



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ (UFPI)
Núcleo de Referência em Ciências Ambientais do Trópico Ecotonal do Nordeste (TROPEN)
Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA)
Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente (MDMA)

**A INSERÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA POLÍTICA NACIONAL DE
EDUCAÇÃO AMBIENTAL ATRAVÉS DO COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO
DE CONDUTA AMBIENTAL**

CLÉIA CRISTINA PEREIRA JANUÁRIO FERNANDES

**TERESINA-PI
2006**

CLÉIA CRISTINA PEREIRA JANUÁRIO FERNANDES

**A INSERÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA POLÍTICA NACIONAL DE
EDUCAÇÃO AMBIENTAL ATRAVÉS DO COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO
DE CONDUTA AMBIENTAL**

Dissertação apresentada ao Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal do Piauí (PRODEMA/UFPI/TROPEN), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Área de Concentração: Desenvolvimento do Trópico Ecotonal do Nordeste. Linha de Pesquisa: Políticas de Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Orientadora: Prof^a Dr^a Cristina Arzabe

Co-orientadora: Prof^a Dr^a Patrícia Helena Massa Arzabe

Teresina-PI

2006

CLÉIA CRISTINA PEREIRA JANUÁRIO FERNANDES

**A INSERÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA POLÍTICA NACIONAL DE
EDUCAÇÃO AMBIENTAL ATRAVÉS DO COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO
DE CONDUTA AMBIENTAL**

Dissertação apresentada ao Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal do Piauí (PRODEMA/UFPI/TROPEN), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Área de Concentração: Desenvolvimento do Trópico Ecotonal do Nordeste. Linha de Pesquisa: Políticas de Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Orientadora: Prof^a Dr^a Cristina Arzabe

Co-orientadora: Prof^a Dr^a Patrícia Helena Massa Arzabe

Teresina-PI

2006

F363i Fernandes, Cléia Cristina P. Januário
A inserção do Ministério Público na Política Nacional de Educação Ambiental através do compromisso de ajustamento de conduta ambiental / Cléia Cristina Pereira Januário Fernandes. – Teresina, 2006.

139 f.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento de Meio Ambiente)
– Universidade Federal do Piauí, Teresina, PI, 2006.
Orientadora: Prof^ª Dr^ª Cristina Arzabe.

1. Ministério Público Estadual – Teresina. 2. Compromisso de ajustamento – Meio Ambiente. 3. Educação Ambiental. I. Título.

CDD – 341.413

CLÉIA CRISTINA PEREIRA JANUÁRIO FERNANDES

**A INSERÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA POLÍTICA NACIONAL DE
EDUCAÇÃO AMBIENTAL ATRAVÉS DO COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO
DE CONDUTA AMBIENTAL**

Dissertação apresentada ao Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal do Piauí (PRODEMA/UFPI/TROPEN), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Área de Concentração: Desenvolvimento do Trópico Ecotonal do Nordeste. Linha de Pesquisa: Políticas de Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Aprovada em: 17 de março de 2006

BANCA EXAMINADORA

Prof^a Dr^a Cristina Arzabe - Orientadora
PRODEMA/UFPI/TROPEN

Prof. Dr. Fernando Antônio Nogueira Galvão da Rocha
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof.^a Dr.^a Antônia Jesuíta de Lima
PRODEMA/UFPI/TROPEN

A Gilberto, à Mariana e Alice, pelo amor e serenidade com que enfrentaram mais uma forma de meu afastamento do convívio familiar, para dedicação aos estudos.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por abençoar mais uma etapa de minha vida, e colocar no meu caminho pessoas cuja participação foi decisiva para a construção deste estudo.

À minha orientadora, Prof^ª Dr^ª Cristina Arzabe, exemplo de amor e dedicação à natureza, pela firmeza, paciência e compromisso durante a orientação.

À minha co-orientadora, Prof^ª Dr^ª Patrícia Helena Massa Arzabe, que ainda não tive a honra de conhecer pessoalmente, mas que o progresso tecnológico propiciou nossa aproximação, com intercâmbio de idéias e recebimento de valiosas críticas e sugestões.

Aos docentes do TROPEN, especialmente, aos professores doutores Antônia Jesuíta de Lima; Dione Moraes; Francisco de Assis Veloso; Jaíra Alcobaça; João Batista Lopes e Socorro Lira.

Ao Conselho Superior do Ministério Público do Piauí, à época, presidido por Dr. Antônio Ivan e Silva, e, atualmente, por Dr. Emir Martins Filho, pelo incentivo com a concessão de licença para o mestrado.

Às amigas promotoras de Justiça, Maria Carmen Cavalcante de Almeida e Rita de Fátima Teixeira Moreira e Souza, que deixaram seus afazeres e gentilmente concederam as entrevistas que nortearam a pesquisa documental e a retrospectiva histórica da atuação ambiental do Ministério Público Estadual em Teresina.

Aos colegas promotores de Justiça, pela atenção dispensada, em especial, aos que responderam aos questionários.

Aos servidores da Procuradoria Geral de Justiça, pelo auxílio na pesquisa documental, especialmente àqueles lotados na Curadoria do Meio Ambiente.

Aos amigos Cláudia Portela Lopes, Gildásio Guedes Fernandes e Pedro Vilarinho, pelas valiosas contribuições.

À amiga Raquel do Socorro Macedo Galvão Castelo Branco, pela disponibilidade em ouvir os desabafos nos momentos de angústia.

À Prof^a Maria de Lourdes Rocha Lima Nunes, por despertar-me para a promoção da Educação Ambiental não-formal pelo Ministério Público.

Aos amigos conquistados no curso de mestrado, Cláudia Belchior, Felipe Mendes, Gardênia Maria Braga e Geni Moura, por compartilharem alegrias e experiências.

A meu pai, José, pelo exemplo de dignidade que deixou.

