja, os bens naturais” (SOUZA, 2014, p. 190) .

Complementado pelo artigo 6º e 8º da Lei 7.347/85, e pelos artigos 4º, inciso V, e 9º, incisos X e XI, da Lei 6.938/81.

Art. 6º: Qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção.

Art. 8º: Para instruir a inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 (quinze) dias.

§ 1º O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

§ 2º Somente nos casos em que a lei impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação, hipótese em que a ação poderá ser proposta desacompanhada daqueles documentos, cabendo ao juiz requisitá-los.

Art. 4º: A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico.

Art. 9º: São Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

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

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

Como já analisado, também o artigo 10 da declaração do Rio de Janeiro, de 1992, expressa a importância da divulgação da educação e de informações para promoção da preservação ambiental. Um importante vetor de informação, nesse sentido, a título de exemplo, pode ser o Relatório de Impacto Ambiental, o qual informa os resultados das pesquisas realizadas em função de novos empreendimentos e atividades.

Em relação à educação ambiental, a Constituição Federal estabeleceu-a como pressuposto da conscientização em relação à proteção do meio ambiente. No artigo 225, § 1º, inciso VI, desta carta, está disposto sobre o dever do poder público em promover a educação ambiental em todos os níveis do ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente. A lei que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental, Lei 9.795/99, regulamentou esta disposição constitucional:

Art. 1º: Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades,

atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

A esse respeito, conforme Ferreira,

Ao inserir no âmbito da proteção constitucional elementos indispensáveis ao exercício da cidadania ambiental, o constituinte reconheceu expressamente a relevância da educação e da conscientização pública na tutela do meio ambiente. Apenas mediante um processo de alfabetização ecológica será possível formar cidadãos ambientalmente responsáveis, e esse é um passo indispensável para garantir a todos o usufruto de uma verdadeira democracia ambiental (2007 p. 253/254).

Dentre os ideais básicos da educação ambiental, conforme a Política Nacional de Educação Ambiental, estão a participação democrática, com respeito ao pluralismo de ideias e concepções e o reconhecimento da diversidade individual e cultural. A lei reforça a necessidade de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, a democratização das informações ambientais e o incentivo a participação individual e coletiva (FERREIRA, 2007).

Esta visão democrática e participativa do acesso às informações ambientais visa incentivar e efetivar a mudança na forma de o ser humano perceber-se em relação à natureza, aos recursos naturais, ao desenvolvimento econômico, político e social. Trata-se de um meio de formar indivíduos e gerações cientes da finitude dos bens naturais e preocupados com a regeneração da natureza, com a qualidade de vida e com as futuras gerações. Além de ensinar, o papel da educação ambiental é de contribuir para o confronto dos problemas ambientais no contexto da sociedade complexa (COSTA, 2002).

Nesse sentido,

A legitimidade do acordo feito está na medida em que são as próprias partes que se acertam, e isto afasta aquele pressuposto própria da justiça estatal dele ter que ser formalmente válido. Não há como negar, também, que será uma decisão mais justa, na medida em que não é imposta e resulta da ampla autonomia das partes, e tem como característica o fato de que ou todos ganham ou ninguém ganha. E, com certeza, trata-se de uma solução mais eficaz, pois se as pessoas envolvidas saem com um grau maior de satisfação de suas expectativas, com uma solução que vai além da proporcionalidade formal, elas terão muito menos razões para novos litígios, entre si ou mesmo com outros (OLIVEIRA JÚNIOR, 2009 p. 10).

O acesso à informação, ao gerar maior participação popular, nesse sentido, promove decisões com maior legitimidade. Ao se converterem em decisões que geram resultados práticos, portanto, quando levadas pelos indivíduos aos debates organizados, as informações se traduzem em instrumentos extrajudiciais de proteção ambiental (CAPPELLI, 2004). Para tanto, os meios institucionalizados de promoção dessa participação, por meio da manifestação de vontade e da indagação das decisões administrativas, são as audiências públicas – na participação em órgãos com poderes normativos ou deliberativos (conselhos e comitês) – e no processo legislativo – iniciativa popular de lei, plebiscito e referendo.

Da mesma maneira, no processo de licenciamento ambiental e o estudo de impacto ambiental, a exigência de que todos os atos sejam públicos – com exceção dos casos em que comprovadamente seja matéria de sigilo industrial – possibilita o acesso à informação de todos os cidadãos, com intuito de que possa ser realizado algum tipo de controle.

As audiências públicas, nesse contexto, constituem-se instrumentos de participação direta da população nas questões urbanas de formulação do plano diretor, nos estudos de impacto de vizinhança e na formação do orçamento municipal (CAPPELLI, 2004). Outra oportunidade de participação efetiva está nos conselhos municipais, estaduais ou federais de meio ambiente; tal como o Conselho Nacional de meio Ambiente, CONAMA, por exemplo.

Nesse sentido, os instrumentos extrajudiciais de proteção ambiental são importantes mecanismos de participação da sociedade civil nas decisões administrativas relacionadas ao meio ambiente. A existência destes meios é fundamental quando se trata da defesa de interesses difusos tal como o direito ao meio ambiente. No próximo capítulo, será tratado sob o ângulo da mediação ambiental, mais detalhadamente a relação entre a participação popular nas medidas e nos debates para formulação das decisões em matéria ambiental.

A mediação, no que se refere a um instrumento de tratamento de conflitos de forma extrajudicial, propõe a discussão da situação conflituosa de forma a analisar os aspectos controversos para além da situação litigiosa. Refere-se, portanto, a um tratamento não adversarial que representa total consonância com o Preâmbulo constitucional que prevê a solução pacífica das controvérsias.

Com fundamento nas noções aqui tratadas, o próximo capítulo pretende focalizar-se no entendimento da mediação como potencial instrumento extrajudicial de proteção ao meio

ambiente. Salienta-se que no período de pesquisa e elaboração desta pesquisa, o Novo Código de Processo Civil encontrava-se ainda em fase de elaboração e aprovação. Portanto, o procedimento da mediação tal como é tratado aqui ainda se configura como instrumento extrajudicial de tratamento de conflitos. Acredita-se que o estudo até aqui construído, propiciou base para a compreensão que se deseja formar neste estudo.

3 MEDIAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL: UM MEIO DE ENFRENTAMENTO DOS CONFLITOS AMBIENTAIS

Após a apresentação da evolução da relação entre ser humano e natureza, da problemática ambiental frente à complexidade do contexto moderno de sociedade, no ocidente, da preocupação legislativa brasileira para com a proteção do meio ambiente, objetiva-se, embasado nas análises anteriores, pensar sobre a mediação como um instrumento alternativo para o processamento dos conflitos relacionados ao meio ambiente. A iniciativa está na busca de formas alternativas de solução de controvérsias, como a mediação, fenômeno que cada vez mais está presente na consciência das elites e da sociedade civil (OLIVEIRA JÚNIOR, 2009). No entanto, ainda se convive com significativa falta de confiança da sociedade nos mecanismos não provenientes da justiça institucionalizada⁴⁷ (a estatal) – ainda que a confiança no judiciário como instituição promotora de justiça também não alcance níveis elevados⁴⁸.

Nesse contexto, pretende-se nesta etapa do trabalho estudar a possível contribuição da mediação, enquanto meio extrajudicial de solução de conflitos, como forma de garantia de direitos fundamentais, tal como o direito à qualidade de vida.

Nesse sentido, conforme Oliveira Júnior e Baggio,

[...] determinadas demandas que talvez pudessem ou deveriam ser melhor resolvidas pela ação de uma resolução construída por mediação, acabam transitando longamente pelos canais processuais, por falta de um sistema adequado ou confiável de mediação – ou mesmo pela ausência de uma *cultura de mediação* (não-oficial); no mesmo sentido, algumas causas entre entes suficientemente detentores de autonomia para arcar com as responsabilidades das soluções dadas pelo arbitramento, acabam não encontrando espaço adequado e suficiente para tanto em nossa realidade local. (2008 p. 127)

Busca-se, portanto, analisar a mediação como um novo paradigma na resolução de conflitos, neste caso, conflitos ambientais. Este método, que pode ser considerado como

⁴⁷ Segundo ensina Oliveira Júnior (2009 p. 4), “a predominância das soluções estatais de Direito sobre as demais decorre da existência de uma crença que as soluções dadas através da lei (regras ou princípios positivados através das decisões políticas) possuem maior força e garantia do que ‘acertos privados ou particulares’”.

⁴⁸ Conforme pesquisa realizada e publicada pelo Instituto IBOPE, em um índice de 0 a 100, a nota dada pelos brasileiros em relação a sua confiança no Poder Judiciário, em 2013, foi 46, considerado pelos analistas deste instituto um baixo índice de confiança (IBOPE, 2013).

complementar⁴⁹ à função estatal, não se fundamenta no litígio, no qual um ganha e um perde, mas ambiciona formas de solução que atinjam problemas para além daqueles apresentados na lide processual. Pretende-se, com isso, uma nova forma de acesso à justiça, na qual a resolução da controvérsia seja alcançada pelas partes.

Trata-se, portanto, de um meio alternativo à tradicional demanda judicial, mas que em sua intenção está muito além do desafogo do judiciário, mas focaliza em decisões formuladas por pessoas envolvidas nos conflitos, visando a pacificação social para longo prazo ou perpetuamente. De forma qualificada como alternativa utopia, por Oliveira Júnior e Baggio (2008), a mediação traz aspectos de independência da sociedade civil frente ao Estado. Estes mesmos autores qualificam-na como *“justiça com maior qualidade de vida”*(grifo dos autores), sendo esta justiça compreendida como mais simplificada, mais célere, mais privativa (no sentido de realização de liberdade) e até mesmo menos traumática (OLIVEIRA JÚNIOR, et al., 2008 p. 131).

A identificação de conflitos ambientais, nesse contexto, sinaliza o tipo de enfrentamento relacionado com a expansão econômica. Uma importante peculiaridade desses conflitos está no fato de que sujeitos sociais em desigualdade de poder disputam com diferentes tipos de conhecimento e com discursos paradigmáticos também diversos, tanto no que tange ao significado de meio ambiente, quanto de espaço e de território.

Nesse aspecto, Antonio Azuela ensina que

Para estudiar la diversidad de posiciones que confluyen em torno a la cuestión ambiental me propongo utilizar el concepto de campo social, que fue objeto de un amplio tratamiento y desarrollo por el sociólogo francés Pierre Bourdieu. La idea de campo social es una herramienta metodológica que sirve para dar cuenta de la diferenciación social, o sea para el estudio de sociedades complejas. Si algo caracteriza a estas últimas es la existencia de una diversidad de ámbitos sociales (la economía, la política, la producción cultural...) que se distinguen entre sí en la medida en que están regidos por lógicas específicas a cada uno de ellos. Sin negar la existencia de vínculos entre los diferentes campos, la estrategia de Bourdieu consiste en identificar lo que em ellos está em juego, para comprender el sentido de las prácticas de quienes en el participan (AZUELA, 2006, pp. 68-69).

⁴⁹ Nesse sentido, ensina Boaventura de Sousa Santos (2003) que a partir de uma perspectiva sociológica, as sociedades são juridicamente pluralistas, de modo que o direito (oficial) coexiste com demais “jurisdições” advindas das relações entre as pessoas. Nessa ótica, há um “direito” próprio nas relações de família, de produção, de trabalho, entre outros. Ainda que sem positivação jurídica, as normas presentes das relações sociais se adéquam a mecanismos informais de resolução de conflitos.

Trata-se da disputa por recursos materiais – como, por exemplo, a qualidade do ar, da água, do solo, etc. - permanentemente disputados pelos atores sociais, os quais, por sua vez, atribuem a esses recursos diferentes valores, concepções e significados.

Nesse sentido, os conflitos ecológicos estão diretamente relacionados com as relações de poder existentes na sociedade. Essas relações definem os modos da apropriação material da natureza e nessas também se confrontam os valores, a racionalidades e as ideias que legitimam ou deslegitimam cada forma de apropriação. Atualmente, os conflitos ambientais comportam o combate entre valores legítimos à sociedade, como o econômico – os quais se tornaram legítimos e conduzem as ações sociais e políticas, com interesses geralmente regionais/locais, geralmente preservacionistas (ACSELRAD, 2004). Trata-se de discursos socialmente válidos que, no entanto, entram em conflito ante a escassez dos recursos naturais.

Ainda importa considerar que o consumo crescente de materiais e de energia em nível regional e global, requer cada vez mais a expansão de espaços pela produção dessa energia. Nesse processo, comunidades são privadas do acesso a recursos e serviços ambientais. Somam-se a isso perigos não conhecidos incorporados às novas tecnologias que representam, muitas vezes, a causa dos conflitos de justiça ambiental.

Nesse contexto, conflitos ambientais podem ser locais, regionais, nacionais ou globais e em sua causa estão fatores como crescimento econômico e desigualdade social. São exemplos os conflitos pelo uso da água, pelo acesso às florestas, pelo manejo de cargas e tecnologias que envolvem contaminação, pelo comércio ecológico desigual, entre outros. Nesse aspecto, defende-se que a mediação, por possibilitar um processo dialogado de solução de conflito, se constitua um meio hábil para proporcionar soluções duradoras e pacíficas a esses conflitos. Nesse método, a desigualdade das partes envolvidas é fator determinante na conceitualização do conflito ambiental e o caminho à solução passa pela análise de uma igualdade substantiva, para além da mera igualdade de forma. Nesse aspecto, a mediação se coloca como alternativa ao processo jurídico tradicional, baseado na cultura adversarial, para a busca de soluções pacíficas e hábeis de perdurarem.

