

# **O PROCESSO DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO: ATORES E CONFLITOS**

**THE RIGHT TO A HEALTHY ENVIRONMENT ENFORCEMENT PROCESS:  
SUBJECTS AND CONFLICTS**

**João Batista Moreira Pinto<sup>1</sup>  
Samuel Santos Felisbino Mendes<sup>2</sup>**

**RESUMO:** A efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um processo conflituoso, considerando as diferentes visões e discursos em torno da noção de desenvolvimento sustentável. Tais concepções decorrem dos diferentes sujeitos envolvidos no processo de efetivação deste direito, podendo atuar no seu fortalecimento ou limitação. Os agentes econômicos, com uma visão majoritariamente neoliberal de desenvolvimento sustentável, causam inúmeros conflitos, sendo necessária a conformação de sua atuação aos ditames constitucionais de equidade socioambiental. Importante assim a participação da sociedade civil, sobretudo organizada em movimentos sociais, atuando dentro das possibilidades institucionais, ou de acordo com as possibilidades concretas que se apresentam. Por fim, o Estado, com sua ambiguidade de atuação, ora conforme os interesses econômicos, ora com os demais interesses da sociedade, reforça a necessidade de uma participação social sólida, qualificada, informada e capaz de mobilizar a todos os interessados. Assim, torna-se necessário analisar os conflitos decorrentes das diferentes visões, como estes conflitos se manifestam na sociedade e quais os eventuais desafios na concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

**PALAVRAS-CHAVES:** Direito ao Meio Ambiente; Desenvolvimento Sustentável; Conflitos Ambientais; Efetivação; Papel do Estado.

**ABSTRACT:** The right to a healthy environment enforcement is a conflictuous process, considering the different views and discourses around the notion of sustainable development. Such views come from the different subjects involved in the enforcement process, and may act to strengthen or limit it. The economic agents, with a predominantly neoliberal vision of what the sustainable development may be, cause many conflicts, therefore needing to comply its role with the social and environmental fairness constitutional framework. As important is the participation of civil society, especially organized in social movements, within the institutional possibilities, or within the presented concrete possibilities. Finally, the State, with its ambiguity, aligning its actions sometimes with economic interests, sometimes with other interests of the society, reinforce the need for a strong, qualified and informed social involvement, able to mobilize all stakeholders. Thus, it becomes necessary to examine the

---

<sup>1</sup> Pós-doutor pela Université de Paris X, professor do programa de mestrado em Direito Ambiental e Sustentabilidade da Escola Superior Dom Helder Câmara.

<sup>2</sup> Mestrando em Direito Ambiental e Sustentabilidade, pela Escola Superior Dom Helder Câmara, advogado, graduado pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.

conflicts arising from this different views, how these conflicts manifest themselves in society and what the likely challenges to enforce the right to a healthy environment may be.

**KEY-WORDS:** Environmental Rights; Sustainable Development; Environmental Conflicts; Enforcement; Role of the State.

## **INTRODUÇÃO**

Considerando o direito ao meio ambiente como um direito humano, a este se aplicam os mesmos princípios e limitações concernentes a tais direitos fundamentais. Vale lembrar que os direitos humanos são sócio-históricos, ou seja, construídos ao longo do tempo e do espaço, considerando as exigências de dignidade, liberdade e igualdade humana das sociedades consideradas, em cada momento histórico.

Consequentemente, o meio ambiente como direito fundamental tem reconhecimento relativamente recente, tendo ocorrido apenas a partir da Convenção de Estocolmo de 1972. Entretanto, a sua efetivação, assim como a dos demais direitos humanos, especialmente os direitos econômicos, sociais e culturais, ainda se mostra um árduo desafio.

Neste trabalho abordaremos a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um processo, marcado por seus vários atores, cada qual com seus interesses diversos, o que, consequentemente, gera conflitos e ambiguidades. Para trabalhar este processo é necessário reconhecer a sua natureza conflituosa, considerando as diferentes visões e discursos em torno do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ou, ampliando, em torno da noção de desenvolvimento sustentável, conceito marcado pelo trinômio: crescimento econômico, equilíbrio ecológico e equidade social.

Estas diferentes concepções sobre o tema decorrem dos diferentes atores envolvidos no processo de efetivação, contemplando principalmente: os agentes econômicos, a sociedade civil e o Estado. Os agentes econômicos, majoritariamente vinculados a uma lógica liberal de acumulação de capital, baseada na propriedade privada e na apropriação dos bens ambientais, buscam impor a força do capital sobre os demais interesses socioambientais, sendo necessária sua conformação aos ditames constitucionais de equidade socioambiental.

Daí decorre a importância da participação da sociedade civil, de forma organizada em movimentos ou grupos sociais, ou através da participação direta dos cidadãos. Como

principais meios institucionais de participação podemos mencionar as audiências públicas e a participação em órgãos colegiados. Entretanto, tendo em vista a deficiência destas formas de participação é possível perceber que a sociedade não se manifesta apenas a partir das aberturas legais institucionalizadas.

Cada um destes atores, especialmente os agentes econômicos e os grupos e movimentos organizados da sociedade civil possuem visões antagônicas de desenvolvimento sustentável, pautando sua atuação, seja dentro das possibilidades institucionais, seja no espaço da realidade concreta da sociedade civil, por estas visões. Já o Estado, seja pelo modelo liberal, típico da modernidade, seja pelo modelo do Estado intervencionista, embora devesse atuar como mediador, atua concretamente de forma ambígua, alinhado em cada momento com interesses diversos.