À minha mãe, Hortência, e a meus irmãos, Severino, Márcia, Luciana e Tiago, pelo apoio e energias positivas durante o trabalho, e em tantos outros momentos...

RESUMO

A Constituição Federal conceitua o Ministério Público como uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, compreendendo o Ministério Público da União e dos Estados. Dentre as funções institucionais, figura aquela de zelar pelo efetivo respeito aos direitos constitucionais e promover as medidas necessárias à sua garantia. No Estado do Piauí, a atuação ambiental na capital é conferida ao curador do Meio Ambiente e ao Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural. O primeiro é um órgão de execução circunscrito à capital, que atua judicial ou extrajudicialmente de forma preventiva ou após a ocorrência do dano ambiental. O segundo, por sua vez, é um órgão auxiliar das Promotorias de Justiça com atuação ambiental. Dentre os instrumentos manejados, o compromisso de ajustamento de conduta ambiental possibilita o acordo para adequação da conduta do infrator às exigências legais. Deste modo, o problema de pesquisa consistiu em compreender como se desenvolveu a atuação ambiental do Ministério Público Estadual em Teresina a partir da vigência da Lei nº 6.938/81 até dezembro/2004, e como essa atuação atendeu aos preceitos da Política Nacional de Educação Ambiental. Para tanto, realizou-se pesquisa bibliográfica em diferentes fontes; entrevistas semi-estruturadas com duas promotoras de Justiça; pesquisa documental e análise qualitativa e quantitativa de 51 compromissos de ajustamento de conduta ambientais extrajudiciais celebrados em Teresina e arquivados no Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural. Observou-se que o Ministério Público desenvolveu, em Teresina, uma atuação priorizando a celebração de acordos, intensificados a partir de 2002. A celebração dos compromissos foi direcionada à reparação e recuperação do dano, adotando-se excepcionalmente medidas compensatórias e de indenização. A maioria dos acordos teve por objeto a tutela de direitos difusos. Estabeleceram-se três categorias de prazos para o cumprimento das obrigações: cumprimento imediato, em até seis meses e de onze meses a oito anos. No entanto, a grande maioria (93%) fixou prazo breve. A maioria dos compromissos não apresentou cláusulas que caracterizassem a execução plena da Política Nacional de Educação Ambiental pelo Ministério Público Estadual, o que constitui uma obrigação legal desta Instituição. O Ministério Público pode fazê-lo, dentre outras formas, por ocasião da celebração do compromisso de ajustamento de conduta ambiental, produzindo efeitos educativos diretos e indiretos. Os efeitos diretos são consequência da ampla divulgação dos termos celebrados pelo Ministério Público. Os efeitos indiretos decorrem da inclusão de cláusulas para a realização, pelo compromissário, de ações, programas ou projetos dentro da temática ambiental.

Palavras-chaves: Ministério Público Estadual em Teresina. Compromisso de ajustamento de conduta ambiental. Educação Ambiental não-formal.

ABSTRACT

The Brazilian Constitution defines the Public Ministry as a permanent institution, essential to the jurisdictional function of the State, in charge of the defense of juridical order, of the democratic system and of the unavailable individual and social interests, comprising the Public Ministry of Union and the Public Ministry of the States. Among the institutional functions figures that of watch over the effective respect to the constitutional rights and to promote the necessary measures to its warranty. In Piauí State, the environmental actuation in the capital is granted to the Environment Guardianship and to the Environment Defense and Cultural Patrimony Operational Support Center. The first one is an executing organ which acts only within the capital limits, acting judicial or extra judicially in a preventing way or after the environmental impact occurrence. The second one, in turn, is an auxiliary organ of all Public Prosecutors' offices with environmental acting. Among the managed instruments, the commitment of environmental conduct adjustment allows to make an agreement so that the infringer can adjust his conduct to the legal requirements. The research problem consisted of understanding how the environmental actuation of the State Public Ministry in Teresina has developed since the vigor of the law nº 6.938/81 until December, 2004 and how this acting attended the tenets of the Environmental Education National Policy. In order to achieve this goal, it was realized a bibliographic research within different sources, semi-structured interviews with two Prosecutors, documental research and quantitative and qualitative analysis of 51 commitments of environmental conduct adjustment which have been celebrated extra judicially in Teresina and archived in the Environment Defense and Cultural Patrimony Operational Support Center. It was observed that the Public Ministry has developed in Teresina a kind of acting which emphasizes the celebration of agreements, intensified since 2002. The commitment's celebration has been directed to the restoration and recuperation of the damage, adopting exceptionally compensating and indemnification measures. The majority of the agreements had as object the guardianship of diffuse rights. It has been established three categories of terms for the obligation's accomplishment: immediate accomplishment, until six months and from eleven months to eight years. However, the great majority (93%) fixed a brief term. The majority of the commitments didn't presented clauses that characterized the full execution of Environmental Education National Policy by the State Public Ministry, which is a legal obligation of this Institution. The Public Ministry can make it, among other forms, during the celebration of the commitment of environmental conduct adjustment, producing direct and indirect educative effects. The direct effects are consequence of the vast diffusion of the clauses celebrated by the Public Ministry. The indirect effects have elapsed from the inclusion of clauses for the realization, by the obliged, of actions, programs or projects concerned to the environmental theme.