Para tanto, inicialmente examina-se o conceito de mediação, sua origem e princípios que balizam sua implementação no direito brasileiro. Na sequência, estuda-se o processo de

mediação e a possibilidade de aplicação destas técnicas ao enfrentamento dos conflitos ambientais.

3.1 Mediação: origem, conceito e princípios

O século XX ao ter sido palco do desenvolvimento das noções de direitos humanos, da dignidade humana e a expansão da democracia, propiciou também a vontade nos indivíduos de participarem do controle das decisões que afetam sua vida. Esta tendência, segundo Moore (1998), também pode ser creditada por certa insatisfação com os processos autoritários de tomada de decisões. Neste cenário desenvolveram-se propostas que incluem o indivíduo à maior participação no processo de decisão. A mediação foi uma destas propostas, tendo sido criada nos Estados Unidos, a partir de estudos na Escola de Direito da Universidade de Harvard – Projeto de Negociação – nos anos setenta, fazendo com que a profissão de mediador fosse institucionalizada e reconhecida (MOORE, 1998).

No Brasil, atualmente está presente no Novo Código de Processo Civil, o qual entrará em vigor em 16 de março de 2016, no artigo 165, dispõe que “o mediador auxiliará as pessoas interessadas a compreenderem as questões e os interesses envolvidos no conflito e posteriormente identificarem, por si mesmas, alternativas de benefício mútuo”. Diferencia-se, portanto da conciliação, em que “o conciliador poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem”.

Importante, portanto, a diferenciação destes dois institutos, da conciliação e da mediação, para que se tenha clareza das condições a serem abordadas adiante. Ainda, salienta Dinamarco (1994) que a Constituição Federal, em seu preâmbulo, promove a solução pacífica das controvérsias induzindo o entendimento de que não está no Poder Judiciário a exclusividade da prestação jurisdicional. Nesse sentido, a mediação deve ser compreendida como um processo complementar ao judicial, mostrando-se como um meio alternativo ao direito processual.

O termo mediação está relacionado com intervenção, interposição. Sua implementação significa não recorrer à lei – ao poder estatal – e nem mesmo ao poder privado – arbitragem, por exemplo. A solução, nesse sentido, é buscada e formalizada pelas próprias partes. Conforme Oliveira Júnior (2009, p. 9), esta é uma das razões pelas quais “os juristas com forte influência sociológica não demonstram mesmo nenhum interesse de que ela venha a ser uma solução decorrente de lei”.

No sentido deste trabalho, portanto, a palavra mediação atinge um significado de método técnico em que uma terceira pessoa, devidamente especializada, ensina os mediandos a utilizarem seus recursos pessoais com objetivo de analisar o conflito de forma clara e buscar transformá-lo em oportunidade de resolução do problema posto (TARTUCE, 2008). Trata-se da utilização de uma terceira pessoa com a função de auxiliar a comunicação daqueles envolvidos em um problema, para que a negociação possa alcançar linhas pacíficas de solução. É instrumento que possui potencial de aplicação em contextos como comercial, comunitário, ambiental, entre outros.

Conforme Tartuce,

A mediação consiste na atividade de facilitar na comunicação entre as partes para propiciar que estas próprias possam, visualizando melhor os meandros da situação controvertida, protagonizar uma solução consensual. A proposta da técnica é proporcionar um outro ângulo de análise aos envolvidos: em vez que continuarem as partes enfocando suas posições, a mediação propicia que elas voltem sua atenção para os verdadeiros interesses envolvidos (2008, p. 208).

Nesse sentido, a mediação objetiva que as partes alcancem um acordo de forma voluntária, apenas com o auxílio de um mediador, o qual apenas baliza a discussão e tem poder limitado e não-autoritário. Outro objetivo está em fortalecer relacionamentos com base no fortalecimento da confiança. Trata-se de um processo em que atos sucessivos são realizados de forma lógica, cronológica, com vistas ao objetivo predeterminado. Há fases importantes no curso processual em que a realização de atos específicos importa para que se atinja o fim esperado legitimamente. Pode-se dizer que a mediação é uma negociação assistida.

Conforme Cahali (2013), o foco da mediação é o conflito e não a solução. Segundo ele, pretende-se com esse meio o restabelecimento de uma convivência com equilíbrio de

posições, ainda que a solução efetiva para o conflito não se componha, embora sempre desejada.

Nesse sentido, Oliveira Júnior e Baggio ensinam que,

O conflito pode e deve, em determinadas medidas, ser resolvido por quem, afinal de contas, outorgou ao Estado o direito de se substituir em tais atividades, em determinadas circunstâncias, onde se possa presumir presente a viabilidade de um autônomo agir racional das partes – sem desconsiderar-se, é claro, de forma ingênua, ao menos para a realidade presente, as atuais agruras, mormente dos indivíduos desvalidos social e economicamente, do mundo transnacionalizado por ideais libertários (no sentido de extremadamente liberalizantes) e da voraz sociedade de consumo. (OLIVEIRA JÚNIOR, et al., 2008 p. 115)

A esse respeito, José Alcebíades de Oliveira Júnior (2000) leciona que a mediação contempla uma função sócio-psicológica e supra legal que vai além de indicar vencedores e perdedores. Enquanto o direito tradicional oferece apenas a solução legal aos conflitos, a mediação preocupa-se com a possível extinção dos motivos que geraram a controvérsia.

O fato de não haver julgamento por parte do mediador – o qual não intervém nas decisões, nem mesmo interfere nas propostas –, diferencia a mediação da conciliação. As soluções, no processo de mediação, devem ter iniciativa dos mediados quando procederem à análise da situação de conflito. O mediador busca aproximar-se das partes, enquanto o conciliador analisa quais as melhores propostas e apresenta às partes os prós e contras de cada proposição.

Conforme Warat (2001), nesse sentido,

A conciliação e a transação pode, em um primeiro momento, parecer com a mediação, mas as diferenças são gritantes. A conciliação e a transação não trabalham o conflito, ignorando-o, e, portanto, não o transformam como a faz a mediação. O conciliador exerce a função de ‘negociador do litígio’, reduzindo a relação conflituosa a uma mercadoria. O termo conciliação é um termo de cedência de um litigante ao outro, encerrando-o. mas o conflito no relacionamento, na melhor das hipóteses, permanece inalterado, já que a tendência é a de agravar-se devido a uma conciliação que não expressa o encontro das partes com elas mesmas (2001 p. 80).

Ainda segundo Warat (2001), a mediação tem como objetivo principal não o acordo, mas a mudança das pessoas e seus sentimentos. Apenas com esse condicionamento é possível transformar e redimensionar o conflito.

A mediação, nesse sentido, busca soluções que perdurem às vicissitudes que advém posteriormente às resoluções dos conflitos. Em relação a isso, Luis Warat, ensina que “as decisões se legitimam por serem, ao mesmo tempo, lógicas e equitativas” (WARAT, 1983 p. 63). Ou seja, as decisões menos impostas e mais mediadas possuem legitimidade para perdurarem no tempo.

Neste sentido, entende-se que a mediação é um processo comunicativo, fundamentado principalmente na vontade dos participantes e na sua autonomia para buscar soluções conjuntas (HABERMAS, 1987). Nesta relação, um terceiro (mediador) atua de forma imparcial, independente, desprovido de poderes decisórios, realizando entrevistas privadas com cada parte na tentativa de reestruturar uma relação havida ou de prevenir a degradação de um conjunto de relações.

Muitas são as técnicas para se proceder a mediação⁵⁰, sendo o centro do processo o desenvolvimento da reflexão nos indivíduos. Considera-se como regra básica desta comunicação o fato de escutar com atenção, interrogar quando necessário debater mais sobre o assunto que importará para o esclarecimento de questões importantes ao conflito (TARTUCE, 2008). Essas características compõem o aspecto interdisciplinar da mediação.

Nesse sentido,

Situando-se como técnica afeita à justiça consensual, pode ser definida como um mecanismo para solução de conflitos por meio de condução pelas próprias partes, para que estas construam uma decisão rápida, ponderada, eficaz e satisfatória para ambos os envolvidos. A responsabilidade e a autoridade para chegar à composição do impasse competem aos próprios envolvidos na controvérsia (TARTUCE, 2008 p. 208).

⁵⁰ Conforme Maria Ines Targa (TARGA, 2004), existem no mínimo dois métodos de mediação, o tradicional, desenvolvido na Universidade de Harvard e o narrativo, proposto por Sara Cobb. O primeiro estabelece que o mediador deve propor às partes que diferenciem pessoas de problemas; que focalizem os interesses e não opiniões pessoais; que criem oportunidades, por meio de critérios objetivos, nas quais haja mútuos benefícios. O segundo método, baseia-se em quatro medidas básicas: 1) reformulação de papéis e intenções, 2) desconstrução da lógica da posição, 3) construção de um novo cenário e 4) desenvolvimento da história no intuito de possibilitar a interpretação do acordo.

Em relação aos princípios formadores da mediação, conforme Fernanda Tartuce, destacam-se o princípio da dignidade da pessoa, o poder de decisão das partes (autodeterminação), a informalidade, a participação de terceiro imparcial e a não competitividade.

O princípio da dignidade da pessoa humana é definido por Alexandre de Moraes (2012) como um valor moral inerente à pessoa, manifestada pela autodeterminação consciente e responsável pela própria vida e pela vida dos demais. Segundo ele, há ainda um mínimo invulnerável que toda ordenamento jurídico tem o dever de assegurar e que apenas em casos excepcionais é possível limitar. Neste sentido, a dignidade da pessoa humana é princípio fundamental para assegurar a intangibilidade da vida humana (MORAES, 2012). Em relação à mediação, o fato de que o mediando se coloca como protagonista do processo de tomada de decisões está exercendo sua dignidade fundamental no sentido mais amplo. Para o bom andamento do processo de mediação, é essencial que os indivíduos envolvidos estejam em plena liberdade de exercício de sua autodeterminação.

O princípio da liberdade e poder de decisão das partes está relacionado diretamente ao princípio da dignidade tratado acima. Trata-se do poder dos envolvidos de definir e protagonizar o andamento da solução da controvérsia. Para que este princípio possa ser efetivo, no entanto, as partes envolvidas devem estar cientes das possibilidades disponíveis para condução e resolução do problema. Apenas com as informações e com o direcionamento adequados se faz possível exercer a liberdade e o poder de decisão. Nesse sentido, o mediador atua como um catalisador de diálogo com objetivo de colocar os envolvidos em comunicação novamente para que possam, sem nenhuma forma de indução, exercer seu poder de decisão (DIAS, et al., 2001). Esse processo visa a modificação de fatores do passado que deram ensejo à controvérsia e à reorganização das relações.

O princípio da informalidade visa a proporcionar um ambiente processual flexível na busca da pacificação. Trata-se da liberdade para a busca da via mais adequada e que facilite a comunicação entre os envolvidos. Com exceção das técnicas aplicadas pelo mediador de conversa com as partes, não há regras rígidas, fixas. Não há uma forma exata que induza à ineficácia jurídica do procedimento. Conforme Vasconcelos (2008), a informalidade deixa as partes mais a vontade para dialogarem e reorganizarem a dinâmica das relações pessoais.

Ainda, o fato de muitas vezes não haver advogados envolvidos facilita a condução comunicativa e pode representar uma situação ainda mais próxima à realidade.

Nesse sentido, conforme Tartuce (2008),

Dados coletados no relatório do Tribunal de Justiça de Santa Catarina quanto à atividade de mediação realizada em 2004 revelaram que muitas controvérsias foram encerradas no serviço de mediação – 60% do total – sem posterior encaminhamento à via judicial ou a outras sessões de mediação. A atividade ali desenvolvida foi reputada suficiente por algumas das partes que celebraram acordos informais e não quiseram (ou não precisaram) formalizar nem sequer a celebração de seus termos (2008 p. 216).

Embora a formalização dos acordos e a participação de advogados não seja compulsória, permanece a importância desses dois fatores no que tange à exequibilidade dos acordos firmados.

O princípio da participação de terceiro imparcial se refere à atuação do mediador que não está vinculada a induzir as partes a um acordo, mas sim visa promover condições de igualdade para o exercício do diálogo. Qualquer manifestação do mediador no sentido de manipular o diálogo descaracteriza o processo de mediação, uma vez que interrompe a oportunidade de diálogo livre entre as partes (SALES, 2010). Sua função está em buscar as partes e estabelecer diálogo com elas com intuito de promover o encontro entre ambas. A condução dos diálogos que se seguem a esta etapa, portanto, deve ser realizado desprovido de intenção julgadora. A imparcialidade do mediador é fator fundamental, portanto, a cautela na manifestação de suas opiniões é imperiosa.

O princípio da não competitividade está relacionado à contenção dos ânimos dos mediandos para estejam abertos ao diálogo. Trata-se da busca da cooperação e eliminação e sentimentos e ímpetos de competitividade. Pretende-se que o mediador conduza os mediandos a percepção do problema central para que possam despirem-se de preceitos estabelecidos e razões individuais e possam enxergar com clareza o motivo central do problema. Conforme Tartuce (2008, p. 221), “a cooperação deve ser a tônica na atuação das partes entre si e entre elas e o mediador”.