Diante do exposto, neste trabalho pretendemos analisar os conflitos decorrentes das diferentes visões, como estes conflitos se manifestam na sociedade e quais os eventuais desafios na concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Acreditamos assim ser possível analisar o papel de cada ator no fortalecimento e na limitação do processo de efetivação deste direito.

## **1 OS ATORES E CONFLITOS AMBIENTAIS**

Tendo em vista os inúmeros sujeitos envolvidos na efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, temos que o processo de efetivação deste direito é marcado por conflitos. Através da análise da literatura selecionada e de observações empíricas em torno da realidade ambiental, podemos destacar, a priori, três tipos de atores.

Primeiramente convém destacar a existência de agentes econômicos, em sua maioria grandes empresas, de capital nacional ou internacional, responsáveis por empreendimentos geradores de impactos ambientais moderados ou significativos. Estes agentes, dentro do paradigma capitalista-liberal, visam à apropriação dos recursos naturais e sua transformação em riqueza. A atuação destes agentes é fundada na valorização da ordem econômica, na propriedade privada e na livre iniciativa, princípios que encontram respaldo na ordem

constitucional brasileira<sup>3</sup>. Entretanto, vale lembrar, que o mesmo dispositivo da Constituição da República de 1988, traz limites e contornos para estas atividades, que devem também observar outros princípios, tais como o da função social da propriedade e a defesa do meio ambiente. Neste sentido, conforme Teixeira (2006, p. 126)

(...) aparentemente sucede uma colisão de princípios que necessita ser resolvida. O direito ambiental e o direito econômico, que têm o mesmo objetivo, estão diretamente vinculados aos recursos ambientais – o que necessariamente impõe limites à liberdade econômica e ao valor constitucional da livre iniciativa, relativizando o direito de propriedade, princípio também assegurado constitucionalmente.

A antinomia e a tensão entre estes princípios decorrem de uma lógica capitalista-liberal, historicamente fundada na apropriação do território, o que se materializou em uma noção de propriedade privada absoluta, com raízes na teoria lockeana de uma propriedade pré-social, caracterizada como um direito natural dos indivíduos que não poderiam ser violados pelo Estado (MELLO, 2001, p. 85).

No atual contexto, a lógica capitalista-liberal transmutou a apropriação do território em uma apropriação econômica dos bens ambientais, o que pode levar inclusive a conflitos ambientais distributivos, por gerar *graves desigualdades sociais em torno do acesso e da utilização dos recursos naturais* (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p. 18). Tornaram-se, portanto, necessárias novas concepções para a concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, desvinculando os bens ambientais do direito de propriedade e passando a classificá-los como bens de interesse da humanidade (TEIXEIRA, 2006, p. 128).

---

<sup>3</sup> Constituição da República de 1988: Art. 170. *A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

*I - soberania nacional;*

*II - propriedade privada;*

*III - função social da propriedade;*

*IV - livre concorrência;*

*V - defesa do consumidor;*

*VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;*

*VII - redução das desigualdades regionais e sociais;*

*VIII - busca do pleno emprego;*

*IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.*

*Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (BRASIL, 1988)*

Isso quer dizer que, embora o individualismo do homem tenha tornado absoluto o direito de propriedade, com a evolução do direito, sua função social passa a ser reconhecida como princípio legitimador – é instrumento jurídico através do qual o Poder Público intervém na atividade econômica por meio da regulamentação e limitação. (TEIXEIRA, 2006, p. 141).

Contrapostos a estes atores geralmente estão os grupos e movimentos sociais organizados da sociedade civil, ambientalistas ou não.

Neste contexto, será necessário discutir, mais adiante, também o papel do Estado, como terceiro ator neste processo, e que, dentro do contorno constitucional da matéria, recebe atribuições efetivas de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988)

Interessante notar que, além de sua extensão e relevância, dado o caráter difuso do meio ambiente, verdadeiro direito de solidariedade humana, este exige ações de proteção que não podem ser impostas exclusivamente ao Estado, exigindo também participação ativa da sociedade/coletividade:

Nesse novo contexto de idéias, os direitos fundamentais de terceira geração exprimem anseios da sociedade contemporânea, impondo uma postura dialética efetiva entre as condutas, quer de atuação, quer de omissão e os destinatários das obrigações constitucionais, tipificados na pessoa do cidadão ou do Estado. (CABRAL, 2006, p. 148)

Ora, entretanto, merece ser ressaltado que, muito embora o meio ambiente ecologicamente equilibrado apareça também como um dever coletivo, a sociedade não se manifesta primariamente em estrita obediência ao comando previsto no texto legal, e sim porque se mostra extremamente afetada no seu direito a um meio ambiente sadio. Nos últimos séculos, o crescimento econômico desordenado e desmedido demonstrou a insustentabilidade do atual modelo de desenvolvimento, que não logrou cumprir suas promessas de inclusão (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p. 12), sendo causador de inúmeros conflitos ambientais e sociais.

Inúmeras populações não dispõem mais de água potável e solo fértil, e os grandes centros urbanos sofrem com a poluição do ar, da água e do solo. No entanto, convém ressaltar

que são os grupos da sociedade considerados mais frágeis (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010), grupo formado pelas comunidades mais pobres, marginalizadas e excluídas (PÁDUA, 2003, p. 48), que recebem uma parcela desproporcional do impacto ambiental provocado pelo sistema socioeconômico<sup>4</sup>.