Keywords: State Public Ministry in Teresina. Commitment of Environmental Conduct Adjustment. Informal Environmental Education.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A3P	→ Agenda Ambiente na Administração Pública
ABRAMPA	→ Associação Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente
AGU	→ Advocacia Geral de União
AIA	→ Avaliação de Impacto Ambiental
APMP	→ Associação Paulista do Ministério Público
ART	→ Anotação de Responsabilidade Técnica
CAO	→ Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural
CDS	→ Comissão de Desenvolvimento Sustentável
CEAs	→ Centros de Educação Ambiental
CETESB	→ Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CF	→ Constituição Federal
CGMP	→ Corregedoria Geral do Ministério Público
CONAMA	→ CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
Conferência de Estocolmo	→ Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente
CREA-PI	→ Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado do Piauí
DECOM	→ Serviço Especial de Defesa Comunitária
IBAMA	→ Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
OAB-PI	→ Ordem dos Advogados do Brasil, Secção Piauí
ONU	→ Organização das Nações Unidas
PGJ	→ Procuradoria Geral de Justiça

PIEA	→ PIEA – Programa Internacional de Educação Ambiental
PNEA	→ Política Nacional de Educação Ambiental
PNUMA	→ Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
Rio+10	→ Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável
Rio-92	→ II Conferência Internacional de Meio Ambiente e Desenvolvimento
SDUs	→ Superintendências de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de Teresina
SEMAR	→ Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Piauí
SISNAMA	→ Sistema Nacional de Meio Ambiente
SMA	→ Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo
TAC	→ Termo de ajustamento de conduta
UNESCO	→ Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	→ Evolução da estrutura organizacional do Ministério Público do Piauí em matéria ambiental	76
Figura 2	→ Efeitos educativos diretos decorrentes da atuação do Ministério Público por ocasião da celebração do compromisso de ajustamento de conduta ambiental.....	122
Figura 3	→ Efeitos educativos indiretos decorrentes da atuação do Ministério Público por ocasião da celebração do compromisso de ajustamento de conduta ambiental	123

LISTA DE FOTOS

Foto 1	→ Instalações físicas do CAO	80
Foto 2	→ Instalações físicas da Curadoria do Meio Ambiente	80

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	→ Recomendações expedidas na Curadoria do Meio Ambiente entre os anos de 2002 e 2004	82
Gráfico 2	→ Condução de demandas ambientais pelo Ministério Público Estadual em Teresina	100
Gráfico 3	→ Evolução temporal dos compromissos de ajustamento de conduta ambientais celebrados em Teresina no período de 29.06.1988 a 01.07.2004, que se encontram arquivados no CAO	101
Gráfico 4	→ Partes que se obrigaram perante o Ministério Público Estadual em Teresina, no período de 29.06.1988 a 01.07.2004	103
Gráfico 5	→ Tipos de obrigações pactuadas nos compromissos de ajustamento de conduta ambientais celebrados pelo Ministério Público Estadual em Teresina, no período de 29.06.1988 a 01.07.2004	104

Gráfico 6	→ Principais objetos dos TACs ambientais celebrados pelo Ministério Público Estadual em Teresina, no período de 29.06.1988 a 01.07.2004	106
Gráfico 7	→ Medidas coercitivas previstas para o caso de descumprimento das obrigações assumidas nos compromissos de ajustamento de conduta ambientais celebrados pelo Ministério Público Estadual em Teresina, no período de 29.06.1988 a 01.07.2004	108
Gráfico 8	→ Porcentagem de compromissos de ajustamento de conduta ambientais celebrados pelo Ministério Público Estadual em Teresina, no período de 29.06.1988 a 01.07.2004, com cláusulas estipulando a destinação dos recursos provenientes das multas cominadas para o caso de descumprimento	110
Gráfico 9	→ Natureza dos interesses tutelados pelo Ministério Público Estadual em Teresina nos compromissos de ajustamento de conduta ambientais celebrados no período de 29.06.1988 a 01.07.2004	111
Gráfico 10	→ Porcentagem de compromissos de ajustamento de conduta ambientais celebrados pelo Ministério Público Estadual em Teresina, no período de 29.06.1988 a 01.07.2004, com definição de prazo para cumprimento	112
Gráfico 11	→ Categorias de prazos estabelecidos pelo Ministério Público Estadual em Teresina para cumprimento das obrigações pactuadas nos compromissos de ajustamento de conduta ambientais	113
Gráfico 12	→ Porcentagem de compromissos de ajustamento de conduta ambientais celebrados pelo Ministério Público Estadual em Teresina, no período de 29.06.1988 a 01.07.2004, estabelecendo cláusulas direcionadas à fiscalização do cumprimento das obrigações assumidas	114
Gráfico 13	→ Porcentagem de compromissos de ajustamento de conduta ambientais celebrados pelo Ministério Público Estadual em Teresina, no período de 29.06.1988 a 01.07.2004, com cláusulas determinando a publicidade	115
Gráfico 14	→ Porcentagem de compromissos de ajustamento de conduta ambientais celebrados pelo Ministério Público Estadual em Teresina, no período de 29.06.1988 a 01.07.2004, sem cláusulas que respondam a Política Nacional de Educação Ambiental (96%) e com estas cláusulas (4%)	117

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I – SOCIEDADE, NATUREZA E IDENTIDADE	22
1.1 O relacionamento entre a sociedade ocidental e a natureza	22
1.2 Construção da identidade	26
1.3 A transição paradigmática na pós-modernidade	28
CAPÍTULO II – DIREITOS E POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS	38
2.1 Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito humano fundamental	38
2.1.1 Contextos sociais e construção dos direitos humanos	38
2.1.2 A construção histórica dos direitos humanos	40
2.1.3 A conquista do direito humano fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado	46
2.1.4 A positivação dos direitos e a questão da efetividade	49
2.2 Políticas públicas: efetivação do direito humano fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado	51
2.2.1 A construção jurídica dos direitos sociais e das políticas públicas no Brasil	51
2.2.2 O processo participativo de definição das políticas públicas	53
2.2.3 As políticas públicas ambientais no Brasil	55
2.2.4 A Política Nacional de Educação Ambiental	60
2.3 A atuação do Ministério Público em defesa do meio ambiente	69
CAPÍTULO III – A ATUAÇÃO AMBIENTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ NA CIDADE DE TERESINA E ANÁLISE DOS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA EXTRAJUDICIAIS ARQUIVADOS NO CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E DO PATRIMÔNIO CULTURAL – CAO	72
3.1 Histórico da atuação ambiental do Ministério Público Estadual em Teresina ..	73
3.2 Desempenho das atribuições	77
3.2.1 Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural	77
3.2.2 Curadoria do Meio Ambiente	80
3.3 Uma análise comparativa das normas e orientações para celebração do compromisso de ajustamento de conduta	86