Em vista disso, a partir dos princípios em que se baseia e nas ideias a que se propõem, crê-se na possibilidade de que instrumentos como a mediação possam lidar bem com valores e princípios que refiram-se aos direitos fundamentais. Nesse sentido, segundo Oliveira Júnior e Baggio (2008, p. 132),

Isso porque a utilização de tal instrumental [instrumentos não estatais como a mediação] parece ter o potencial de (1) permitir, em determinados casos e sob determinadas circunstâncias, soluções mais livres e autônomas (na medida em que mais dependentes da vontade e envolvimento direto das próprias partes na solução dos conflitos), num verdadeiro processo de “retomada do exercício por parte do poder dos cidadãos” (no que tange ao “contratado” socialmente com o Estado, já que “ceder o poder não significa abdicar da razão”); ou ainda porque (2), em se tratando de métodos não-adversariais e baseados no diálogo, também permitiriam uma melhor realização desses princípios (mormente de igualdade e solidariedade), bastando se pensar, adiante, na seguinte proposição apresentada naquele escrito, aparentemente válida hodiernamente: a de que a preocupação dos Direitos Humanos, nas crises da pós-modernidade, volta-se para a valorização da tolerância e do reconhecimento das diferentes culturas, para fins de harmonização de identidade e diferença, o que coloca mais em evidência a importância destes meios alternativos de solução de controvérsias, enquanto instâncias dialogadas de resolução de conflitos.

Muito além de não levar o conflito à análise do judiciário, meios alternativos como a mediação pretendem fornecer à sociedade um espaço para debate de seus conflitos. No que tange à temática ambiental, a concepção da mediação, inicialmente, se mostra essencial à percepção de que a preservação ambiental, os conflitos ambientais advindos da não prevenção, entre outros, não se constituem problemas exclusivos do Estado – dos quais apenas o Estado deve ocupar-se.

O envolvimento da sociedade na discussão sobre o conflito importa na eficácia de sua solução e na não reincidência, ou seja, na pacificação social. Sua aplicação ao meio ambiente tem relação com a intenção maior da mediação no sentido de integrar os envolvidos, de propor um esforço de vigilância constante e, portanto, uma tolerância mútua (NICÁCIO, 2010). Essas estratégias visam não apenas evitar reincidências, como também manter um canal aberto para cooperação, diálogo e, conseqüentemente, deliberações futuras em casos necessários. Nesse sentido, a mediação é vista como uma forma de socialização de forma a fortalecer laços sociais com base nos princípios do respeito e do reconhecimento.

Com base nesse histórico, ainda que sucinto, a mediação enquanto instrumento social e jurídico será analisada em seu aspecto legal, conforme é tratada ou admitida pelo direito

brasileiro. No próximo subcapítulo, portanto, é possível compreender como o direito pátrio tem lidado com este importante instrumento de pacificação social.

3.2 A mediação no direito brasileiro

O direito brasileiro tem mostrado duas tendências relevantes no que se refere ao processo de mediação. Ao mesmo tempo em que suas noções têm sido aplicadas a programas de acesso à justiça – ocasião em que se permite a percepção prática das benesses e desafios trazidos por esta técnica – há também uma notável inclinação à positivação legislativa do processo (TARTUCE, 2008). De qualquer forma, importante que já existe no ordenamento brasileiro previsões normativas nesse sentido.

A origem da mediação no Brasil tem raiz nas dificuldades de acesso à justiça, muitas vezes consequência dos meios disponibilizados pelo direito tradicional, tal como pagamento de advogado, demora excessiva pela via de defensores públicos, entre outros. Além disso, a penosidade da demora processual devido ao número excessivo de demandas dos meios tradicionais também contribuíram para o desenvolvimento de vias alternativas de solução de conflitos. Nesse contexto, a mediação desenvolveu-se, da mesma forma como já havia sido desenvolvida em outros países da Europa e América Latina, com objetivo de propiciar solução de determinados tipos de conflitos (PINHO, 2011). Sua base, portanto, está no incentivo que a Constituição Federal dedica às práticas conciliatórias de resolução de controvérsias – o que pode ser verificado, por exemplo, no artigo 98, incisos I e II. Nesse condão o Código de Processo Civil, ainda em vigo, no artigo 125, inciso IV, prevê a conciliação a ser tentada pelo juiz.

No Brasil, portanto, a aplicação da mediação teve lugar antes das disposições legislativas sobre o tema. Esse fenômeno “espontâneo” possibilitou a realização de uma experiência enriquecedora e passou a gerar estudos importantes nessa matéria e desenvolvimento de projetos legislativos. O primeiro projeto de lei levado à Câmara dos Deputados que versava sobre mediação foi o Projeto de Lei nº 4.827 de 1988 formulado pela

Deputada Federal Zulaiê Cobra. Neste texto tratava-se do conceito de mediação e das possibilidades de aplicação judicial e extrajudicial.

Em 2002 esse projeto foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça, na Câmara dos Deputados e enviado ao Senado Federal, sob o número 94/02 (BRASIL, 2006). Em junho de 2006, foi aprovado no Senado Federal, com alterações. Nesse projeto, disciplinou-se a mediação prévia ou incidental, assim como sua forma judicial e extrajudicial. Conceituou-se, no artigo 2º, a mediação como “a atividade técnica exercida por terceiro imparcial que, escolhido ou aceito pelas partes interessadas, as escuta, orienta e estimula, sem apresentar soluções, com o propósito de lhes permitir a prevenção ou solução de conflitos de modo consensual”. Também se dedica a disposições sobre a atuação do mediador.

No entanto, em 1999, o Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP) estava em processo de elaboração de um projeto de lei sobre mediação no processo civil (PINHO, 2011). Este texto, ao ser apresentado ao governo federal, fez com que em setembro de 2003, o Ministério da Justiça promovesse uma audiência pública com objetivo de debater o tema da mediação e fundamentar o projeto de lei apresentado (RUIZ, et al., 2008). Nesta oportunidade, foi elaborada a versão consensuada, a qual tratou mais especificamente do conceito de mediação e da atuação do mediador, que ficou a cargo do Senador Pedro Simon apresentar. Este projeto recebeu numeração 4.827-D/1998 na Câmara dos Deputados.

No entanto, conforme Pinho, o governo realizou um projeto de lei autônomo com texto elaborado pelo IBDP. Conforme o autor,

Em 14 de março de 2006, o relatório reformulado foi recebido e aprovado, na forma de seu substitutivo, pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Foi aprovado o substitutivo (Emenda no 1-CCJ), ficando prejudicado o projeto inicial, tendo sido o substitutivo enviado à Câmara dos Deputados no dia 11 de julho. Em 1º de agosto, o projeto foi encaminhado à CCJC, que o recebeu em 7 de agosto. Desde então não se teve mais notícia do referido projeto. (PINHO, 2011 p. 221).

Em 2009 uma comissão de juristas liderada pelo Ministro Luiz Fux, foi convocada para elaborar o Novo Código de Processo Civil⁵¹. Neste projeto, agora já convertido em lei,

⁵¹ Conforme Marinoni e Mitidiero (2010), o texto do Novo Código de Processo Civil traz uma nova ideologia ao processo civil, uma nova forma de concebê-lo na qual está mais próxima da Constituição. Nesse sentido, segundo os autores, há dois eixos definidos: a tutela dos direitos e o processo justo e o Estado Constitucional. Também caracteriza-se o projeto por uma diferencial liberdade ao juiz de primeiro grau para análise dos fatos da demanda, ao mesmo tempo que o prende a precedentes dos tribunais.

há disposições referentes à conciliação e à mediação nos artigos que incluem desde o 144 ao 153. Neste projeto, o Título II da Parte Geral, Capítulo III, Seção V, trata sobre mediadores e conciliadores judiciais. Segundo Pinho (2011, p. 227),

O Projeto se preocupa, especificamente, com a atividade de mediação feita dentro da estrutura do Poder Judiciário. Isso não exclui, contudo, a mediação prévia ou mesmo a possibilidade de utilização de outros meios de solução de conflitos (art. 153). Ficam resguardados os princípios informadores da conciliação e da mediação, a saber: (i) independência; (ii) neutralidade; (iii) autonomia da vontade; (iv) confidencialidade; (v) oralidade; e (vi) informalidade.

Nos artigos 165 ao 175 do Novo Código de Processo Civil, as funções de conciliador e mediador são definidas e diferenciadas, ficando detalhado que enquanto aquele propõe formas de conciliação para solucionar o conflito, este auxilia as partes a encontrarem soluções que tenham eficácia futura, por meio da análise do conflito em si. A escolha do mediador, no novo projeto, é de escolha das partes, sendo prioritário o consenso das partes nessa escolha. Quando não se encontrar um nome consensualmente, um sorteio entre profissionais habilitados e inscritos no Tribunal respectivo está previsto.

Nesse sentido, o Novo Código de Processo Civil refere-se à mediação judicial, não fazendo menção à mediação extrajudicial ou prévia. Ainda, deve ser considerado que não há também qualquer obstrução à realização de procedimentos de mediação que resultem em acordos.

Em relação a normas já existentes e que se refiram à mediação, no direito brasileiro, verifica-se na área trabalhista a maior referencia no que se refere ao tratamento de conflitos. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) privilegia a conciliação (extrajudicial inclusive) para dirimir os conflitos (CARNEIRO, 2000). Um exemplo é a legitimidade dada aos sindicatos para celebrar convenções e acordos coletivos de trabalho⁵².

⁵² Conforme Fernanda Tartuce (2008 pp. 253-254), “na Lei 7.783/89, o art. 3º trata do direito de greve, afirmando que, ‘após frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a cessação coletiva do trabalho’. A mediação na negociação coletiva de natureza trabalhista possui suas regras previstas no Decreto 1.576, de 28.07.1995. o seu art. 2º prevê que, frustrada a negociação direta entre as partes na data-base, estas poderão escolher um mediador de comum acordo para a solução. A Lei 10.192/2001 dispõe, no art. 11, sobre a realização de negociações prévias antes do ajuizamento da ação de dissídio coletivo. Em tal regramento, também se prevê a possível atuação de um mediador para facilitar a comunicação entre as partes. A Lei 10.101/2000, no art. 4º, ao dispor sobre impasses na participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa, indica a utilização dos mecanismos de mediação e arbitragem para a solução de litígio. Finalmente,

Em nível dos Tribunais de Justiça, é claro o incentivo da prática da mediação pelos tribunais brasileiros, ainda que inexista legislação positiva específica. Conforme Tartuce (2008, p. 255),

Tal técnica é utilizada em nossos Tribunais mediante a instauração de projetos-piloto para sua viabilização, muitos deles contando com a edição de norma institucionalizada para a sua aplicação (como no caso dos Tribunais do Distrito Federal, de São Paulo e de Goiás). Em outros Tribunais, há incentivo à adoção de tal instituto, mesmo sem existir lei específica; é o caso dos Tribunais Estaduais do Rio Grande do Sul, de Minas Gerais e Pernambuco.

Portanto, mesmo sem regras estabelecidas legislativamente para sua prática, este instrumento tem se mostrado interessante para resolução de conflitos e para o obsto a mais uma demanda judicial. A utilização da mediação tem sido observada inclusive fora do judiciário, como em Defensorias Públicas estaduais, centros de cidadanias e “balcões de direitos” estruturados pelos governos locais (TARTUCE, 2008).

Um exemplo importante de iniciativas nesse sentido é do Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH), instituído em 2002 pelo Ministério da Justiça. Esse órgão busca desenvolver projetos que incentivem a prática da cidadania, utilizando-se do protagonismo social como uma de suas práticas (SALES, 2004). O PNDH estimula pesquisas no âmbito da mediação e da preparação de agentes comunitários para serem mediadores de conflitos. Neste estado, Rio Grande do Sul, por exemplo, segundo Sales (2004), há uma ONG denominada Themis, criada em 1993, a qual realiza estudos e presta assessoria jurídica a temas relacionados a gênero, que realiza um trabalho de preparação e qualificação de lideranças femininas para atuarem nas suas próprias comunidades na pacificação de conflitos e conscientização sobre temas de cidadania.

Outro exemplo trazido pela autora está no Balcão de Direitos desenvolvido em 1990 no Rio de Janeiro para proporcionar assessoria jurídica gratuita a comunidades das favelas (SALES, 2004). Esse projeto promove a mediação como forma de aproximação da comunidade a noções de cidadania por meio da prática da mediação. Trata-se do incentivo para que as pessoas busquem formas de solução de seus conflitos.

a Lei 9.958, de 12.01.2000, instituiu as já mencionadas comissões de conciliação prévia para o tratamento das controvérsias trabalhistas.”

De grande importância à mediação como instrumento de efetiva resolução de controvérsias, portanto, está a Lei 11.232/2005, a qual concede força de título executivo judicial ao acordo extrajudicial homologado em juízo. Esta disposição esclarece a intenção de fornecer valor jurídico à autocomposição das partes. Da mesma forma, o artigo 57 da Lei 9.099/95, que instituiu os Juizados Especiais, afirma que o acordo extrajudicial de qualquer valor ou natureza poderá ser homologado no juízo competente, valendo a sentença como título executivo judicial. O parágrafo único deste artigo, por sua vez, estabelece que “valerá como título extrajudicial o acordo celebrado pelas partes, por instrumento escrito, referendado pelo órgão competente do Ministério Público”.

Portanto, dada validade jurídica ao ato acordado entre as partes por meio do processo de mediação, tem-se mais um importante fator da importância social desse instrumento e do interesse da sociedade em sua implementação e utilização nas demais áreas do direito.