Este cenário de extrema degradação ambiental e injustiça social tem levado as comunidades, nacionais e internacionais, a buscar medidas conjuntas que sejam capazes de superar o modelo atual de desenvolvimento, assegurando que a produção econômica de bens e serviços seja integrada à efetivação dos demais direitos humanos. Entretanto, ressaltamos mais uma vez que a atuação da sociedade não se dá primordialmente por força da lei, como afirma José Augusto de Pádua:

(...) é preciso considerar que essa mudança de modelo não será construída com abstrações ou iluminações intelectuais. O caminho viável para o seu nascimento é o da experiência concreta dos inúmeros movimentos sociais e esforços conceituais que hoje apresentam uma força de resistência aos atores e dinâmicas que caracterizam o atual modelo, ao mesmo tempo em que buscam construir alternativas nos diferentes aspectos da vida racional. É preciso confiar nas iniciativas e experiências dos movimentos sociais em busca de um novo modelo de desenvolvimento. É por meio do acúmulo da força e experiência por parte desses movimentos de resistência e construção, desde que sejam capazes de articular-se politicamente em um projeto político mais amplo, que se poderá antever o estabelecimento de outro Brasil, que seja democrático justo e sustentável. (PÁDUA, 2003, p. 69)

Pádua (2003, p. 63) destaca a importância da atuação histórica e presente dos grupos e movimentos sociais que atuam em favor dos direitos humanos, ressaltando que a confluência de fatores sociais e ambientais, sobretudo no que se refere à garantia de uma real e concreta qualidade de vida, lastreada no cuidado ambiental, leva muitas lutas populares a assumir uma dimensão explicitamente ambiental. Esta correlação entre a defesa dos demais direitos humanos e a preservação ambiental inclusive se coaduna com o conceito de indivisibilidade dos direitos humanos. Neste diapasão, vale lembrar que parte da doutrina justifica o caráter de fundamentalidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado na sua íntima relação para o *bem-estar do homem e para que ele goze de todos os direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma* (VULCANIS, 2007, p. 38).

---

<sup>4</sup> Convém ressaltar que este quadro de injustiça ambiental também encontra paralelo no plano internacional, onde os países mais pobres são os que mais têm sofrido com as mudanças climáticas. Tendo em vista as enormes consequências sobre seus territórios e suas populações, os países mais pobres do planeta, representados pelos grupos das pequenas nações insulares (AOSIS, na sigla em inglês), pelo grupo dos Países Menos Desenvolvidos (LDC, na sigla em inglês), e por alguns países africanos, têm realizado enorme mobilização nas Conferências Climáticas, para negociação de metas de redução de emissões o mais rápido possível. (COP-17..., 2011).

Os conflitos ambientais decorrem, sobretudo, das diferentes visões dos atores acerca do padrão de desenvolvimento existente. Estas visões se manifestam nas diferentes formas de intervenção praticadas no meio ambiente e nas diferentes formas de utilização de um determinado recurso natural. Estes usos conflitantes são gerados pelas demandas diversas dos atores sobre determinado recurso ou sistema ambiental (AGRA FILHO, 2010, p. 352). Para ressaltar tais interesses heterogêneos, bastaria questionar o que de fato representaria um grande projeto econômico, para cada um dos atores envolvidos (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p. 15): O que representa um empreendimento altamente impactante para a população diretamente atingida, afetada em seus modos de vida, produção econômica e reprodução cultural? E para o empreendedor que dele almeja obter ganhos econômicos?

O valor econômico dos bens ambientais, bens coletivos de uso de todos, seria assim um dos fatores de conflito. Neste sentido, assevera Lucíola Maria de Aquino Cabral:

Contudo, precisamente a identificação do direito ao meio ambiente como bem de uso comum do povo tem causado enormes dificuldades, em decorrência da qualificação dos recursos naturais como bens livres, em oposição aos bens econômicos. É que os bens ambientais, antes considerados bens livres e abundantes, possuem hoje valoração econômica, em virtude do fato de que o processo produtivo é a principal causa da degradação ambiental. (CABRAL, 2006, p. 149)

Diante de diferentes visões, a lógica de apropriação econômica liberal não compreenderia, por exemplo, o uso meramente de existência de alguns recursos naturais<sup>5</sup>, fundamento de algumas reivindicações de movimentos sociais<sup>6</sup>. Tais divergências encontram-se na base dos conflitos socioambientais existentes e a compreensão de seus fundamentos pode ser apropriada por ambos os atores, que podem assim se fortalecer, como discorre Acsehrad:

**O capital retiraria, portanto, boa parte de sua força contemporânea, da capacidade de se deslocalizar, enfraquecendo os atores sociais menos móveis – governos locais e sindicatos, por exemplo - e desfazendo, pela chantagem da localização, normas governamentais urbanas ou ambientais, bem como as conquistas sociais.** Pois por sua maior mobilidade, o capital especializa gradualmente os espaços, produzindo uma divisão espacial da degradação ambiental e gerando uma

---

<sup>5</sup> O uso de existência é fundamental para preservar a integridade dos recursos e/ou ecossistemas. Nos dizeres de Severino Soares Agra Filho: *O uso de existência representa o de preservação de determinadas espécies, sítios com atributos ecológicos ou ecossistemas determinantes para a manutenção dos biomas e se constitui um valor fundamental da ética de sustentabilidade ambiental.* (AGRA FILHO, 2010, p. 352).