3.3.1	Orientações da Lei nº 9.605/98 para órgãos integrantes do SISNAMA	88
3.3.2	Orientações do IBAMA	90
3.3.3	Orientações da Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Estado de São Paulo	93
3.3.4	Orientações da ABRAMPA	95
3.3.5	Orientações do Ministério Público do Rio Grande do Sul	97
3.3.6	Orientações do Ministério Público de São Paulo	98
3.4	TACs ambientais extrajudiciais celebrados na Curadoria do Meio Ambiente e suas adequações às normas e orientações	99
3.4.1	Quantidade de demandas e acordos ambientais celebrados	99
3.4.2	Evolução temporal da celebração de acordos ambientais	101
3.4.3	Partes	102
3.4.4	Obrigações pactuadas	104
3.4.5	Conteúdo	106
3.4.6	Cominações previstas nos ajustamentos	107
3.4.7	Destinação dos recursos das multas	109
3.4.8	Natureza dos direitos tutelados	111
3.4.9	Prazo para cumprimento das obrigações assumidas	112
3.4.10	Fiscalização e cumprimento	114
3.4.11	Publicidade	115
3.4.12	Execução da Educação Ambiental não-formal pelo compromissário	117
3.5	A inserção do Ministério Público na Política Nacional de Educação Ambiental através do compromisso de ajustamento de conduta ambiental	119
3.5.1	Reparação do dano e Educação Ambiental integradas	119
3.5.2	A execução da Política Nacional de Educação Ambiental pelo Ministério Público através do compromisso de ajustamento de conduta ambiental	121
3.5.3	A importância da publicidade	123
	CONCLUSÕES	126
	REFERÊNCIAS	130
	APÊNDICES	135

INTRODUÇÃO

O Ministério Público está conceituado na Constituição Federal como uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, dentre os quais encontra-se o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Esta instituição abrange o Ministério Público da União e os Ministérios Públicos dos Estados.

Dentre as atribuições institucionais desse órgão, figura aquela de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

A presente pesquisa é um estudo de caso e incide sobre a atuação cível na seara ambiental, desenvolvida pelo Ministério Público Estadual em Teresina-PI, no período compreendido entre a vigência da Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) e o mês de dezembro/2004.

Neste sentido, procurou-se responder, especialmente, aos seguintes questionamentos:

- Como se desenvolve a atuação ambiental do Ministério Público Estadual em Teresina?
- Como essa atuação responde à Política Nacional de Educação Ambiental?

Partiu-se do pressuposto que o Ministério Público Estadual em Teresina desenvolveria uma atuação ambiental que priorizasse a celebração de acordos, porém ainda não voltada à Política Nacional de Educação Ambiental, quando poderia fazê-lo através do compromisso de ajustamento de conduta ambiental, com fixação de cláusulas que integrassem a reparação do dano à Educação Ambiental não-formal, esta última como medida complementar.

Sabe-se que a sociedade ocidental, ao longo dos tempos, travou uma relação predatória com a natureza, baseada em paradigmas de dominação e submissão, que resultou em um amplo processo de degradação ambiental e, como consequência, em uma crise sem precedentes históricos. Na pós-modernidade, atingiu uma fase transitória que desperta a urgência de definição de um novo paradigma conceitual e metodológico, que permite ao ser humano compreender a complexidade dessa crise para com ela trabalhar.

Assinale-se que o reconhecimento dos direitos humanos no plano internacional foi influenciado pelos contextos sociais e marcado por lutas. No Brasil, em meio à crise ambiental, resultou no reconhecimento do direito humano fundamental ao meio ambiente equilibrado e à sadia qualidade de vida, em nível de garantia constitucional. Dentre os instrumentos para garantir-lhe efetividade, estão a Educação Ambiental e a implementação de políticas públicas pelo Estado.

Por sua vez, a Política Nacional do Meio Ambiente, instituída por intermédio da Lei nº 6.938/81, tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. Esta Política estabelece, entre outras, a legitimidade do Ministério Público para promover ações judiciais de natureza civil com o fito de reparar ou evitar danos ao meio ambiente.

Por outro lado, as diretrizes para implementação da Política Nacional de Educação Ambiental estão definidas na Lei nº 9.795/99, regulamentada pelo Decreto nº 4.281/2002, que indica, como responsáveis por sua execução, os órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), as instituições educacionais públicas e privadas dos sistemas de ensino, os órgãos públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, envolvendo entidades não-governamentais, entidades de classe, meios de comunicação e demais segmentos da sociedade (art. 1º). Portanto, os diversos ramos do Ministério Público, sendo órgãos públicos federais e estaduais, também estão incumbidos de promover a execução desta política.

Atravessando uma fase de flexibilização em que vão se plasmando novos direitos que implicam na transformação da ordem jurídica (LEFF, 1998), na qual “as antigas formas de tutela propiciadas pelo Direito Público ou pelo Direito Privado são insuficientes para responder a uma realidade qualitativamente diversa” (ANTUNES, 2004), a legislação brasileira acolheu a possibilidade de celebração do compromisso de ajustamento de conduta com o infrator, a fim de que este possa submeter-se às exigências legais, em prazo

preestabelecido, com o objetivo de evitar o dano ambiental ou repará-lo integralmente, sob pena de pagamento de multa, sem prejuízo de execução específica do pactuado. Através deste instituto, o Ministério Público pode executar a Política Nacional de Educação Ambiental e, assim, produzir efeitos educativos diretos e indiretos.