Como se pode analisar, a mediação é um meio de tratamento de controvérsias que está em expansão na realidade jurídica e social brasileira (OLIVEIRA JÚNIOR, 1998). Embora suas definições e especificações legislativas tardem, a sociedade está utilizando-se de suas contribuições no intuito de dirimir conflitos na medida em que se mostra possível. Trata-se de uma forma de desafogar o Judiciário⁵³, já saturado com a grande demanda de processos atualmente ativos, carentes de soluções. Mas muito, além disso, a mediação se mostra como um potencial promotor de participação social na lida dos conflitos. Ela busca trazer à parte a análise de suas pretensões e ao esforço na busca de uma composição adequada e fortalecida pelo acordo. Desse processo, projeta-se o ideal de pacificação social, por meio do fortalecimento da consciência de cidadania.

⁵³ Sobre o aumento do número de demandas judiciais, Oliveira Júnior e Baggio (2008 p. 110) definem, “a questão da chamada *explosão de litigiosidade* e de um exponencial crescimento da demanda por prestação da atividade jurisdicional, vivenciada quotidianamente na sociedade contemporânea em transição, é tema recorrente na pauta de debates dos operadores do direito. Assim, também é consequente a retórica de que se proponham medidas alternativas e racionalizadoras para o desafogo dos Tribunais – tudo se pretende, não raro, a motivar, inclusive, discursos polóticos de ocasião” (grifos do autor). Os autores, de forma extremamente pertinente, identificam uma certa mediatização no que tange ao grande número de processos presentes hoje nos Tribunais brasileiros, e alertam para o cuidado que se deve ter com propostas de soluções imediatas que possivelmente reduzem as peculiaridades da realidade. Nesse sentido, afirmam que a existência do conflito é importante à sociedade. Segundo eles, “em sociedades com uma desejável dinâmica e fluidez entre grupos, classes ou diferentes segmentos, o conflito é natural e mesmo necessário para a definição mais concreta e casuística, bem como para a materialização e sedimentação de ideários abstratamente corporificados em princípios abraçados com nortes gerais contratados politicamente para um viver gregário. Destarte, essa *conflituosidade* inerente às pluralidades democráticas não pode nem deve ser confundida com a ideia de crescimento desmedido de uma *litigiosidade* que seja impeditiva justamente desse adequado processo de construção constante de uma sociedade livre, justa e solidária (artigo 3º da Constituição Federal) (grifos do autor) (OLIVEIRA JÚNIOR, et al., 2008 pp. 113-114)

Em vista da expansão das concepções e práticas de mediação pelo Brasil, nota-se a sua aplicação à resolução de conflitos que envolvam questões de meio ambiente. Tanto é perceptível esta expansão que durante a realização deste trabalho o projeto de lei sobre mediação tornou a Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, a qual dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública⁵⁴.

3.3 Os limites da mediação

A mediação, tal como qualquer instrumento de pacificação social que se queria implementar, está condicionada aos parâmetros da ordem jurídica brasileira e também à sua própria limitação inerente. A adequação às regras jurídicas já estabelecidas é critério fundamental para sua validade.

Os direitos de personalidade, no projeto de lei que trata da mediação – como será detalhado mais adiante –, dada a sua indisponibilidade e irrenunciabilidade, não podem ser submetidos às discussões e práticas mediadoras. Como ensina Sales (2004), a matéria de direito penal, com exceção dos crimes de competência dos juizados especiais criminais e os de ação penal privada, também está excluída desta possibilidade. Nesse mesmo raciocínio, no entanto, as matérias passíveis dos procedimentos de conciliação e de transação, são aceitáveis à mediação, ainda que versem sobre direitos indisponíveis.

Portanto, estando os procedimentos adotados na mediação em conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro e em adequação quanto à disponibilidade ou não, a mediação é passível de ser aplicada a qualquer ramo do direito. Estes constituem-se, nesse sentido, os limites legais à mediação.

Em outro aspecto, a mediação apresenta limitações de sua própria natureza que podem ser denominadas de limites éticos. Como a comunicação e a capacidade de buscar e absorver

⁵⁴ Esta lei não será especificamente tratada neste trabalho, uma vez sua publicação ocorreu em período posterior ao da conclusão desta pesquisa. No entanto, cabe a menção à legislação que vem a ratificar a importância deste tema e desta pesquisa.

informações são fatores fundamentais ao processo de mediação, incluem-se nessas situações em que há impedimento a esse procedimento quando algum dos envolvidos não possui capacidade de expressar livremente sua vontade. Também não se pode aplicar a mediação quando não há disponibilidade das partes, ou de alguma parte, de se desprender da posição de adversário, de combatente, cuja única finalidade está em impor sua visão e posicionamento.

O desprendimento de pré-conceitos é fundamental para que se possa confiar ao mediador o trabalho de buscar novas formas de encarar o conflito (MOORE, 1998). As partes precisam estar disponíveis a ouvirem-se e respeitarem-se para que exista possibilidade de diálogo e, conseqüentemente, acordo. A possibilidade da comunicação de forma plena e sem equívocos é fator fundamental e sua ausência limita a possibilidade de êxito.

Segundo Camila Nicácio (2010, p. 160),

A partir do protagonismo do cidadão, a mediação vai se pautar pela legitimidade auferida (ou não) pelos argumentos e pretensões de validade trazidos ao discurso e não por um procedimento previsível de adaptação de uma lei geral a um caso específico. [...] Tal protagonismo, podendo trazer a lume a experiência ao mesmo tempo quotidiana e milenar do senso comum, contribui para a criação/reinvenção de pequenas e novas tecnologias (coincidentes ou não com novos direitos), adaptados sob medida ao viver diário.

Nesse sentido, a legitimidade do processo dependerá, em certa medida, de seus próprios participantes.

Além destes fatores, é inegável que a concepção de resolução pacífica de conflitos está em meio a um processo histórico de afirmação. Desde a formação jurídica do advogado, baseada na cultura do litígio, até a falta de uma cultura de resolução de conflitos fora do judiciário. De fato, não há nos currículos das faculdades de direito leituras sobre a solução pacífica⁵⁵ ou democrática de conflitos (SOUZA, 2009). Essa cultura adversarial, portanto, representa uma limitação inicial à mediação, uma vez que predominante, neste contexto, o ceticismo em relação ao seu procedimento e aos resultados que se pode alcançar.

Nesse aspecto da cultura adversarial do sistema jurídico, o autor italiano Michele Taruffo (1979) discorre sobre este modelo processual adversarial – dentre o do sistema do

⁵⁵ Entende-se como pacífica, neste específico sentido, aquela não imposta pelo judiciário, monopolizada e institucionalizada pelo Estado.

Common Law – expondo a contradição intrínseca dessa forma de organização processual. Ele coloca a prova a crença de que esse sistema é o mais apto a produção da verdade dos fatos e, conseqüentemente, a um julgamento justo. Uma das principais razões elencadas pelo autor está no reflexo processual que as diferenças sócio-econômicas representam. A discrepancia de posições torna a igualdade processual relativa e põe em risco a busca da verdade (TARUFFO, 1979). Ele aponta que a igualdade existente é meramente formal e não substantiva, e que a cultura adversarial mantém o judiciário alheio a esta problemática. Esta cultura mantém o processo indiferente à desigualdade das partes.

Segundo Taruffo (1979), se o processo baseado na cultura adversarial foi estruturado e pensado para alcançar a todos, há que se admitir que possui um baixo índice de efetividade.

Nesse aspecto, de fato a noção de mediação aparece como um contraposto a esta concepção de partes adversárias e combatentes. Da mesma forma com que há nesse processo um esforço tanto do mediador quanto das partes em buscarem superar suas condições de desigualdade a fim de que estejam em condições de debater em condições plenas de diálogo. Para tanto, o acesso a informações claras é fundamental.

Em consonância a busca de superação à cultura adversarial, importa atenção à Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (BRASIL, 2010), a qual estabelece caber aos órgãos judiciários a oferta de mecanismos consensuais de solução de controvérsias a fim de buscar com prioridade a solução pacífica de conflitos.

Neste sentido,

Art. 1º Fica instituída a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade.

Parágrafo único. Aos órgãos judiciários incumbe, além da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão.

Art. 2º Na implementação da Política Judiciária Nacional, com vista à boa qualidade dos serviços e à disseminação da cultura de pacificação social, serão observados: centralização das estruturas judiciárias, adequada formação e treinamento de servidores, conciliadores e mediadores, bem como acompanhamento estatístico específico.

O anexo I desta resolução especifica e determina a criação de cursos de capacitação e aperfeiçoamento de servidores, conciliadores e mediadores. Trata-se do enfrentamento da ideia de que o processo tradicional não mais comporta a complexidade das relações contemporâneas. A busca de soluções nas quais as partes compõem conjuntamente a decisão a ser respeitada por ambas merece ser valorizada pelo sistema jurídico.

Conforme exposto, os fundamentos da mediação foram apresentados e analisados, tanto em relação à potencialidade de seu alcance social quanto em relação aos limites que enfrenta. Nesse sentido, o próximo subcapítulo se dedica à análise propriamente da proteção ambiental que este instrumento pode proporcionar à sociedade como um todo.

3.4 A mediação aplicada aos conflitos ambientais no Brasil

A mediação é técnica que pode ser aplicada a diferentes situações de conflito, prioritariamente naquelas em que se configurou um problema crônico, mas que entre os envolvidos há a intenção de continuidade do relacionamento. Trata-se de um processo que proporciona soluções sem ganhadores e perdedores, por meio de propostas baseadas na criatividade dos envolvidos. O aumento do protagonismo das partes, nesse sentido, proporciona maior durabilidade ao acordo e ainda possui o efeito pedagógico de fazer com que as partes estejam preparadas para o enfrentamento de conflitos futuros. Por estas características, entre outras mais, a mediação pode ser aplicada a diferentes áreas do direito⁵⁶.

O propósito transformador ao qual a mediação se propõe, permite a que grande parte das controvérsias seja passível de ser mediada. A possibilidade ampla de operar com as diferenças, proporcionando oportunidades iguais às partes, explica a capacidade. Exceto em

⁵⁶ A mediação é método que está sendo desenvolvido e em determinadas situações utilizado, em áreas como o direito do trabalho, o direito penal e o direito de família (além do ambiental). Nesse contexto, em relação ao direito penal, Roberto Portugal Bacellar ensina que “A composição dos danos, a conciliação e a transação penal são hoje uma referencia de bom aproveitamento do espaço de consenso nos juizados criminais, inclusive com possibilidade de aplicação da ‘mediação criminal’, com verdadeira pacificação dos conflitos. Juiz, promotor, advogado, vítima e autor do fato conversam sobre o conflito, sobre os motivos e razões que o informam, e buscam uma solução, sem imposição de pena. Os princípios devem preponderar sobre as normas, com efetividade e resultados concretos. (...) Assim, como opção de não ser processado, tudo com a fiscalização ativa do juiz, do advogado e do Ministério Público, os envolvidos em infrações menores têm optado pela composição, sem assunção de culpa, sem processo, sem julgamento e, principalmente, sem pena (BARCELLAR, 2003 p. 90).

questões em que o Estado se reserva exclusividade na matéria e nas quais existam leis dispondo sobre o impedindo devido à matéria, a mediação é possibilidade a todas as demais.

Em países em que a mediação já é utilizada há algum tempo, como Argentina, Estados Unidos, entre outros, há inclusive obrigatoriedade de que determinadas controvérsias sejam objeto de mediação (VEZZULLA, 1998). Nesse sentido, segundo Vezzulla (1998, p. 67), “nos países onde a mediação vem funcionando há muito tempo, uma porcentagem superior a setenta por cento dos casos, que antes, recorriam à justiça, são resolvidos pela mediação”.

Nesse sentido, dentro dos limites legislativos, o uso da mediação está permitido, impondo sempre a preponderância da ética no procedimento.

Quando a atenção mediadora se volta ao tema dos conflitos ambientais, constitui-se importante atender ao que se compreende exatamente por este tipo de conflito. Conforme Little (2001), conflitos ambientais são disputas entre grupos sociais que se derivam do tipo de relação mantida entre eles e o meio natural. Nesse entendimento, há três dimensões basilares para que haja compreensão desse tipo de conflito: a dimensão do mundo biofísico e seus múltiplos ciclos naturais, a dimensão do mundo humano e suas estruturas sociais e a dimensão do relacionamento dinâmico e interdependente que existe entre as duas primeiras.

Esse mesmo autor diferencia os conflitos ambientais em 1) conflitos em torno do controle dos recursos naturais, 2) conflitos em torno dos impactos ambientais e sociais gerados pela ação humana e 3) conflitos em torno dos conhecimentos ambientais (LITTLE, 2001). Nos primeiros, a ação humana promove o elemento natural tornando-o um recurso. Dessa forma, conflitos que se geram a partir disso envolvem o acesso e a distribuição desse recurso, incluindo a importante dimensão jurídica dessa análise que se refere a uma disputa jurídica pelo recurso, como patentes ou domínio de determinadas áreas geográficas, por exemplo.

Os conflitos envolvendo os impactos ambientais são gerados pela atividade humana sobre os bens. Mais do que isso, trata-se da disputa pelo acesso aos bens e serviços ambientais e que envolvem o uso e a apropriação dos recursos naturais⁵⁷. No entanto, o mais relevante

⁵⁷ No que tange à apropriação dos bens ambientais e à importância de discussão estar aberta a todos os afetados, Leonardo da Rocha Souza ensina que “a consideração de outras classes sociais ausentes à deliberação depende da consciência de que as decisões que serão tomadas afetarão mais as parcelas pobres da sociedade, por estarem mais expostas aos riscos ambientais. As catástrofes naturais têm mostrado ainda mais essa realidade, pois são os

neste conceito está em que esses conflitos envolvem o confronto entre atores sociais que defendem diferentes lógicas para a gestão dos bens coletivos de uso comum. Nesse sentido, podem ser contaminações, esgotamento da capacidade regenerativa de determinada região, e degradação de ecossistemas – situação na qual se chega a inviabilizar a perpetuação dos ciclos ambientais. Em relação ao terceiro conflito, trata-se das verdades científicas afirmadas por determinados grupos e refutadas por outros. Cabe, portanto, pensar sobre a potencialidade da mediação em fazer frente a tamanha dimensão dessa tipologia de conflito.