<sup>6</sup> É o caso, por exemplo, do Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela, que luta pela transformação da Serra do Gandarela em uma Unidade de Conservação, de maneira a preservar seus recursos naturais da exploração minerária planejada para o mesmo local. (ÁGUAS DO GANDARELA, 2011).

crescente coincidência entre a localização de áreas degradadas e de residência de “classes ambientais” dotadas de menor capacidade de se deslocar. **Os grupos sociais que resistem a esta divisão espacial da degradação ambiental dificultam, conseqüentemente, a rentabilização esperada dos capitais**, ao reduzir para estes a liberdade de escolha locacional e o índice de mobilidade de seus componentes técnicos. **As lutas por justiça ambiental mostram assim toda a sua potência como barreira organizada a este instrumento de subordinação política próprio à acumulação em sua forma flexível** – a mobilidade espacial dos capitais. (ACSELRAD, 2011, p. 11, grifos nossos)

Ainda abordando as manifestações da sociedade em relação aos conflitos ambientais, temos que, conforme já salientado anteriormente, a participação popular direta geralmente ocorre através dos movimentos sociais organizados, uma vez que o associativismo representa boa parte da população brasileira (PADUA, 2003, p. 66).

Para aumentar essa mobilização e ainda, capacitar a participação popular, destacamos a importância da educação e da informação ambiental. Reinaldo Dias, citado por Bizawu e Carneiro, relaciona a participação cidadã com o acesso a informações ambientais:

Fica evidente que o Direito Ambiental coloca para o efetivo exercício da cidadania uma contrapartida de deveres. Está implícita a importância de uma permanente vigilância às condições ambientais por parte dos cidadãos. Esse estado de vigilância, passiva na maior parte das vezes, necessita de um mínimo de informação para ser conscientemente atingido. E pode em determinadas situações emergenciais se transformar em ações sociais na defesa da qualidade ambiental. As informações sobre os processos ecológicos, fundamentais para a preservação da vida, não obtidas muitas vezes pelos canais de comunicação formais – jornais, rádio, televisão – e outros meios a que o cidadão hoje tem acesso. (BIZAWU; CARNEIRO, 2010, p. 111)

Dessa forma, a efetiva participação popular estaria intimamente ligada ao acesso à informação, sobretudo acerca dos impactos ambientais causados e medidas práticas para a manutenção do equilíbrio ambiental. O acesso à informação segura e confiável também é espaço de conflitos e disputas entre a sociedade civil e os agentes econômicos, podendo ser citados como exemplos a rotulagem ambiental<sup>7</sup>, o greenwashing<sup>8</sup> e o acesso aos estudos de impacto ambiental, que discutiremos mais adiante.

---

<sup>7</sup> Há ainda no Brasil enormes controvérsias acerca da rotulagem de produtos contendo Organismos Geneticamente Modificados (OGMs), ou mais conhecidos como transgênicos. Prevista na legislação brasileira desde 2003, a obrigação de rotulagem ainda é controversa e inábil, enfrenta resistência por parte da indústria alimentícia, que teme a rejeição dos consumidores e é ignorada pela fiscalização, já tendo sido taxada como "luxo desnecessário" pela própria Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio. (ROTULAGEM..., 2011).

<sup>8</sup> O “Greenwashing”, ou lavagem verde, em inglês, é a prática de empresas na divulgação de seus produtos com a utilização indiscriminada e imprecisa de termos com apelo ambiental, não transmitindo as informações de maneira apropriada. Entre as práticas consideradas “Greenwashing” citamos: o uso de termos sem significado

O acesso a informações ambientais também se dá em processos de educação ambiental, formais e não formais. Entretanto, os processos educativos deveriam ser capazes de trazer não apenas informações, mas uma conscientização mais ampla aos indivíduos de uma comunidade para que reúnam forças em um verdadeiro processo de mobilização social e exijam seus direitos de empresas e órgãos estatais (BIZAWU; CARNEIRO, 2010, p. 117).

Uma ação que vise meramente a proporcionar as informações necessárias para que os indivíduos exerçam sua cidadania, não é também eficaz se feita isoladamente. Em se tratando de sociedade com um histórico de ausências na esfera política, a cidadania (que se dá com a prática) somente poderá ser alcançada por meio de um processo de mobilização social contínuo, sendo inevitável para o seu sucesso, a sensibilização dos mesmos. (BIZAWU; CARNEIRO, 2010, p. 116)

Passemos agora à análise do terceiro ator fundamental no processo de efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: o Estado. Ora, se conforme afirmamos este processo se dá de maneira conflituosa, a presença do Estado nestes conflitos seria também carregada de dubiedade (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p. 17), podendo o mesmo atuar de forma a acirrar ou reduzir os conflitos já existentes. Em várias situações, no entanto, é o próprio Estado o causador dos conflitos ambientais.

A atuação dúbia do Estado se referiria aos diferentes papéis que este pode assumir. Em alguns casos, é o Estado o promotor ou indutor do padrão vigente de desenvolvimento, centrado apenas no crescimento econômico: trata-se do Estado implementador de políticas conservacionistas autocráticas que acirram conflitos ambientais (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p. 17), tendo em vista *a carência ou mesmo a falta de inserção da política ambiental nas demais políticas públicas* (AGRA FILHO, 2010, p. 358).

Cabe lembrar que o Estado também pode assumir papel bastante semelhante aos agentes econômicos: é o Estado empresário, responsável por grandes atividades econômicas ou tocador de grandes obras, ambos causadores de impactos socioambientais significativos, podendo assim gerar novos conflitos ambientais.

---

claro, tais como "amigo do planeta"; uso de imagens "verdes" sem justificativa, tais como flores saindo de escapamentos de carros; ênfase em atributos irrelevantes, quando o resto do produto não é verde; declaração de produtos como o melhor de uma categoria que tem péssimas referências, neste caso, de maneira improvável, um produto nocivo pode se passar por ecológico, tal como um cigarro "verde"; uso de jargões ou informações que só cientistas podem verificar; divulgação de informações sem prova científica ou até mesmo totalmente falsa. A prática do "Greenwashing" confunde o consumidor, minimizando o poder de influência do mercado, no sentido de forçar as empresas e produtos na proteção do meio ambiente. Por este motivo, aliada à dificuldade dos consumidores de pesquisarem a atuação destas empresas, a sociedade brasileira já discute a autorregulamentação desta prática, bem como a criação de selos e certificações. (PALHANO, 2010).