O presente trabalho teve como objetivo geral descrever a atuação ambiental na área cível do Ministério Público Estadual em Teresina, a partir da vigência da Lei nº 6.938/81 até dezembro/2004, e identificar o possível atendimento aos preceitos da Política Nacional de Educação Ambiental por ocasião da celebração do compromisso de ajustamento de conduta ambiental, de modo a tornar essa atuação mais eficaz.

Como objetivos específicos procurou-se: 1) fazer uma breve contextualização sobre as relações entre sociedade, natureza e identidade; 2) descrever a construção histórica dos direitos humanos e sua efetivação através das políticas públicas; 3) reconstruir historicamente a atuação cível do Ministério Público Estadual na área ambiental em Teresina; 4) levantar e analisar comparativamente normas e orientações para celebração do compromisso de ajustamento de conduta e do compromisso de ajustamento de conduta ambiental; 5) analisar, quantitativa e qualitativamente, de forma comparativa, os compromissos de ajustamento de conduta ambientais celebrados extrajudicialmente e arquivados no Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural (CAO), verificando a sua conformidade com as normas e orientações analisadas; 6) avaliar o atendimento aos preceitos da Política Nacional de Educação Ambiental pelo Ministério Público Estadual em Teresina.

Para alcançar os objetivos do estudo ora em discussão, realizou-se pesquisa bibliográfica em diferentes fontes, tais como livros, artigos, periódicos indexados, internet e jurisprudência. Para tanto, diversas obras foram consultadas no desenvolvimento da pesquisa, destacando-se, entre outras, Capra (1983; 2004); Maturana (1998); Morin (2001); e Santos (1998), na relação entre sociedade e natureza, durante a fase de transição paradigmática; Comparato (2005); Silva (2000); Sarlet (2005) e Bobbio (1992), no tocante à evolução histórica dos direitos humanos; Cerqueira Filho (1982) e Frischeisen (2000), em relação aos direitos sociais e políticas públicas no Brasil; Lanfredi (2002) para a política ambiental e de Educação Ambiental e Antunes (2004); Mazzili (1991; 1998; 1999; 2001; 2004); Milaré (2004) e Rodrigues (2002; 2004) para assuntos atinentes ao Ministério Público e/ou direitos difusos e coletivos.

Além disso, realizaram-se entrevistas semi-estruturadas com duas promotoras de Justiça lotadas no Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural (CAO) e Curadoria do Meio Ambiente, desde sua criação, que permitiram orientar a pesquisa documental e delimitá-la temporalmente.

Para reconstruir historicamente a atuação ambiental do Ministério Público Estadual em Teresina, pesquisou-se a legislação estadual, atos administrativos e documentos arquivados no CAO, Curadoria do Meio Ambiente, Corregedoria Geral do Ministério Público e setor de pessoal da Procuradoria Geral de Justiça do Piauí. A dispersão dos documentos dificultou a construção dos dados, que foram organizados em ordem cronológica.

Mediante a análise de acordos arquivados no CAO e dos relatórios anuais de atividades de 1994 a 2003, remetidos pela Curadora do Meio Ambiente à Corregedora Geral do Ministério Público, averiguou-se a quantidade de demandas e o número de acordos celebrados pelo Ministério Público Estadual em Teresina, no período de 1988 a 2004. Ao final, analisaram-se os 51 acordos arquivados no CAO, perfazendo 25% do total encontrado.

Nas ciências jurídicas prevaleceram pesquisas dogmáticas, daí a dificuldade de traçar um plano metodológico que pudesse propiciar a agregação ao sistema já usual à construção e discussão de dados, constituindo, deste modo, uma pesquisa empírica. Destaque-se que Rodrigues (2002) descortina esse método e, em pesquisa sobre a prática do compromisso de ajustamento de conduta no âmbito do Ministério Público Federal, avalia como a instituição se constrói como Ministério Público em pesquisa que teve como abrangência os termos de compromissos de ajustamento de conduta extrajudiciais celebrados por esta Instituição em nível nacional, no período de setembro/1991 a julho/1998. O plano traçado por esta autora possibilitou a construção dos dados na presente pesquisa, com a adaptação da ficha por ela concebida para atender às variáveis escolhidas, descritas a seguir:

- Quantidade de demandas na Curadoria do Meio Ambiente e de acordos ambientais celebrados em Teresina, pelo Ministério Público Estadual, no período de 29.06.1988 e 01.07.2004, cujos termos estão arquivados no CAO.
- Evolução temporal da celebração de acordos ambientais, considerando-se a data e o local de celebração.
- Partes envolvidas na celebração dos acordos, tomando-se como referência o compromissário (aquele que se obriga), o comprometente (aquele que toma o

compromisso) e o interveniente (co-legitimado que auxilia na fiscalização do cumprimento do termo).

- Obrigações pactuadas, partindo-se da classificação em obrigações de fazer, não-fazer, fazer e não-fazer, fazer compensatória e indenizações pecuniárias para examiná-las. As obrigações de fazer e não fazer tendem a modificar o modo do exercício ou exploração da atividade até então degradadora do meio ambiente a um modelo não degradador, a fazer cessar temporária ou definitivamente a atividade lesiva ao meio ambiente e a suprir omissões públicas e privadas causadoras de danos ambientais (MIRRA, 2003).

- Conteúdo dos acordos celebrados.

- Cominações previstas nos ajustamentos, avaliando-se a indicação de medidas coercitivas no compromisso de ajustamento ambiental.

- Destinação dos recursos oriundos das multas cominadas.

- Natureza dos direitos tutelados, adotando-se a classificação em direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

- Prazo estabelecido para o cumprimento das obrigações assumidas no acordo, sem análise do prazo decorrido entre o início do procedimento e a formalização do compromisso.