Segundo Antunes (2012), conflitos ambientais são deflagrados principalmente quando determinados recursos tornam-se escassos na sociedade e a qualidade de vida está sendo prejudicada pela má preservação e má qualidade do meio ambiente. Trata-se de disputas que envolvem meio ambiente, economia, política, e demais fatores sociais de determinada região – embora haja situações em que não se possa definir com exatidão a região afetada.

Nesse sentido, o conflito ambiental está colocado quando há grupos humanos utilizando espaços naturais ou bens naturais de forma alheia e em detrimento dos demais grupos e do uso que possam estes fazer daquele território ou bem. Há, portanto, implícita a noção de desequilíbrio⁵⁸, na qual interesses não prevalentes à comunidade são imperativos em relação aos demais. São conflitos nos quais há disputa pelo acesso, uso e controle dos recursos da natureza.

Retomam-se, nesse âmbito, as ideias referidas acima que tratam do modelo econômico prevalente no ocidente derivado da Revolução Industrial. Isso porque as características dos conflitos ambientais se formam da relação entre econômica e natureza advinda desta concepção de capitalismo. Ante a discrepante desigualdade social, a imposta distribuição dos riscos ambientais tem sido uma das razões originárias dos conflitos ambientais.

mais pobres que têm suas casas construídas em baixadas ou em encostas de morros, estando mais suscetíveis, portanto, a enchentes e deslizamentos. A promoção da justiça ambiental depende de garantir o envolvimento significativo dos socialmente excluídos, tanto na elaboração como na aplicação de políticas públicas e normas ambientais. Também depende de buscar um tratamento justo dessa parcela da sociedade, o que significa que os mais pobres não devem suportar mais que os outros as consequências negativas das decisões ambientais.”(SOUZA, 2014, p. 192)

⁵⁸ Na temática do desequilíbrio aplicada à concepção de conflito ambiental, está inclusa a desigualdade de distribuição de renda e riquezas, uma vez que inevitavelmente esta discrepância distributiva provoca a exclusão de determinados grupos ao acesso de melhores condições ambientais. A esse respeito, relaciona-se a noção de justiça ambiental já tratada.

A mediação aplicada aos conflitos ambientais, nesse sentido, constitui-se como um meio alternativo à resolução de conflito, o qual se baseia, assim como nos meios tradicionais, em acordos legítimos, racionalizados e influenciados por informações científicas relevantes. Busca-se a implementação de uma forma mais democrática e plural de tratamento do conflito. Esse método condiciona-se, portanto, ao preparo das partes no que tange ao conhecimento pleno dos fatos, das influências e das consequências do conflito (OLIVEIRA JÚNIOR, 2013).

Mais especificamente, esclarece Warat que a “[...] mediação deve ser encarada como uma atitude geral diante da vida, como uma visão de mundo, um paradigma ecológico e um critério epistêmico de sentido” (1998 p. 5). Nesse sentido, a mediação é vista como uma forma ecológica de negociação, uma composição transformadora das diferenças. Trata-se de uma forma ecológica de resolução dos conflitos na qual o intuito está na aplicação coercitiva de uma sanção legal. Isso proque a filosofia da mediação ensina que as mesmas pessoas envolvidas no conflito são as que melhor sabem como resolvê-lo.

A mediação, portanto, refere-se a uma cultura que busca a produção da diferença. Ela traz uma nova forma de análise das relações sociais e seus conflitos. Trata-se da terapia do reencontro entre os atores sociais que colocam-se frente a frente para dialogar sobre os conflitos gerados por sua própria interação (WARAT, 2004). Desperta-se, portanto, os envolvidos para uma questão afetiva. Nesse sentido, Gaglietti ensina que “[...] a mediação holística tem em comum a procura de um ser integralmente ético, comprometido profundamente com o outro e com a existência, e que ame, acima de tudo, a vida a ponto de se comprometer sem concessões com sua qualidade. [...]” (2013, p. 168). Dessa forma, a mediação se consolida como promotora da autonomia do indivíduo, empoderamento dos envolvidos de meios para que eles mesmos solucionem seus conflitos.

A mediação, portanto, ao proporcionar soluções que não favorecem nenhuma das partes, se mostra como um meio fértil ao diálogo entre interesses públicos e privados. A via extrajudicial⁵⁹, portanto, de resolução de conflitos, mostra-se como meio adequado, tanto por sua celeridade, quanto pelo objetivo primordial de pacificação social por meio do diálogo.

Além disso, diferentemente do direito tradicional, em se tratando da mediação o procedimento adotado está interessado nas questões para o diálogo, que vão além do fato que

⁵⁹ Consideram-se os principais meios de solução extrajudicial de controvérsias a conciliação, a mediação e a arbitragem (VASCONCELOS, 2008).

gerou a demanda. O mediador esforça-se em compreender os pensamentos, as imagens, os sentimentos, o contexto em que o problema surgiu para então buscar conversar com as partes e incentivá-las à análise de todas as nuances do problema posto. Segundo Oliveira Júnior (1998), nesse sentido, a mediação trata-se do restabelecimento de uma semiótica do diálogo; é a linguagem produzindo soluções por meio do entendimento.

A segurança social nos meios alternativos – menos formais – de solução de conflitos, como já dito, vem aumentando, isso porque as soluções apresentadas tem se mostrado efetivas e de fato perduram e se mostram estáveis (TORRES, 2005). O objetivo dessas novas fontes é muito maior do que meramente desafogar o judiciário do excesso de demandas ingressadas. Por meio do tratamento do conflito de uma forma diferenciada, na qual se observa o problema na sua totalidade, sem desconsiderar quaisquer questões que o influenciam, o processo mediativo busca encontrar respostas mais completas em relação às imposições estatais fornecidas pelo direito tradicional em forma de sentenças.

Em vista do que foi dito, os conflitos ambientais tratam-se de tensões entre natureza e economia, esta última sendo compreendida em sentido amplo, ou seja, o que abarca o aspecto material e simbólico do capitalismo. Nesses conflitos, as partes e um potencial interventor possuem seus respectivos entendimentos em relação à controvérsia e o esclarecimento aberto das intenções próprias de cada um é fator determinante para a plena análise da situação conflituosa em si. A partir desse esclarecimento, percebe-se que a tipologia do conflito aqui tratado não comporta decisões impostas baseadas em uma lógica binária de certo e errado. Conflitos ambientais não são lineares, e essa compreensão é fundamental para que se possa aceitar a mediação como possibilidade real a este tipo de controvérsia.

A mediação aparece como instrumento especial a ser analisado porque a organização complexa e multifacetada dos conflitos ambientais na sociedade contemporânea – conflitos de interesses diversos e muitas vezes antagônicos – requer meios também interdisciplinares para análises dos conflitos surgidos nesse contexto (FIORELLI, et al., 2008). Trata-se da possibilidade de analisar o conflito ambiental por meio do paradigma da complexidade, o qual preconiza que as relações de causa-efeito não são exatamente proporcionais nos conflitos da atualidade e que a imprevisibilidade é condição presente. Refere-se à refutação do pensamento determinista baseado na lógica linear de que as causas produzem efeitos conforme uma relação de proporção (LIMA, 2006). Na perspectiva determinista os processos

de mudança seriam graduais e contínuos – com exceção de poucas variações -, enquanto na perspectiva complexa a descontinuidade é fator predominante⁶⁰. Nesse sentido, acredita-se que a análise dos conflitos ambientais contemporâneos possa ser mais bem realizada se por meio do paradigma da complexidade.

Diante dos conflitos ambientais, que envolvem um número indefinido de interesses, relações, informações técnicas, previsões incertas e até mesmo indeterminação geográfica – entre outros -, conclui-se pela significativa dificuldade de lidar com estes conflitos. Nesse complexo contexto, a mediação aparece como alternativa que não está alheia à dificuldade de lidar com esta problemática.

No entanto, a tentativa de superação dessas dificuldades deve entrar em pauta. A mediação, nesse sentido, como sugestão de alternativa viável merece atenção por diversas razões, entre elas destacam-se: 1) a condição de ser menos custosa e mais célere que a opção judicial processual, 2) possuir a cooperação como elemento fundamental – condição não presente no processo judicial, 3) a falta da postura de enfrentamento entre as partes possibilita a troca de informações e dados técnicos verídicos, o que tem relação com sua condição de ser uma opção voluntária das partes – as quais optaram por este método.

Ademais, para Sabatini e Sepúlveda (1997), os conflitos ambientais, por possuírem uma característica específica de terem relação íntima com um determinado local, carecem de soluções que sejam pensadas de forma local e pelos atingidos localmente. Segundo eles,

(...) la protección del medio ambiente se juega en gran medida en lo territorial. Con el territorio cambia el poblamiento, la geomorfología y las variables ecológicas. Lo mismo puede decirse de los efectos no ambientales, como la desvalorización de las propiedades, el deterioro de sitios con valor histórico o cultural o los impactos negativos sobre alternativas productivas o de desarrollo, como el turismo (...). (SABATINI, et al., 1997 p. 320)

Qualquer sistema de solução de conflitos ambientais, portanto, deve contemplar o maior número de alternativas aptas a serem avaliadas. Quanto mais limitadas forem as alternativas trazidas à discussão, menor é a possibilidade de uma solução viável. Trata-se de um processo em que as informações técnicas desenvolvidas a partir de estudos específicos são

⁶⁰ Nesse sentido, Ricardo Lorenzetti (2009) refere-se ao que chama de “A era da desordem” para buscar compreender e explicar como funciona a sociedade e o direito na atualidade. Sua perspectiva está voltada a forma com a qual as decisões judiciais são tomadas e, para tanto, constrói uma extensa análise sobre a complexa realidade contemporânea.

abertas à comunidade. Com acesso a informação qualificada, configura-se a possibilidade de que as discussões políticas tenham fundamentação científica (SABATINI, et al., 1997).

Nesse sentido, os autores elevam as soluções negociadas, como a mediação, ao patamar de instrumento essencial de diálogo entre as partes envolvidas nos conflitos ambientais para que se alcance a implementação de uma gestão ambiental eficaz e legítima. Trata-se de uma nova forma de percepção do conflito – que não está restrita ao determinismo binário (ganhadores e perdedores) e excludente – e da relação entre o ser humano e a natureza. Os vínculos criados pela mediação, segundo Sabatini e Sepúlveda (1997), permitem essa nova perspectiva de visão em relação ao bem ambiental.

Para tanto, inicia-se com a percepção de que a comunicação e a negociação aberta entre as partes constituem peças fundamentais para o alcance de qualquer resultado útil, responsável e pacífico.

A mediação, buscando promover o diálogo entre as partes, visa superar as tensões e instaurar novas formas de interação e novas soluções. Uma gestão ambiental adequada apenas se constrói com a provocação de diálogos entre os conflitantes (MELO, 2012). Esses diálogos proporcionados pelo processo de mediação geram o desenvolvimento de valores sociais com capacidade para superar as velhas e tradicionais formas de resolver conflitos.

Nesse sentido, segundo Fiorelli (2008, p. 64),

A mediação apresenta a saída natural para esse tipo de situação [ambiental] porque os envolvidos continuarão a se relacionar, no futuro, na condição de representantes de populações vizinhas; além disso, em política, amigos e inimigos são voláteis e o inimigo implacável de hoje poderá ser o aliado de amanhã.

Questiona-se, nesse contexto, sobre a possibilidade de negociação em relação aos bens ambientais, uma vez que o meio ambiente, no ordenamento jurídico brasileiro, enquanto pressuposto à qualidade de vida, constitui-se como um direito indisponível. A primeira vista, portanto, esses bens não são passíveis de negociação, o que não quer dizer que essa lógica não possa começar a ser ponderada sob outras perspectivas. A busca de soluções mais adequadas aos conflitos do meio ambiente requer o desenvolvimento de novas técnicas. Conforme a ex-

Ministra Marina Silva (2005), há situações de graves problemas ambientais que requerem que rigor técnico-jurídico seja ultrapassado.

À primeira vista, nesse sentido, pensar em método alternativo, no qual as partes envolvidas necessariamente envolvem-se em renúncias mútuas, em relação a um direito que por sua natureza é irrenunciável – conforme artigo 225 da Constituição Federal – para ser condição inconciliável. No entanto, não se trata de renunciar à proteção ambiental e desrespeitar limitações estabelecidas por lei. Busca-se, por meio do diálogo aberto entre as partes, a melhor forma de cumprir a lei visando à proteção ambiental. Visa-se a prevenção ou a recuperação do bem ambiental com a aplicação do processo de solução pacífica, horizontal, conversada e alcançada pelas partes – sem que nenhuma delas se valesse do desrespeito à lei.

O procedimento a ser realizado inicia pelo conhecimento pleno do conflito no sentido de identificar: 1) as atividades que devam ser analisadas, 2) as partes envolvidas e interessadas, 3) as questões técnicas e científicas que envolvem aquela atividade, 4) o esclarecimento às partes e interessados, em linguagem clara e acessível, de todas as informações referentes ao caso.