Um terceiro papel que o Estado assume em sua atuação decorre do poder de polícia, poder-dever para a defesa dos bens ambientais, devendo impor limites às atividades econômicas. O poder de polícia possibilitaria ao Estado vedar atividades econômicas danosas ao ecossistema. Segundo Teixeira (2006, p. 136):

Além de ser um instrumento para a intervenção do Poder Público na economia em áreas de outrem, é um mecanismo para solucionar conflitos e para disciplinar interesses sociais em confronto com os individuais.

Em que pese a extrema ênfase dada por Teixeira à atuação estatal, chegando mesmo a dizer que *se não houver intervenção do Poder Público, provavelmente continuará sem solução a prática de atividades nocivas ao meio ambiente* (TEIXEIRA, 2006, p. 136), o próprio autor reconhece a necessidade de rediscutir o Poder de Polícia face à crise ambiental vigente:

Historicamente, o Poder de Polícia também teve a sua evolução ditada pelas necessidades do Estado. Primeiramente vinculado à concepção liberal do século XVII, visava assegurar à pessoa humana os seus direitos subjetivos – assim, restringia suas funções a uma polícia de segurança. Hoje, em meio ao caos ambiental, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado necessita que o conceito de Poder de Polícia seja reavaliado e reconceituado. (TEIXEIRA, 2006, p. 142)

Dentro dos campos de articulação social e na condução institucional da política ambiental, o Estado teria também o papel de mediador. Sob a forma de Estado-mediador, este por vezes se apresenta como omissivo ou tendencioso, valorizando o poder econômico, tendo em vista a simetria de seus interesses com as diretrizes macroeconômicas estatais. Esse alinhamento ocorre em detrimento das comunidades atingidas, ainda que, como parcelas da população sejam consideradas integrantes do próprio fundamento legitimador do poder estatal<sup>9</sup>. Dentro do processo de mediação, em alguns casos, o Estado pende aos interesses populares, muitas vezes quando há uma mobilização social de proporções tais, que a atuação contrária dos agentes estatais poderia se manifestar em prejuízos eleitorais (AGRA FILHO, 2010, p. 354). Entretanto, na maioria das vezes

A participação governamental, cujo papel esperado seria de mediar ou coordenar o processo de discussão e o processo de construção de um consenso, garantindo

---

<sup>9</sup> Constituição da República de 1988: Art. 1º, Parágrafo único: *Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.* (BRASIL, 1988)

inclusive uma simetria de informações e de ingerência, restringe-se, eventualmente, a identificar medidas que minimizem as preocupações ambientalistas. (AGRA FILHO, 2010, p. 354).

Esta ambiguidade, em que o Estado ora se identifica com o poder econômico, ora se identifica com a coletividade, é identificada por SANTOS (2006, p. 435) como uma das tensões dialéticas da modernidade. Segundo ele a distinção entre Estado e sociedade civil sempre foi problemática e contraditória, e é resultado da luta política moderna. Afirma ainda:

A tensão deixa, assim, de ser entre Estado e sociedade civil para ser entre interesses e grupos sociais que se reproduzem melhor sob a forma de Estado e interesses e grupos sociais que se reproduzem melhor sob a forma de sociedade civil. E, sendo assim, o âmbito efectivo dos direitos humanos torna-se inerentemente problemático. (SANTOS, 2006, p. 435)

Há primordialmente dois canais institucionais de participação pública nos processos de decisão onde dialogariam os agentes econômicos, a coletividade e o Estado: as audiências públicas e os órgãos colegiados. Em ambos, a função estatal deveria revestir-se de um caráter mediador.

A participação em órgãos colegiados é considerada uma conquista democrática da sociedade, possibilitando de maneira virtuosa a sensibilização e mobilização da sociedade, bem como uma maior visibilidade das organizações socioambientais (AGRA FILHO, 2010, p. 353). Deveriam assim funcionar como um processo voltado à construção de um consenso, a partir da identificação de pontos conflitantes, discussão e negociação. Entretanto, não têm se mostrado dessa forma, tendo em vista a desigualdade das condições de participação para os diversos interessados.

Um dos pressupostos para a negociação e a construção de consensos seria a igualdade entre as partes e a simetria de interesses. Aqui cabe mencionar a composição dos órgãos colegiados, que sob a ideia de uma composição paritária, contemplando setores da sociedade e do Estado, contemplam na verdade três tipos de membros, com diferentes interesses: agentes econômicos, interessados, sobretudo, na aprovação de normas e projetos que priorizem seus interesses econômicos; as comunidades, grupos e movimentos sociais organizados da sociedade civil, que recebem os impactos socioambientais de projetos e empreendimentos econômicos, afetando o seu direito a uma vida digna e de qualidade, bem como a efetivação de outros direitos humanos; e o Estado com suas ambiguidades.