- Previsão de cláusulas direcionadas à fiscalização e cumprimento do acordo, contudo sem conferir o efetivo cumprimento.

- Publicidade, considerando-se a divulgação do termo em diário oficial ou outro meio de comunicação, com exclusão da ciência dada aos interessados diretos na celebração.

- Existência de cláusulas que respondam a Política Nacional de Educação Ambiental pelo infrator.

Também foram pesquisadas as seguintes orientações, para celebração do compromisso de ajustamento de conduta ambiental: 1) estabelecidas na Lei nº 9.605/95 para os órgãos integrantes do SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente); 2) expedidas pela Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo; 3) IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis); 4) ABRAMPA (Associação Brasileira do Ministério Público de Meio Ambiente), além das normas para celebração do compromisso

de ajustamento de conduta oriundas do Ministério Público dos Estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo.

Para análise dessas normas definiram-se como variáveis: 1) partes; 2) finalidade; 3) conteúdo; 4) publicidade; 5) fiscalização da execução; 6) benefícios oferecidos ao celebrante; 7) providências em caso de descumprimento; 8) arquivamento; 9) comunicação ao Ministério Público; 10) fomento à Educação Ambiental não-formal.

Os dados encontrados foram apresentados de forma gráfica, e analisados comparando-os com as normas e orientações para celebração do compromisso de ajustamento de conduta de diferentes instituições.

Exigências cada vez mais intensas remetem o delineamento das pesquisas para uma recuperação do desenvolvimento histórico, além da ênfase nos processos, em oposição a fatores isolados, tendo como resultado natural um aumento na complexidade dos fenômenos estudados (ARZABE, 2002).

Partindo do pressuposto de que a atualidade se firma sobre um passado histórico, e que os resultados locais sofrem forte influência de um contexto mais amplo, dividiu-se a dissertação em três capítulos.

O primeiro capítulo teve como objetivo fazer uma breve caracterização das relações travadas entre sociedade e natureza e a formação das identidades, tomando como parâmetro o encontro conflituoso entre uma cultura baseada na exploração da natureza (colonizadores europeus) e outra baseada na convivência com a natureza (povos indígenas brasileiros). Este capítulo culminou em uma análise (também breve) sobre a transição paradigmática na pós-modernidade, na ótica de alguns pensadores contemporâneos.

O segundo capítulo tratou da construção histórica dos direitos humanos até a “Declaração Universal dos Direitos do Homem”, que, nas Américas, ocorre dentro deste encontro, fusão, morte (epistemicídio) e renascimento de diferentes culturas. No Brasil este processo resulta no reconhecimento dos direitos humanos fundamentais, chegando ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cuja efetivação ocorre através das políticas públicas. Este capítulo enfatizou os aspectos normativos da Política Nacional de Educação Ambiental e a atuação do Ministério Público em defesa do meio ambiente e no controle da omissão administrativa na implementação das políticas públicas.

No terceiro capítulo, em um estudo que tem abrangência local, fez-se uma reconstrução histórica da atuação cível do Ministério Público Estadual em Teresina; também

foram analisadas as orientações para celebração do compromisso de ajustamento de conduta ambiental direcionadas aos órgãos integrantes do SISNAMA e aquelas expedidas pela Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, IBAMA e ABRAMPA, além das orientações expedidas pelos Ministérios Públicos do Rio Grande do Sul e de São Paulo para celebração do compromisso de ajustamento de conduta.

Em seguida, foram analisados quantitativa e qualitativamente, de forma comparativa, os compromissos de ajustamento de conduta ambientais extrajudiciais arquivados no Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural (CAO), verificando-se a conformidade desses ajustamentos às normas e orientações, averiguando como respondem à Política Nacional de Educação Ambiental.

Por fim, foram abordados a execução da Política Nacional de Educação Ambiental pelo Ministério Público e os efeitos produzidos, ressaltando a importância da publicidade.

CAPÍTULO I – SOCIEDADE, NATUREZA E IDENTIDADE

Se, por um lado, a evolução cognitiva do ser humano permitiu-lhe um grande avanço tecnológico, por outro, paralelamente, encaminhou-o, especialmente no caso da sociedade ocidental, para uma forma de ver o mundo em um padrão linear, com uma forte tendência à homogeneização e simplificação. A natureza, por sua vez, é regida por uma ordem cíclica, na qual ocorrem fluxos e flutuações e cujas normas são a heterogeneidade e a complexidade.

Em contraposição às ações de exclusão de idéias e culturas da modernidade, na pós-modernidade, a sociedade ocidental, observando a natureza, começa a tomá-la como modelo, e busca proteger a diversidade biológica, cultural, social e paisagística, entre outras. Tendo em vista a grande degradação ambiental ocorrida em consequência do uso exacerbado de uma tecnologia geradora de resíduos, esta inicia todo um processo de cuidados e direitos voltados ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Este capítulo tem como objetivo fazer uma breve reconstrução histórica das relações da sociedade ocidental com o ambiente natural, em diferentes enfoques, entre eles, o religioso, o científico, o econômico e o ecológico, considerando a desconstrução e reconstrução das identidades. Finalmente, busca fazer um breve diálogo entre os pensamentos de alguns intelectuais contemporâneos em relação à transição paradigmática no âmbito da relação sociedade e natureza, que, em diferentes continentes (Europa, América do Norte e América do Sul), chegam a constatações similares.

1.1 O relacionamento entre a sociedade ocidental e a natureza

Nascido no deserto, com Moisés há cerca de 15.000 anos, o Velho Testamento é uma coletânea de livros escritos por diferentes autores ao longo de vários séculos, a maioria em hebraico.