Seguindo a metodologia da mediação, a primeira análise a ser feita quando diante de um conflito ambiental a ser mediado é a identificação dos interesses econômicos envolvidos – a perspectiva da função social da atividade econômica deve ser avaliada. Nesta etapa de pré-mediação, o que deve ser priorizado é a abertura do procedimento com a explicação às partes sobre os termos e regras do processo, o papel do mediador e os princípios que conduzem esse processo. Em um segundo momento, é tempo de se conhecer a problemática desde seu surgimento e os fatores que conduziram sua evolução ao estágio atual. Esta etapa inclui o relato de história, o importante espaço à comunicação entre as partes, a identificação de pontos importantes a serem discutidos, a produção de opções de acordos, a redação do acordo e sua ratificação (MOORE, 1998). Nesse processo, o esclarecimento dos interesses e sentimentos envolvidos é questão fundamental para a busca da solução, assim como a identificação das partes envolvidas no conflito.

O papel do mediador, nesse sentido, é conduzir estes procedimentos, facilitar o diálogo entre as partes e após os debates redigir o que se pode chamar de termo de mediação. Esse documento é construído pelas partes e apenas redigido pelo mediador. Havendo

mediação positiva (gerando acordo com legitimidade e força para ser executado) ou negativa (sem acordo), o termo será escrito e enviado a todas as partes, podendo inclusive ser enviado ao Ministério Público, uma vez que este pode adotar as medidas que lhes são cabíveis.

Dada estas características, o processo de mediação ambiental visa à construção da solução por meio de um processo comunicativo – para ser legítimo – entre o entre público e os demais envolvidos no conflito. Para que essa comunicação seja útil e o debate equilibrado, importante que as partes envolvidas estejam bem instruídas com as informações precisas necessárias. Assim há possibilidade de que o processo de mediação evolua para acordos eficientes.

Conforme Marcelo Rodrigues (2002, p. 259),

É certo que a participação e sua solidariedade na implementação das políticas públicas que envolvam o meio ambiente só poderá ser alcançada com êxito, caso concorram dois fatores que colocam-se como essenciais nesse processo: a *informação* e a *educação* vistos como *instrumentos* de efetivação do direito ambiental.

Muitas vezes, essa fase é capaz de demonstrar relações não conflituosas que apenas aparência de falsos conflitos e, também, asseverar às partes verdades científicas por eles desconhecidas. Nesse contexto, o mediador é fundamental para conduzir o diálogo e prover as partes com as informações - científicas, econômicas e sociais - que necessitam para estruturar suas opiniões. Nesse aspecto, conforme Mazzilli (2012), é comum a ocorrência do diagnóstico de falsos conflitos, assim como pode permitir que o próprio autor da ação passe a agir de forma diversas.

Nesse processo, o Ministério Público aparece como interessado na condição de garantidor da constitucionalidade e da legalidade do procedimento. A Constituição Federal, no artigo 127, caput, estabelece que o Ministério Público é “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. O artigo 129, III, desta mesma Carta, dispõe que é função desta instituição “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”. A ação civil pública, por sua vez, foi trazida ao ordenamento

jurídico pátrio pela Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), artigo 14, parágrafo 1º (ABELHA, 2003).

Nesse sentido, o Ministério Público, quando não atua nestes processos como parte, deve fazê-lo como fiscal da lei. A Lei 7.347/85, entre outras determinações, instituiu o inquérito civil, no artigo 8º, cuja prerrogativa é do Ministério Público, para possibilitar que este órgão requisite certidões, informações, exames, perícias a fim de obter elementos importantes à formação da convicção sobre determinada situação em que haja suspeita de ilícito civil. Verificada a irregularidade em relação a direitos difusos, este órgão pode propor uma negociação com as partes envolvidas (ABELHA, 2003). Esta ferramenta jurídica denominada de compromisso de conduta permite que se estabeleça uma negociação entre as partes, a qual pode gerar o compromisso formal que estabelece a necessidade de cumprimento das medidas – que podem ser preventivas ou repressivas. A homologação judicial não é requisito necessário.

O Termo de Ajustamento de Conduta, portanto, é uma forma negociada de solução de conflito⁶¹. Ainda que não condiga com a mediação, uma vez que não há diálogo entre as partes na busca de soluções criativas e nem mesmo considere a presença de um mediador, trata-se da iniciativa de implementar a negociação ao conflito de caráter ambiental. Para a composição deste termo, inevitavelmente se realiza a negociação sobre o bem ambiental que é indisponível. No entanto, há constitucionalidade neste procedimento, uma vez que ele está amparado pelo Ministério Público e visa a melhores formas de solucionar conflitos complexos como o de ordem ambiental.

Assim como o Termo de Ajustamento de Conduta, o procedimento da mediação procura chegar à estruturação do Termo de Mediação, e no caso dos conflitos ambientais, o Termo de Mediação de Conflitos Socioambientais (ABELHA, 2003). Este documento é composto pelas partes e redigido pelo mediador. Não havendo mediação exitosa, redige-se um termo em que esclarece-se os procedimentos e questões abordadas e deve ser enviado a todos as partes, inclusive ao Ministério Público que pode tomar as medidas que considerar necessárias. A grande diferença entre ambos os termos está nos procedimentos que conduziram à sua elaboração, que no caso da mediação ocorre por meio de negociação

⁶¹ Não há um consenso em relação à natureza jurídica do compromisso de ajustamento de conduta. Há autores que defendem ser uma transação e outros aduzem ser um ato bilateral.

dialogada, do empoderamento das partes pelo mediador e pela participação democrática envolvida.

De outro lado, pode-se pensar na mediação como forma de contribuição para tratamento do conflito antes da intervenção do Ministério Público. Desta forma, o diálogo e a possibilidade de estaria ampla e aberta. Essa possibilidade abre novamente a análise de que a invocação do Estado, por meio do Poder Judiciário ou seus auxiliares, deveria ser a última alternativa tentada e não a única considerada – tal como ocorre de fato. Nesse aspecto, introduz-se a noção paradigmática de que o Estado é a única fonte do direito, uma vez que o direito pode sim ser feito pelas partes que dejeram compactuar e pôr fim a seu conflito (WARAT, 1998). A ação judicial, nesse sentido, não pode ser a primeira porta, mas deve ser a última.

Assim sendo, os debates de mediação envolvendo questões ambientais devem contar com a presença do Ministério Público, uma vez que tratam de interesses que este órgão tem obrigação constitucional de proteger⁶². Nota-se que a característica indisponível teria seus efeitos reduzidos a zero se a mediação tomasse lugar em uma sociedade em que a fundada consciência entre as partes de que o acordo com objetivo de preservação ambiental fosse plena (SABATINI, et al., 1997).

A proteção ambiental é tema que ainda precisa ser debatido para que se possa repensar formas efetivas de participação da sociedade. Todavia, para que alcance ainda maior efetividade é indispensável o incremento da participação da sociedade civil, que deve ser capaz de intervir ainda na fase embrionária de tomada das decisões públicas.

A mediação de conflitos ambientais pensa na possibilidade de resolver de resolução das demandas, pois as soluciona de forma mais democrática para a comunidade, o que confere maior eficácia e legitimidade aos Termos de Ajustamento de Conduta firmados. A sociedade civil amplia o seu papel e sua responsabilidade na proteção do meio ambiente, pois os cidadãos deixam a posição de meros denunciante para se tornarem atores, capazes de influir e modificar sua própria realidade.

⁶² A esse respeito, admite-se que até mesmo gerações que não habitaram ainda a terra poderiam (deveriam) estar representadas no processo de mediação, afinal a Constituição Federal dispõe que são sujeitos de direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado as presentes e futuras gerações, deixando claro seu contexto difuso.

Ao pensar nas características que atribuímos à mediação (o testemunho ao pluralismo e à internormatividade; o caráter dialogal; o campo retórico alargado; o protagonismo cidadão), acreditamos que sim, que não só ela pode fazer frente ao desafio de integrar, como que tal integração faça parte constitutiva e central do seu conceito e se refira a uma integração no sentido forte, qualificada em reconhecer e tolerar, pois atenta tanto às diferenças quanto às semelhanças (NICÁCIO, 2010 p. 161)

A possibilidade da negociação, por meio da mediação, quando em face de um conflito ambiental, merece ser considerada – e talvez incorporada – nos processos de gestão ambiental como procedimento habitual para prevenção e superação desses conflitos. Conforme Sabatini e Sepúlveda (1997), a mediação deve ser vista como uma oportunidade de desenvolvimento democrático. A negociação, contudo, não pode estar contaminada por interesses próprios de qualquer uma das partes – empresários, ecologistas, população local, entre outros. Cada um desses atores deve deixar de lado seus interesses próprios. A mediação importa em tolerância, uma vez que aqueles que estão disposto a negociar inerentemente estão reconhecendo a legitimidade das posições dos demais.

Segundo Sabatini e Sepúlveda (1997 p. 323)

Para que la negociación se constituya en una alternativa efectiva de resolución de conflictos ambientales se requiere de madurez democrática en la base misma de la sociedad. Esto representa un gran desafío para que podamos ir mas allá de nuestra democracia parlamentaria, excesivamente formal.

A mediação ambiental, portanto, é um processo complexo, que envolve partes muito diferentes e inicialmente com opiniões e perspectivas diversas. Nesse sentido, há que se conviver com a possibilidade de possa fracassar ao tentar alcançar o sucesso do acordo (WARAT, 2001). Mas seu maior mérito, ainda, estará na capacidade de proporcionar espaço para o exercício democrático do diálogo, permitindo que as partes afetadas exerçam o protagonismo de se analisarem suas opiniões e convicções e exporem-nas ao diálogo.

Da mesma forma, a mediação se torna palco onde se torna possível a tomada conjunta de decisões que afetam a qualidade de vida de todo um ecossistema, incluindo as pessoas que nele vivem. Ainda que as decisões negociadas democraticamente pareçam mais demoradas, se comparadas com as decisões verticais proveniente dos Tribunais, elas comportam um

legitimidade social que comporta até mesmo uma importante contenção de custos provenientes de soluções não ou mal cumpridas.

O fato é que a mediação permite que a sociedade civil amplie sua atuação e responsabilidade em relação ao meio ambiente. Desloca-se da posição de denunciante ao papel protagonista na proteção desse interesse que está vinculado diretamente a sua qualidade de vida. Ou seja, abre-se a possibilidade de que a sua realidade seja questionada e modificada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os conflitos ambientais existentes nos dias contemporâneos constituem-se em um reflexo da dimensão alcançada pelos problemas ecológicos da sociedade moderna, já caracterizada como complexa. Partindo-se da análise específica da relação que o ser humano deseja estabelecer com a natureza e os recursos dela provenientes, a base para analisar o meio ambiente enquanto bem a ser protegido está na compreensão de que não se trata de bem a ser apropriado. Sua essência difusa ensina que descabe qualquer justificativa de considerá-lo como passível de detenção por interesses que não os coletivos.

A legislação brasileira, nesse sentido, embora ainda caminhe a passos largos de uma harmonização que contemple uma efetiva compreensão e aplicação da totalidade das normas ambientais, tem se adequadado às tendências do direito moderno no sentido de ampliar a proteção ambiental. De qualquer forma, amparando-se nas garantias fundamentais de direito à qualidade de vida em um ambiente saudável e adequado, cabe afirmar que o efetivo cumprimento da legislação ambiental em prol da preservação do meio ambiente apenas pode se tornar realidade com a participação da sociedade. Para tanto, instrumentos que propiciem esse engajamento precisam ser divulgados, ensinados e aplicados. A educação ambiental e o acesso à informação, portanto, consistem em ferramentas essenciais a esse processo.

Sendo o objetivo primordial deste estudo a apresentação da mediação como instrumento viável ao enfrentamento de conflitos ambientais, conclui-se pela efetiva possibilidade de sua aplicação. Isso porque o ordenamento jurídico brasileiro, já vem a contemplar legislação específica sobre essa matéria e, ainda que ao decorrer do desenvolvimento desta pesquisa não houvesse legislação a respeito, a prática já tornava a necessidade dessa via de acesso à solução de conflitos uma imperiosidade. Além disso, uma vez que sempre houve a possibilidade de que as decisões tomadas pelos processos de mediação fossem homologadas pelo Judiciário, pode-se inferir pelo incentivo à utilização dessa técnica.

Nesse sentido, por meio de exemplos de locais e situações em que a mediação já está sendo aplicada, conclui-se que sua eficácia na solução de conflitos, inclusive ambientais, tem sido uma realidade. Por meio da pesquisa de literatura apresentada, depreende-se que essa

eficácia possivelmente tem origem no efetivo cumprimento das deliberações acordadas. Por sua vez, argumentou-se que a base do cumprimento (inclusive voluntário) está na identificação da legitimidade que alcança a decisão ponderada e auferida conjuntamente.

Nesse sentido, alcançou-se demonstrar a hipótese proposta, qual seja de pensar a mediação como instrumento viabilizador de soluções para conflitos ambientais, uma que vez que se constitui um meio apto a promover a participação social, propiciando às partes envolvidas no conflito a oportunidade de administrar a problemática em questão. Portanto, a possibilidade de aplicação da mediação aos conflitos ambientais contemporâneos é possível.