A título de exemplo, interessante observar a composição do plenário do Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM, órgão colegiado responsável por deliberar sobre diretrizes, políticas, normas regulamentares e técnicas para a preservação e conservação do meio ambiente e dos recursos naturais no Estado de Minas Gerais<sup>10</sup>. Em tese, o plenário do COPAM-MG teria composição paritária, com 18 membros do poder público e 18 membros da sociedade civil<sup>11</sup>. Entretanto, entre os chamados membros da sociedade civil, são listadas<sup>12</sup> entidades claramente ligadas aos agentes econômicos e interessadas na aprovação de seus projetos ou normas legais que facilitem tais interesses. São elas:

- a) Associação Comercial de Minas Gerais;
- b) Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais;
- c) Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais;
- d) Conselho da Micro, Pequena e Média Indústria;
- e) Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado de Minas Gerais;
- f) Instituto Brasileiro de Mineração;
- g) Câmara do Mercado Imobiliário de Minas Gerais;
- h) Associação Brasileira de Engenharia Sanitária;

Restam assim 10 membros de certa forma ligados à sociedade civil e à preservação do meio ambiente, sendo representantes de organizações não governamentais, entidades de ensino, pesquisa, ou desenvolvimento tecnológico ou científico e entidades civis que representem categorias de profissionais liberais ligadas à proteção, conservação e melhoria da qualidade de vida.

Em termos numéricos, o maior peso então seria dado ao Estado, que possui o maior número de membros. Como já dissemos anteriormente, os interesses estatais, muitas das vezes são coincidentes com os interesses dos agentes econômicos, como relata Agra Filho:

Sendo a participação governamental a parcela efetivamente decisória do colegiado, cabe ao governo definir a aprovação da intervenção a ser realizada e as medidas a serem exigidas. Assim, fica evidenciado que esse mecanismo se torna, na prática, um processo de legitimação das decisões governamentais. Seria importante ressaltar ainda que tem havido a prática recorrente de os projetos alvos de conflito serem anunciados no jornal como sendo uma iniciativa resultante de uma política de atração de investimentos promovida pelo próprio governo. (AGRA FILHO, 2010, p. 354)<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> O COPAM-MG é regido pela Lei Estadual Delegada 178, de 29 de janeiro de 2007 de Minas Gerais.

<sup>11</sup> Para avaliar a composição integral do Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM do Estado de Minas Gerais sugerimos consultar o Decreto Estadual de Minas Gerais 44.667, de 3 de dezembro de 2007.

<sup>12</sup> Art. 20, II, Decreto Estadual de Minas Gerais 44.667, de 3 de dezembro de 2007. (MINAS GERAIS, 2007).

<sup>13</sup> As polêmicas relacionadas ao já mencionado Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela, correspondem à prática descrita por Agra Filho, tendo em vista que, em 05 de março de 2010, foi anunciada a assinatura de um Protocolo de Intenções entre a Vale S/A e o Governo do Estado de Minas Gerais, visando

Outro ponto concernente à composição majoritariamente estatal dos conselhos se refere à análise e consideração dos empreendimentos estatais. Uma vez que em alguns Estados e Municípios da Federação estes conselhos são responsáveis pelo licenciamento dos empreendimentos geradores de impactos ambientais significativos, a maior presença do Estado seria praticamente uma garantia de aprovação de seus próprios projetos, limitando a análise e discussão pelos demais membros do colegiado a barganhas, relativas a medidas de compensação e adequação destes empreendimentos<sup>14</sup>.

Já as audiências públicas são reuniões destinadas a expor à comunidade as informações sobre uma obra ou atividade potencialmente causadora de significativo impacto ambiental e seu Estudo de Impacto Ambiental – EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA<sup>15</sup>, dirimindo dúvidas e recolhendo as críticas e sugestões a respeito, para subsidiar a decisão quanto ao seu licenciamento (BRASIL, 1987). Diferentemente das manifestações e decisões nos órgãos colegiados, que ocorrem através de entidades previamente escolhidas para sua composição, as audiências são eventos públicos abertos, que permitem a presença de qualquer pessoa ou entidade interessada no assunto objeto de discussão.

As audiências públicas seriam fundamentalmente momentos de consulta e de identificação de conflitos (AGRA FILHO, 2010, p. 354). A normatização a respeito das audiências públicas não dispõe sobre a vinculação absoluta das manifestações da comunidade sobre o empreendimento<sup>16</sup>. Estas serviriam assim apenas para subsidiar a análise e o parecer final do órgão competente. Dessa forma, se os afetados pelo empreendimento o rejeitarem, tal manifestação não implicaria na sua não autorização pelo órgão estatal competente. Entretanto,

---

justamente investimentos na área pretendida para a proteção ambiental (VALE..., 2010). Dessa forma, podemos afirmar que, antes mesmo do término das audiências públicas sobre os empreendimentos e de seu licenciamento, o Estado de Minas Gerais, responsável por sua autorização final, já havia se posicionado favoravelmente ao empreendimento, importante para a política macroeconômica do Estado.

<sup>14</sup> Neste sentido, caberia, por exemplo, indagar quais as reais possibilidades das comunidades atingidas, na discussão dos impactos causados pela Cidade Administrativa de Minas Gerais, empreendimento de grande porte, altamente impactante, licenciado pelo próprio Estado e por ele considerado como “*a mais ousada obra da Capital mineira nas últimas décadas*”, que “*consolida o modelo de gestão pública eficiente implantado*” e ligado a “*um novo modelo de Estado*”. (CODEMIG, 2011)

<sup>15</sup> Para uma maior compreensão sobre o Estudo de Impacto Ambiental – EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA sugerimos consultar a Resolução CONAMA 01, de 23 de janeiro de 1986, que disciplina a matéria.

<sup>16</sup> Dispõem sobre a audiência pública: Resolução CONAMA Nº 9, de 03 de dezembro de 1987 e a Deliberação Normativa COPAM Nº 12, de 13 de dezembro de 1994.

cada vez mais na sociedade cresce o conceito de “licença social”<sup>17</sup>, já mencionado pela doutrina.