O alfabeto hebraico deriva do alfabeto aramaico, também presente em alguns trechos do Velho Testamento. O aramaico, por sua vez, tem origem no mais antigo alfabeto consonântico conhecido, que é o alfabeto fenício (SÉC. XIII a.C.).

Desta forma, sendo a escrita um sistema de signos gráficos que servem para notar uma mensagem oral a fim de conservá-la e transmiti-la, e considerando o aramaico assim como o hebraico alfabetos muito antigos, pode-se considerar o Velho Testamento como um dos documentos escritos mais antigos e talvez o mais conhecido pela humanidade. E, neste documento, mais precisamente no livro do Gênesis, é possível encontrar um dos relatos mais antigos sobre a criação da natureza (primeiro) e do ser humano (em um segundo momento, alimentando um processo de fragmentação entre natureza e sociedade que se estende até o presente) e de que forma deveriam ocorrer as relações entre este e a natureza circundante.

E Deus os abençoou e lhes disse: ‘Sede fecundos e multiplicai-vos, enchei a terra e **submetei-a! Dominai** sobre os peixes do mar, as aves do céu e tudo que vive e se move sobre a terra’. (GÊNESIS, 1: 28).

Esta filosofia de dominação, devidamente autorizada pelo livro sagrado, tanto de judeus como de cristãos e protestantes, permitiu um sem número de atividades desrespeitosas ao meio ambiente no decorrer de milênios, sendo consideradas totalmente normais. Não submeter a natureza aos seus caprichos e não dominá-la seria, por conseguinte, um comportamento anormal, estranho, excêntrico.

Desse modo, a sociedade ocidental estabeleceu uma relação predatória com a natureza. Moraes (1992, p.27) descreve o processo de ruptura:

Necessariamente houve um “momento” na trajetória do ser humano em que se tornou inevitável uma ruptura ontológica. Aquele ser que antes pulsava no oceano da consciência cósmica, imerso em total indistinção com toda a natureza, com certeza chegou a desenvolver um estágio de si no qual, não sem atônito pasmo, viu-se diferente do próprio mundo no qual vivia. Nascera aí o chamado abismo ontológico entre o “eu” (que é pensante e cognoscente) e os “objetos” (que só podem ser passivamente pensados, desde que estimulem e desafiem o eu).

A lógica do Novo Testamento é de um convite à contemplação para o aprendizado.

Olhem os pássaros do céu: eles não semeiam, não colhem, nem ajuntam em armazéns. No entanto, o Pai que está no céu os alimenta [...]. (MATEUS, 5: 26).

No entanto, os colonizadores europeus que chegaram ao continente americano mantiveram um comportamento alinhado às velhas escrituras. Almejando a acumulação de

riquezas materiais, continuaram “submetendo e dominando” a natureza, embora este padrão comportamental demonstrasse resultados negativos em suas terras de origem, já em processo acelerado de degradação ambiental devido a diferentes atividades predatórias. Com isso, não foram capazes de entender a filosofia de povos indígenas que ali habitavam, desconhecendo as velhas escrituras e sua filosofia de dominação. As Cartas do Chefe Seattle e de Pero Vaz de Caminha refletem bem aquela filosofia:

As flores perfumadas são nossas irmãs. O urso, o gamo e a grande água são nossos irmãos. O topo das montanhas, o húmus das campinas, o calor do corpo do pônei, e o homem, pertencem todos à mesma família. (CAMPBELL, 1990, p. 34).

[...] andam nus sem nenhuma cobertura [...] e sobre isso são tão inocentes [...]. Além do rio, andavam muitos deles dançando e folgando [...] e faziam-no bem. (VALENTE, 1975, p. 2).

Por seu *modus vivendi*, os índios foram considerados “selvagens” (da selva, da natureza) e como tais deveriam ser submetidos e dominados. No lado oposto, encontravam-se os “civilizados” (aqueles que têm civilização, cortesias, educados), considerados superiores aos primeiros. Os “colonizadores”, embora cristãos e civilizados, afirmavam no Regimento de Tomé de Souza que “toda atividade colonizadora seria praticada no intuito de trazer a fé católica aos indígenas” (ANTUNES, 2004, p. 1035), e não deixaram de “destruir-lhes as aldeias e povoações, matando, cativando e expulsando o número que lhes parecesse bastante para castigo e exemplo” (Id. *ibid.*).

Em 1500, a população brasileira era composta por aproximadamente cinco milhões de índios (Id. *ibid.*), organizados em tribos dispersas em vasto território. Enquanto na Europa o método científico de René Descartes estava em gestação, os habitantes dessas terras cultivavam tradições culturais peculiares, que se distanciavam de ambições científicas, econômicas e tecnológicas dos europeus. Na relação que travavam com a natureza, também utilizavam os recursos naturais. Contudo, retiravam apenas o necessário à sua própria subsistência. Isso difere da sistemática dos europeus que almejavam auferir lucros.

Nesse encontro cultural, Santos (2003, p.242) identifica um “privilégio epistemológico” que a ciência moderna concedeu a si, e um “epistemicídio” de todos os conhecimentos alternativos que abalasse esse privilégio, que resultou na destruição de práticas sociais e desqualificação de agentes sociais que operassem de acordo com estes conhecimentos. Este autor propõe o “conhecimento-emancipação”, com base na solidariedade, no qual se reconheça o outro, e seja, portanto, multicultural. Este conhecimento

substituiria o “conhecimento-regulação”, que acarretou a “destruição de muitas formas de saber, sobretudo daquelas que eram próprias de povos que foram objecto do colonialismo ocidental” (SANTOS, 2003, p. 30). A emancipação social seria alcançada através de uma dupla escavação arqueológica. Primeiro, no lixo cultural produzido pelo cânone da modernidade ocidental, no intuito de descobrir as tradições e alternativas que dele foram expulsas. Depois, escavar no colonialismo e no neocolonialismo para descobrir nos escombros das relações dominantes entre a cultura ocidental e outras culturas, outras possíveis relações mais recíprocas e igualitárias. O objetivo das escavações é identificar, nesses resíduos e nessas ruínas, fragmentos epistemológicos, culturais, sociais e políticos (Id. *ibid.*). Acrescente-se que dentro dessas “escavações” é possível identificar outros conceitos de desenvolvimento além daquele que é montado na exploração dos recursos naturais e na sua transformação em bens de consumo para o uso e benefício do ser humano.