Ainda a esse respeito, algumas conclusões importantes sobre a mediação nas disputas ambientais podem ser tecidas:

1. O conflito ambiental quando tratado por meio do diálogo entre as partes envolvidas, acaba promovendo a cooperação e o fortalecimento das relações entre os conflitantes. As soluções extraídas dessas relações, portanto, tendem a ser respeitadas por representarem uma forma legítima de decisão. Essas condições proporcionam o repensar e o reaprender no que se refere à relação entre ser humano e natureza.

2. Para que o êxito da mediação seja alcançado, importa que as partes estejam realmente intencionadas a estabelecerem um ambiente de debate ético, sem interferência de interesses privados. A abdicação da relação adversarial é condição fundamental ao sucesso do processo. Trata-se da superação da cultura baseada no litígio e na solução dos conflitos advinda verticalmente pela autoridade de um terceiro (o juiz), conferida pelo Estado.

3. Grande parte dos conflitos ambientais, por possuírem uma ligação intrínseca com o local físico em que estão localizados, exige soluções que envolvam as comunidades locais envolvidas. Nesse aspecto, a mediação se coloca como um meio formador de vínculos entre as partes conflitantes.

4. O processo de mediação deve estar fundamentado no fortalecimento das relações entre os envolvidos, ainda que não se possa estabelecer um acordo absoluto. A estabilidade das relações, que apenas é alcançada quando a relação entre ser humano e natureza é vista por meio da perspectiva da complexidade, promove consequentemente estruturas de confiança que fazem com que seja viável a condução futura a um acordo bem sucedido.

5. No Brasil, mesmo ainda não estando em vigor, temos o Novo Código de Processo Civil como legislação importante e definidora sobre a mediação e a Legislação 13.140/2015, a qual também ainda não se encontra em vigor. Essa inovação no ordenamento jurídico brasileiro vem a corroborar com tudo o que foi pesquisado neste trabalho. Ou seja, que há demanda social para implantação de novas perspectivas em termos de procedimentos para solução de conflitos. Nesse sentido, nas situações em que houver margem à negociação, haverá possibilidade de aplicação da mediação. Essa aplicação aos bens ambientais, que são indisponíveis, é ainda controvertida, mas considera-se importante e viável, no entanto, a análise sobre suas configurações como forma de evolução da solução desses conflitos.

6. A mediação, como um todo e, principalmente, no que se refere à questão ambiental, ainda permanece em fase de afirmação no que tange ao entendimento social e ao sistema jurídico pátrio. Sua estrutura ainda é recente na experiência histórica, mas esse fator não a torna menos importante ou a menospreza. Pelo contrário. Há casos em que esse processo tem se mostrado muito eficaz na solução de conflitos e na esfera ambiental é importante considera-la como um potencial via para tratamento dos problemas. Nestes termos, é plausível encarar o desconhecimento e a descrença para incentivar uma prática baseada na cultura do diálogo e do entendimento. Trata-se de uma forma inovadora de compreender a natureza e a relação que o ser humano – por meio de seus sistemas econômicos e político – mantém com ela.

Ante o exposto, averigua-se que a mediação oferece uma alternativa interessante e viável à resolução dos conflitos ambientais. Dentre suas principais vantagens está o oferecimento de uma forma mais rápida, local, pacífica e não adversarial de resolução de conflitos. A possibilidade de evitar demandas judiciais também é um fator relevante nesta equação. O empoderamento das partes e dos vínculos sociais aparece como um fator de grande contribuição à manutenção do cumprimento do acordo ao longo do tempo. A potencial contribuição da mediação para o tratamento de conflitos de natureza complexa como os problemas ambientais expõe a importância de alternativas não jurídicas para fazer frente aos problemas contemporâneos.

O fortalecimento dos vínculos sociais, promovido por meio do diálogo, traz consigo a importante condição de respeito às diferenças. A mediação provoca, portanto, a superação da noção de que se devem aguardar soluções institucionais (estatais) à resolução de todos os

tipos de problemas. Ela enfrenta o ambicioso desafio do descrédito por não advir de órgãos estatais de decisão, principalmente no que se refere ao Judiciário.

REFERÊNCIAS

- ABELHA, Marcelo. *Ação civil pública e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- ACSELRAD, H. (org.). *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2004.
- ACSERALD, Henri, CAMPELLO, Cecília do A e BEZERRA, G. das N. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Grammond, 2009.
- ALBERTON, Genecéia da Silva. Mediação judicial: entraves e perspectivas. GAGLIETTI, Mauro; GRAZIOTTIN COSTA, Thaise Nara, CASAGRANDE, Aline (org.). *O novo direito*. Ijuí: Ed. Unijui, 2014.
- ANTUNES, Paulo Bessa. *Direito Ambiental*. 14 ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2012.
- ARAÚJO, Sarah Carneiro. Competência em matéria de licenciamento ambiental: do conflito à solução. *Revista da Faculdade de Direito*. v. 34, p. 499-538, jan./jun., 2013.
- ARISTÓTELES. *Ética a nicomacos*. Brasília: Ed. da UNB, 2001. p. 238.
- AZUELA, ANTONIO. Visionários y Pragmáticos: Uma aproximación sociológica al derecho ambiental. México D.F.: Fontamara, 2006.
- BARCELLAR, Roberto Portugal. *Juizados Especiais: a nova mediação paraprocessual*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- BARROS, Dalmo Arantes; BORGES, Luis Antonio Coimbra; NASCIMENTO, Gleisson de Oliveira; PEREIRA, José Aldo Alves; REZENDE, José Luiz Pereira de; SILVA, Rossi Alan. Breve análise dos instrumentos da política de gestão ambiental brasileira. *Política e Sociedade*. vol. 11, nº 22, 2012.
- BECK, Ulrich. *Modernização reflexiva : política, tradição e estética na ordem social moderna*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Ed. da UNESP, 1997.
- BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Ed. 34, 2011.
- BEI, (Coord.). *Como cuidar da nossa água. Coleção Entenda e Aprenda*. São Paulo: BEI, 2003.
- BENJAMIN, Antonio Herman. A natureza no direito brasileiro: coisa, sujeito ou nada disso. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC.*, Vol. 31, 1, pp. 79-96. 2011.
- BENJAMIN, Antonio Herman. Introdução ao Direito Brasileiro. In *Manual Prático da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente*; v.1; MP de São Paulo; Imprensa Oficial, 2005.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos* Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos da Teoria do Direito*. São Paulo: Manole, 2007.

BOFF, Leonardo. *Ecologia: grito da terra, grito dos pobres*. São Paulo: Ática, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2013.

BORBA, Mônica Pilz; BESEN, Gina Rizpah. Elementos de educação para a Sustentabilidade. In: GRANJA, Sandra Inês Baraglio (org.). *Manual de mediação de conflitos socioambientais*. São Paulo: Camará Brasileiro do Livre. 2012. Disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/manual_mediacao_pdf_1339441673.pdf> Acesso em 15 de março de 2015.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Direito ambiental e teoria jurídica no final do século XX. In VARELLA, Marcelo Dias e BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. *O novo em direito ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

BRANDI, André Pedrozini e BARLETTE, Vania Elisabeth. Degradação ambiental: uma abordagem por entropia. *Disciplinarum Scientia*. v.2, n.1, p. 161-170, 2001.

BRASIL. *Código Civil*. Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002: Institui o Código Civil. Brasília: Senado Federal, 2002.

BRASIL. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília DF: Senado, 1988.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesse no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2010.

BRASIL. IBAMA. Relatório de Qualidade do Meio Ambiente. 2013. Disponível em: <www.ibama.gov.br> Acesso em: 09.05.2014.

BRASIL. Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1981.

BRASIL. Lei 7.804 de 18 de julho de 1989. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803/80, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1989.

BRASIL. Lei 9.605 de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1998.

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

BRASIL. Lei nº 11.232, de 22 de dezembro de 2005. Altera a Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, para estabelecer a fase de cumprimento das sentenças no processo de conhecimento e revogar dispositivos relativos à execução fundada em título judicial, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2005.

BRASIL. Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1985.

BRASIL. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. Brasília: Senado Federal, 1996.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. 2013. Disponível em < www.mma.gov.br > Acesso em 04.05.2014.

BRASIL. Senado Federal. *Diário do Senado Federal: Parecer nº 875, de 2006*. Brasília: SF, 2006.

CAHALI, Francisco José. *Curso de arbitragem: resolução CNJ 125/2010 (e respectiva emenda de 31 de janeiro de 2013): mediação e conciliação*. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2013.

CANOTILHO, Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CANOTILHO, José Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1996.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Introdução ao direito do ambiente*. Lisboa: Universidade Aberta, 1998.

CANUTO, Antonio, SILVA LUZ, Cássia Regina da e LAZZARIN, Flávio. *Conflitos no Campo - Brasil 2013*. Goiania: CPT Nacional, 2013.

CAPPELLETTI, Mauro. Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil. *Revista de Processo*. vol. 5, p. 128-159, jan./mar., 1977.

CAPPELLI, Silvia. Acesso à Justiça, à Informação e Participação Popular em Temas Ambientais no Brasil. In LEITE, José Rubens Morato e DANTAS, Marcelo Buzaglo. *Aspectos Processuais do Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

CARLOS, Ana Fani. *A cidade. O Ser humano e a Cidade. A cidade e o Cidadão – De quem é o solo urbano*. São Paulo: Contexto, 2003.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à justiça: juizados especiais cíveis e ação civil pública: uma nova sistematização da teoria geral do processo*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

CARNEIRO, Sônia Maria Marchiorato. Ética e educação: a questão ambiental. *Revista de Educação PUC Campinas*. 22, junho de 2007, Vol. junho, 97-107, pp. 97-107.

CARVALHO, Carlos Gomes de. *Introdução ao Direito Ambiental*. São Paulo: Letras & Letras, 2001.

CHAUI, Marilena. *Convite à filosofia*. São Paulo: Ática, 2000.

COIMBRA, José de Ávila Aguiar. *O outro lado do Meio Ambiente: uma incursão humanista na questão ambiental*. Campinas: Millennium, 2002.

CONAMA. Conselho Nacional de Meio Ambiente. *Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 1986*. Brasília: Senado Federal, 1986.

CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Anexo 1 da Resolução 237/97. *Ministério do Meio Ambiente*. Disponível em < www.mma.gov.br/conama. > Acesso em: 14.06.2014.

CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução nº 9, de 3 de setembro de 1987: Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental*. Brasília: Senado Federal, 1987.

COSTA JR, Paulo José e GREGORI, Giorgio. *Direito Penal Ecológico*. São Paulo: CETESB, 1981.

COSTA, José Kalil de Oliveira e. Educação Ambiental – um direito social fundamental. In BENJAMIN, Antonio Herman. *10 Anos da Eco-92: o Direito e o Desenvolvimento Sustentável*. São Paulo: IMESP, 2002.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Saraiva, 2008.

DESCARTES, René. *Discurso sobre o método: para bem dirigir a própria razão e procurar a verdade nas Ciências*. São Paulo: Hemus, 2010.

DIAS, José Eduardo Figueiredo. Que estratégia para o Direito Ambiental norte-americano no século XXI: o "cacete" ou a "cenoura"? *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*. LXXVII, 2001.

DIAS, Maria Berenice e GROENINGA, Giselle. A mediação no confronto entre direitos e deveres. *Revista do Advogado*. n.62, p. 59-63, mar., 2001.

DINAMARCO, Candido Rangel. *Instrumentalidade do processo*. São Paulo: Malheiros, 1994.

FERNANDES, Jeferson Nogueira. O direito fundamental ao desenvolvimentos sustentável. *Revista de Direito Ambiental*. 13, abr-jun, p. 114-132, 2008.

FERREIRA, Heline Silvini. Política ambiental constitucional: deveres ambientais. In CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

FIORELLI, José Ormir, FIORELLI, Maria Rosa e MALHADAS JR., Marcos Julio Olivé. *Mediação e solução de conflitos: teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 2008.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 10. ed. São Paulo : Saraiva, 2009.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

FIRJAN. *Manual de Licenciamento ambiental: guia de procedimento passo a passo*. Rio de Janeiro: GMA, 2004.

FREITAS, Wladimir Passos de. A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais. *CEJ*. v. 4, n. 10, jan-abr, 2000.

FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento economico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GAGLIETTI, Mauro. A mediação de conflitos como cultura da ecologia política. In SPENGLER, Fabiana Marion; BEDIN, Gilmar Antonio (org) . *Acesso à justiça, direitos humanos e mediação*. Curitiba: Multideia, 2013

GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Ed. da UNESP, 1991.

GRASSI, Fiorindo David. *Direito Ambiental Aplicado*. Frederico Westphalen: URI, 1995.

GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2005.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *A tutela dos Interesses Difusos*. São Paulo: Max Limonad, 1984. pp. 193-307.

GRÜN, Mauro. *Ética e educação ambiental: A conexão necessária*. Campinas: Papyrus, 1996.

HABERMAS, Jurgen. *Teoría de la acción comunicativa, I*. Racionalidad de la acción y racionalización social. Madrid: Taurus, 1987.

HABERMAS, Jurgen. *Teoría de la acción comunicativa, II*. Crítica de la razón funcionalista. Madrid: Taurus, 1987.

HARDIN, Garret. The Tragedy of the Commons. *Science, New Series*. 1968, Vol. 162.

HOBBS, Thomas. *Leviatã, ou, A matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Ícone, 2008.

HOBBSAWM, Eric J. *A era das revoluções: Europa 1789-1848*. 24.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

HOBBSAWM, Eric J. *Da revolução industrial inglesa ao imperialismo*. 5.ed. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 2003.