Agra Filho identifica os requisitos indispensáveis das audiências públicas, sobretudo ligados à qualidade dos estudos e à disponibilidade de informações sobre o empreendimento:

- a) Prévia apreciação sobre a qualidade, a pertinência metodológica e a suficiência dos dados constante no RIMA;
- b) Prévia divulgação e uma linguagem acessível dos Relatórios (RIMA);
- c) Procedimentos adequados para se viabilizar uma discussão efetiva dos diversos aspectos envolvidos;
- d) Dinâmica da audiência orientada para a validade e objetivo do projeto, da previsão dos impactos e das medidas de minimização desses impactos. (AGRA FILHO, 2010, p. 355)

Entretanto, na prática tais requisitos são negligenciados e as audiências são muitas vezes esvaziadas como fórum de discussão e negociação de conflitos ambientais. Agra Filho (2010, p. 356) destaca ainda a deficiência de qualidade dos estudos ambientais, sobretudo no que se refere aos aspectos sociais, mal avaliados e também negligenciados. Tal deficiência não decorre apenas dos empreendedores, mas também do Estado que analisa os estudos e não exigem sua complementação ou correção, reforçando as ambiguidades de sua atuação.

A precariedade de conteúdo seria agravada com a falta de acesso às informações, que não são adequadamente publicadas, além dos exíguos prazos para manifestação. Com todos estes problemas as audiências públicas seriam reduzidas a procedimentos meramente cartoriais, com o aval do Estado, mediante parecer favorável dos órgãos ambientais competentes que considerariam como satisfatórios os resultados das audiências executadas (AGRA FILHO, 2010, p. 357).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Analisada a visão do conceito de desenvolvimento sustentável, bem como as formas de atuação de cada um dos atores envolvidos no processo de efetivação do direito ao meio

---

<sup>17</sup> Entendemos por licença social, a manifestação da sociedade, através da participação dos cidadãos, acerca de um determinado projeto/empreendimento, sobretudo sobre as possibilidades e condições de instalação, ultrapassando as licenças administrativas oficiais dos órgãos públicos normatizadores e fiscalizadores. Não se trata de uma exigência legal, mas de uma construção, através da participação crescente da sociedade e outras partes interessadas, a partir das expectativas de desenvolvimento relacionadas ao projeto e a percepção de algumas empresas de suas obrigações socioambientais, tem ganhado cada vez mais força.

ambiente ecologicamente equilibrado, reforça-se a natureza conflituosa deste processo. Dessa forma, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado poderia ser efetivado a partir da atuação de cada ator e das relações entre os atores.

Os agentes econômicos pautam sua atuação majoritariamente em uma visão neoliberal de desenvolvimento sustentável, com ênfase na apropriação dos recursos naturais, causando inúmeros conflitos. Alguns autores destacam que, conforme a previsão constitucional, a ordem econômica deveria respeitar alguns princípios básicos como a função social da propriedade e a defesa do meio ambiente. Esta atuação conforme os ditames constitucionais permitiria efetivar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantindo igualmente o desenvolvimento econômico, que é também um direito constitucional.

Entretanto, devemos ressaltar que, apesar desta visão, os agentes econômicos não têm atuado como atores de promoção do direito ao meio ambiente. Tal ocorre pois, o capitalismo e o poder econômico não são agentes morais e, como tais, não atuam espontaneamente na consecução de objetivos sociais, a não ser como estratégia de diferenciação e, portanto, de valorização.

Por este motivo alguns teóricos destacam a necessidade de se fixar limites externos, especialmente jurídicos para combater os abusos do poder econômico. Estes dão ênfase ao papel do Estado e seu poder de polícia, para imposição de limites às atividades econômicas. Entretanto, face à crise ambiental que nos encontramos, este poder de polícia tem se mostrado ineficaz.

Desta forma, há autores que apontam a ambiguidade da atuação estatal, ora se pautando nos interesses econômicos, quando estes se coadunam com as políticas macroeconômicas de Estado, ora com os interesses da sociedade, situação menos frequente. A atuação do Estado visaria assim interesses políticos, conforme as manifestações na sociedade, dos cidadãos ou dos agentes econômicos, possam influir na manutenção e no processo de legitimação do poder político.

Assim, a atuação estatal pode, tanto promover, como limitar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Dessa forma, interessante notar o peso que a atuação ou a omissão estatal têm nos mecanismos institucionais de participação da sociedade civil, sobretudo nas audiências públicas e nos órgãos colegiados, que por este motivo perdem bastante a sua força.

A atuação negativa do Estado e as dificuldades de participação nos canais de negociação por ele instituídos reforçam a necessidade de uma participação social sólida. Essa participação pode se dar de forma direta pelos cidadãos afetados, ou de forma organizada, em movimentos sociais mobilizados por uma causa comum. Esta mobilização e articulação com os variados movimentos sociais existentes concedem maior força à sociedade civil na proposição de suas necessidades, e tem apresentado muitos avanços na efetivação do direito ao meio ambiente.

A participação social deve ser qualificada, uma participação informada e capaz de mobilizar todos os interessados. Neste sentido, a participação da sociedade civil não tem ocorrido apenas nos canais institucionais, buscando, de forma concreta, outras formas de manifestações de suas demandas, sobretudo frente aos impactos causados pelos grandes empreendimentos dos agentes econômicos. Neste cenário, o Direito e a sua orientação normativa poderiam servir de instrumental para uma ação efetiva da sociedade, com vista ao atingimento de seus objetivos. Entretanto, ele tem servido cada vez mais ao contrário, o que parece corresponder às ações dos poderes estabelecidos, sobretudo a partir do Estado.

Por fim, destacamos que a questão econômica, embora apareça como estruturadora dos conflitos, perpassa toda a sociedade. O exercício de atividades econômicas não é assim incompatível com a proteção ambiental, podendo existir outras formas de apropriação econômica do espaço e dos recursos naturais. Como exemplo, mais uma vez vejamos o caso da Serra do Gandarela. Nos conflitos ali existentes, marcados por visões acerca da preservação ou da exploração da região, um grupo econômico tem apoiado a criação da Unidade de Conservação, desejando a manutenção ecológica do espaço, uma vez que suas atividades estão historicamente ligadas à qualidade ambiental da região, sobretudo das águas. Da mesma forma, um dos municípios afetados questiona os ganhos econômicos advindos do projeto de exploração mineral da área, ganhos similares a um projeto de estância mineral desenvolvido pelo município e obviamente desejado pela coletividade que ali reside.

A partir das análises apresentadas percebe-se que o processo de efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está marcado por conflitos que envolvem fundamentalmente três atores, com suas compreensões e interesses distintos em torno da realidade ambiental e do “desenvolvimento sustentável”: o Estado (em toda a sua dimensão e complexidade), os agentes econômicos e os grupos e movimentos sociais atuando em prol do direito ao meio ambiente. Entretanto, considerando a estrutura dos interesses apontados

acima, percebe-se que os avanços desse processo dependem diretamente do fortalecimento e de uma maior integração nas ações dos grupos e movimentos sociais da sociedade que, atuando em prol de um desenvolvimento efetivamente sustentável, ressaltam, além do desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social, ambos vinculados à dimensão ecológica.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ACSELRAD, Henri. **Justiça ambiental – ação coletiva e estratégias argumentativas**. Disponível em: <<http://homologa.ambiente.sp.gov.br/ea/adm/admarqs/henriacselrad.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2011.

AGRA FILHO, Severino Soares. Os conflitos ambientais e os instrumentos da política nacional de meio ambiente. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens. (Orgs). **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010, p. 351-359.

ÁGUAS DO GANDARELA (MG). **Proteja a Serra Do Gandarela!** Disponível em: <<http://aguasdogandarela.org/page/entenda-o-caso/>>. Acesso em: 11 dez. 2011.

BIZAWU, Sébastien Kiwonghi; CARNEIRO, Fernanda. Cidadania e Educação Ambiental: diálogo necessário para a efetivação dos direitos fundamentais do homem. In: REZENDE, Elcio Nacur; STUMPF, Paulo Humberto (Coord.). **Temas de direito ambiental e desenvolvimento sustentável**. Belo Horizonte: O Lutador, 2010, p. 101-126.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 11 dez. 2011.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. Resolução CONAMA n.º 9, de 03 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 jul. 1990. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>>. Acesso em: 11 dez. 2011.

CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. **A efetividade do direito fundamental ao meio ambiente adequado**. Revista Brasileira de Direito Ambiental, São Paulo, vol. 07, ano 2, p. 137-164, jul/set. 2006.

CODEMIG – COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS. **Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves**. Disponível em: <<http://www.comig.com.br/site/content/parcerias/projetos.asp?id=25>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

COP-17: diferenças prorrogam reunião do clima por um dia. **Terra Notícias**. 09 dez. 2011. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/ciencia/noticias/0,,OI5511762-EI19408,00-COP+diferencas+prorrogam+reuniao+do+clima+por+um+dia.html#tarticle>>. Acesso em: 11 dez. 2011.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da Política**. Vol. 1, São Paulo, Ática, 2001, p. 79-110.

MINAS GERAIS. Decreto 44.667, de 3 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a reorganização do Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM, de que trata a Lei Delegada nº 178, de 29 de janeiro de 2007. **Diário Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 04 dez. 2007. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=7551>>. Acesso em: 11 dez. 2011.

PÁDUA, José Augusto de. Desenvolvimento humano e meio ambiente no Brasil. In: MOSER, Cláudio; RECH, Daniel. (Orgs.). **Direitos Humanos no Brasil: diagnósticos e perspectivas**. Rio de Janeiro: CERIS/Mauad, 2003, p. 47-69.

PALHANO, André. Produto sustentável ainda gera confusão: Oferta crescente de bens ecologicamente corretos esconde "lavagem verde", na qual sustentabilidade é mero marketing **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 jul. 2010. Mercado, p. B11.

ROTULAGEM não é cumprida por empresas. **O Estado De São Paulo**. São Paulo, 23 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,rotulagem-nao-e-cumprida-por-empresas,683277,0.htm>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma concepção Intercultural dos Direitos Humanos. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. São Paulo, Cortez, 2006, p. 433-470.

TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. Eficácia das normas fundamentais em matéria ambiental. In: TEIXEIRA, Orci P. B. **O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

VALE e Governo do Estado assinam protocolo de intenções para mina e usinas: Audiências públicas para discutir impactos do Projeto Apolo, na Grande BH, continuam sem data marcada de realização. **Globominas**. Belo Horizonte, 05 mar. 2010. Disponível em: <<http://globominas.globo.com/GloboMinas/Noticias/Plantao/0,,MUL1517427-9076,00-VALE+E+GOVERNO+DO+ESTADO+ASSINAM+PROTOCOLO+DE+INTENCOES+PARA+MINA+E+USINAS.html>>. Acesso em: 11 dez. 2011.

VULCANIS, Andréa. Direito Ambiental e Direitos Humanos fundamentais: de uma base epistemológica à fundamentação jurídica. In: Vladimir Passos de Freitas. (Org.). **Direito Ambiental em Evolução – N. 5**. 1 ed. Curitiba: Juruá, 2007, p. 35-55.

ZHOURI, A. e LASCHEFSKI, K. Desenvolvimento e conflitos ambientais: Um novo campo de investigação. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens. (Orgs). **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010, p. 11-31.