IBOPE. 2013. Disponível em < <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/paginas/cai-a-confianca-dos-brasileiros-nas-instituicoes-.aspx>. > Acesso em: 03.06.2014.

JACOBI, Pedro. Meio Ambiente e Sustentabilidade. In Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal. *O Município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo: CEPAM,1999.

Justiça Comunitária em Passo Fundo/RS. Primeiro Núcleo de Mediação Comunitária da Região Norte do Rio Grande do Sul e o primeiro projeto desenvolvido pela PMPF junto ao PRONASCI em Passo Fundo. Disponível em: < http://justicacomunitariapf.blogspot.com.br/2011_06_01_archive.html> Acesso em: 01.11.2014

KRUGER, Eduardo L. Uma abordagem sistêmica da atual crise ambiental. *Revista de Educação e Tecnologia. Programa de Pós-Graduação em Tecnologia dos CEFETs - PR/MG/RJ*. n.6, p. 66-77, 2003.

LAGO, André Aranha Corrêa do. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as três Conferências Ambientais das Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco, 2006.

LANCHOTTI, Andressa de Oliveira; MENDES, Fernanda Aparecida; ASSUNÇÃO, Silva Garcia. *Mediação de conflitos socioambientais: metodologia aplicada para a prevenção e resolução de conflitos em convenio com o Ministério Público de Minas Gerais*. Disponível em < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=f2e84d98d6dc0c7a>> Acesso em 15 de março de 2015.

LAYRARGUES, Philippe Pomier. Do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável: evolução de um conceito? *Proposta*. 25(71), p. 5-10, 1997.

LEFF, Enrique. *Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza*. Traduzido por Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEFF, Enrique. *Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. Traduzida por Lúcia Mathilde Endlich Orth. 6.ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

LEITE, José Rubens Morato e AYALA, Patryck de Araujo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LEITE, José Rubens Morato e BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Dano ambiental na sociedade de risco: uma visão introdutória. In LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental na sociedade de risco*. São Paulo: Saraiva, 2012.

LEITE, José Rubens Morato. Termo de Ajustamento de Conduta e Compensação Ecológica. In LEITE, José Rubens Morato e DANTAS, Marcelo Buzaglo. *Aspectos processuais do direito ambiental*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LIMA, Gilson. Sociologia na complexidade. *Sociologias*. n.15, pp. 136-181, 2006.

LITTLE, Paul E. Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e ação política. In BURSZTIN, Marcel. *A difícil sustentabilidade - política energética e conflitos ambientais*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2001, pp. 107 - 122.

LORENZETTI, Ricardo. *Teoria da decisão judicial: fundamentos de direito*. Traduzido por Claudia Lima Marques e Bruno Miragem. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos (conceito e legitimação para agir)*. São Paulo: Editora dos Tribunais, 1988.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira, STEIGLEDER, Annelise Monteiro e CAPPELLI, Sílvia. *Direito Ambiental*. Porto Alegre : Verbo Jurídico, 2006.

MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. *O Projeto do CPC: Crítica e propostas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MARINONI, Luiz Guilherme. O direito ambiental e as ações inibitórias e de remoção do ilícito. *Instituto de Processo Comparado*. 2005. Disponível em: <<http://institutedeprocesso.com.br/wp-content/uploads/2012/09/MARINONI.-Odireito-ambiental-e-as-a%C3%A7%C3%B5es-inibit%C3%B3ria-e-de-remo%C3%A7%C3%A3o-do-il%C3%ADcito.doc>>. Acesso em 17.06.2014.

MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2011.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. São Paulo: Saraiva, 2012.

MCCORMICK, John. *Rumo ao Paraíso: A História do Movimento Ambientalista*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.

MELO, Melissa Ely. Restauração ambiental: do processo histórico de proteção legal aos desafios contemporâneos. In LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental na sociedade de risco*. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MICHAELIS. *Dicionário de Português Online*. Disponível em <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=commodity>> Acesso em 15.08.2014.

MILARÉ, Édis. *Direito ambiental, volume IV: tutela do meio ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: Doutrina – jurisprudência – glossário*. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios fundamentais do direito ambiental. In OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebíades de e LEITE, José Rubens Morato. *Cidadania Coletiva*. nº 02, abril-junho. Florianópolis: Paralelo, 1996.

MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. *O mito do desenvolvimento sustentável: Meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias*. 3.ed. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2008.

MOORE, Christopher W. *O processo de mediação: estratégias práticas para a resolução de conflitos*. Porto Alegre: Artmed, 1998.

MORIN, Edgar e LE MOIGNE, Jean-Louis. *A inteligência da complexidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Peirópolis, 2000.

MORIN, Edgar. *Educação e complexidade: os sete saberes e outros ensaios*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2012.

MOSMANN, Eduardo Pretto. ADPF 101 - Desdobramentos da Polêmica Internacional dos Pneus Usados no Direito Ambiental Brasileiro. In OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebíades de. *Cultura e Prática dos Direitos Fundamentais - Relatos do grupo de pesquisa "Direitos Fundamentais e Novos Direitos" da Faculdade de Direito da UFRGS*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

MOURA, Danieli Velela. Justiça ambiental: um instrumento de cidadania. *Qualit@s Revista Eletrônica*. Vol.9. n 1, 2010. Disponível em <<http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/viewFile/524/413>> Acessado em 06.05.2014.

MOURÃO, Henrique Augusto. *Patrimônio cultural como bem difuso*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MÜLLER, Marcos Lutz. Uma filosofia da crise ecológica. *Cadernos de história e filosofia da ciência. Centro de Lógica, Epistemologia e História da Ciência*. série 3, v.6, n.2, p. 9-62, jul./dez. de 1996.

NAESS, Arne. Culture and environment. *The trumpeter*. n.1, v.21, p.53, 2005.

NICÁCIO, Camila Silva. Mediação para a autonomia: alteridade em diálogo. In DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Mediação, cidadania e emancipação social*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. Curso de processo civil. São Paulo: Atlas, 2010. v 1.

OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebíades de. Considerações sobre Novos Direitos. In BOFF, Salete Oro e DEL'OLMO, Florisbal de Souza. *Direito e Justiça - reflexões sóciojurídicas*. Santo Ângelo: EDIURI, 2006.

OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebíades de e BAGGIO, Moacir Camargo. Jurisdição: da litigiosidade à mediação. *Direitos Culturais: revista do programa de pós-graduação em Direito - Mestrado - URI Santo Angelo*. v. 3, n. 5, jul./dez, p. 109 - 135, 2008.

OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebíades de. Mediação, novos direitos e integração. In PIMENTAL, Luiz Otávio. *Mercosul no Cenário Internacional*. Curitiba: Juruá, 1998.

OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebíades de. *O novo em Direito e Política*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebíades de. Pesquisas em cidadania e soluções alternativas de conflitos - contribuições de Jürgen Habermas para um paradigma dialógico no direito. In SANTOS, André Leonardo Copetti e DEL'OLMO, Florisbal de Souza. *Diálogo e entendimento: direito e multiculturalismo & cidadania e novas formas de solução de conflitos*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebíades de. Poder judiciário e novos direitos - princípios da precaução e da informação no direito ambiental e no direito do consumidor - discussão sobre transgênicos. *Sociologia Judiciária – Desafios operacionais e hermenêuticos ao Poder Judiciário Brasileiro*. 2010.

OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebíades de. *Teoria Jurídica e Novos Direitos*. São Paulo: Lúmen Júris, 2000.

OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebíades de. Os movimentos sociais e a justiça nas cidades: caminhos democráticos para o enfrentamento de conflitos de interesse na cidade de Porto Alegre., RS, Brasil. In: BRAVO, Álvaro Sanchez (org). *Justicia y Medio Ambiente*. Espanha: Punto Rojo, 2013.

OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebíades e José Rubens MORATO LEITE (org.). *Cidadania coletiva*. Florianópolis: Paralelo 27/Curso de Pós-Graduação em Direito da UFSC, 1996.

OMETTO, Ana Maria H., FURTUOSO, Maria Cristina O. e SILVA, Marina Vieira da. Economia brasileira na década de oitenta e seus reflexos nas condições de vida da população. *Revista de Saúde Pública*. 29 (5) p. 403-414, 1995.

ONU, Nações Unidas. Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento. *Estudos Avançados*. 6 (15), p. 153-159, 1992.

OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. O novo CPC e a mediação: Reflexões e ponderações. *Revista de Informação Legislativa*. ano 48, n. 190, abr./jun., p. 219 - 235, 2011.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas: conceitos básicos e possibilidades de aplicação à administração escolar. *Paidéia (Ribeirão Preto)*, Ribeirão Preto, n. 8-9, Aug. 1995

PONTING, Clive. *Uma história verde do mundo*. Traduzido por Ana Zelma Campos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

PORTANOVA, Rogério. Direitos humanos e meio ambiente: uma revolução de paradigma para o século XXI. *Ilha Revista de Antropologia*. 1,2, 2005, Vol. 7, 56-72.

REHBEIN, Moisés Ortemar. Ensaio sobre o meio (ambiente): os significados de natureza por olhares geográficos. *Revista Geografar. Revista eletrônica do Programa de Pós-Graduação em Geografia UFPR*. v.5, n.1, p. 155-175, jan./jun., 2010.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Ação civil pública e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

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

RUIZ, Ivan Aparecido e BEDÊ, Judith Aparecida de Souza. Revisitando novos caminhos para o acesso à justiça: a mediação. *Trabalho publicado nos Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília – DF*. 2008, Vols. p. 132 - 148.

SABATINI, Francisco e SEPÚLVEDA L., Claudia. *Conflictos ambientales: entre la Globalización y la Sociedad Civil*. Santiago de Chile: CIPMA, 1997.

SALES, Lília Maia de Moraes. *Justiça e mediação de conflitos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SALES, Lília Maia de Moraes. *Mediare : um guia prático para mediadores*. Rio de Janeiro: Ed. rev. atual. e ampl., 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Crítica de la razón indolente*. Bilbao: RGM, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 2013.

SANTOS, Leonardo Fernandes dos. Quarta Geração/Dimensão dos Direitos Fundamentais: Pluralismo, Democracia e o Direito de Ser Diferente. *Direito Público, América do Norte*. 119 04, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 10.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente*. 3.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. *Supremo Tribunal Federal. Disponível em:*

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo_Ingo_DF_sociais_PETROPOLIS_final_01_09_08.pdf> Acesso em: 19.08.2014.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SILVA, Jose Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 9.ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, Marina. Prefácio. In THEODORO, Suzi Huff. *Mediação de conflitos socioambientais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005, pp. 9 - 12.

SMITH JR., Fred. The Market & Nature. *The Freeman: ideas on Liberty*. 1993, Vols. v.43, n.9.

SOUSA, Ricardo Timm de. *Totalidade e desagregação: sobre as fronteiras do pensamento e suas alternativas*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1996.

SOUZA, Leonardo da Rocha de. Democracia deliberativa e justiça ambiental. *Revista Internacional de Direito Ambiental - Ano III, n.8 (maio/ago. 2014)*. - Caxias do Sul, RS : Plenum, p. 187-204, 2014.

SOUZA, Luciane Moessa de. Mediação, acesso à justiça e desenvolvimento institucional. In CASELLA, Paulo Borba e SOUZA, Luciane Moessa de. *Mediação de conflitos: novo paradigma de acesso à justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SPENGLER, Fabiana Marion; GIMENEZ, Charlise P. Colet. O direito ao meio ambiente equilibrado e sadio: o tratamento do conflito socioambiental a partir da mediação. In: BRAVO, Álvaro Sanchez (org). *Justicia y Medio Ambiente*. Espanha: Punto Rojo, 2013.

SPENGLER, Fabiana Marion. A mediação comunitária como Política Pública em prol da cidadania. In BEDIN, Gilmar Antonio (org.). *Cidadania, Direitos humanos e equidade*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012a.

SPENGLER, Fabiana Marion. Fundamentos políticos da mediação comunitária. Ijuí (RS): Ed. Unijui, 2012b.

STONE, Christopher. Should trees have standing? Toward legal rights for natural objects. *Southern California Law Review*. v.45, p. 450-501, 1972.

TARGA, Maria Inês Corrêa de Cerqueira César. *Mediação em juízo*. São Paulo: LTR, 2004.

TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos conflitos civis*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

TARUFFO, Michele. *Il processo civile adversary nell'esperienza americana*. Padova: CEDAM - Casa Editrice Dott Antonio Milani, 1979.

- TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- TORRES, Jasson Ayres. *O acesso à justiça e soluções alternativas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- VALDIVIELSO, Joaquín. La globalización del ecologismo. Del ecocentrismo a la justiça ambiental. *Medio Ambiente y Comportamiento*. 6(2), 183-204, 2005.
- VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. *Mediação de conflitos e Práticas Restaurativas*. São Paulo: Método, 2008.
- VEZZULLA, Juan Carlos. *Teoria e prática da Mediação*. Curitiba: Instituto de Mediação, 1998.
- VICENTE, Maximiliano Martin. *História e comunicação na ordem internacional*. São Paulo UNESP, 2009.
- WARAT, Luis Alberto. *A pureza do poder*. Florianópolis: UFSC, 1983.
- WARAT, Luis Alberto. *Em nome do acordo: a mediação no direito*. Argentina: Angra Impresiones, 1998.
- WARAT, Luis Alberto. *O ofício do mediador*. Florianópolis: Habitus, 2001.
- WARAT, Luis Alberto. *Surfando na pororoca: o ofício do mediador*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.
- YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Maromizato. *Tutela dos interesses difusos e coletivos*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.