Paralelamente às conquistas do Novo Mundo, na Europa, a ciência florescia, e, na Inglaterra, Francis Bacon descreveu o método científico. Capra (1983) resalta a inversão que a partir de então ocorreu no tratamento dispensado à natureza pela ciência:

A partir de Bacon, o objetivo da ciência passou a ser aquele conhecimento que pode ser usado para dominar e controlar a natureza e, hoje, ciência e tecnologia buscam fins profundamente antiecológicos. Os termos em que Bacon defendeu esse novo método empírico de investigação eram não só apaixonados, mas com freqüência, francamente rancorosos. A natureza, na opinião dele, tinha que ser ‘acossada em seus descaminhos’, ‘obrigada a servir’ e ‘escravizada’. Devia ser ‘reduzida à obediência’, e o objetivo do cientista era ‘extrair da natureza, sob tortura, todos os seus segredos’. (*Ibid.*, p. 51-52).

Descartes compartilhava do pensamento de Bacon quanto ao objetivo de a ciência dominar a natureza, tendo desenvolvido a concepção desta como máquina, o conhecido paradigma mecanicista.

Para Descartes, o universo material era uma máquina, nada além de uma máquina. A natureza funcionava de acordo com leis mecânicas, e tudo no mundo material podia ser explicado em função da organização e do movimento de suas partes. (CAPRA, 1983, p. 56).

Segundo Descartes, a essência da natureza humana estava no pensamento, afirmando isso na célebre frase “Penso, logo existo”. Assim, tudo que não pensava, não existia, ou não tinha muita importância. Animais e plantas, seres irracionais, tornavam-se objetos de estudo do ser racional, o cientista. O antropocentrismo do Gênesis conseguia mais uma aliada: a Ciência.

A lógica de dominação da natureza, com origem no Gênesis e reforçada com o nascimento da Ciência de Bacon e Descartes, por volta do ano de 1500, se manteve em um contexto socioambiental de abundância de recursos naturais e baixos índices populacionais. A busca de uma irmandade com a natureza, forma de pensar e agir que resgata certas culturas indígenas, nasce muito recentemente, em um novo contexto socioambiental, de escassez de recursos naturais e superpopulação.

O modelo de desenvolvimento adotado pela sociedade ocidental produziu uma disputa acirrada entre as potências, originando conflitos e um crescente armamentismo que culminou em duas guerras mundiais. Seguiu-se a divisão do mundo em dois blocos antagônicos; de um lado, o capitalista, liderado pelos Estados Unidos da América; e, de outro, o socialista, dominado pela União Soviética. Com o desaparecimento desta, em 1991, nasce uma ordem internacional fundada basicamente no poderio econômico de algumas nações em detrimento dos demais países, que têm vivido em contínuo e crescente empobrecimento.

1.2 Construção da identidade

A história das civilizações humanas é contada geralmente de forma cartesiana e fragmentada, onde a leitura do encontro de diferentes agrupamentos humanos se faz sempre na ótica do vencedor.

Neste modelo, perde-se a capacidade de visualizar as modificações que estas interações sociais podem causar no seio destes diferentes agrupamentos sociais. No encontro entre dois grupos com diferentes culturas, o quanto cada grupo guarda em si memórias do outro, se estes se separam e voltam a viver isolados? Caso mantenham-se unidos, o aparente “desaparecimento” de um dos grupos, como uma identidade específica, não pode deixar de acontecer sem interferir na cultura da nova estrutura social que surge desse encontro. Logo, como aborda Moraes (2002), o cultural é uma síntese de pensamentos e ações individuais, cujo resultado transcende cada contribuição pessoal, dando origem a uma realidade mais ampla e acentuadamente peculiar (princípio das propriedades emergentes).

No entanto, no encontro entre diferentes culturas, uma delas pode prevalecer sobre a outra, conforme comenta Reigota (2002, p. 47-48):

[...] espanhóis, portugueses, holandeses, franceses e ingleses deixaram como forte herança a idéia de desenvolvimento econômico baseado na monocultura agrícola e/ou na exploração, até o esgotamento ou extinção dos

recursos naturais. Por outro lado, desconsideraram, e essa é também uma pesada herança, toda a cultura e o direito à vida dos povos indígenas, iniciando um dos maiores genocídios da história, que ainda não terminou.

Isso não significa que os traços da outra desapareça por completo. A identidade cultural torna-se, portanto, sincrética.

[...] Na realidade, como cada um faz a partir de suas diversas vinculações sociais (de sexo, de idade, de classe social, de grupo cultural ...), o indivíduo que faz parte de várias culturas fabrica sua própria identidade fazendo uma síntese original a partir destes diferentes materiais. O resultado é, então, uma identidade sincrética [...]. (CUCHE, 2002, p. 193).

Porém, não se pode negar a prevalência da cultura européia, resultando na construção dessa identidade sob uma matriz antropocêntrica. A natureza passou então a ser vista na relação utilidade/exploração, redundando em destruição de tudo aquilo que não tivesse utilidade para o ser humano. Essa lógica é herança dos europeus e contraria certas culturas indígenas, nas quais prevalece uma relação de irmandade com a natureza.

O modelo antropocêntrico que se alastrou pelos diversos segmentos da vida em sociedade produziu a crise ambiental que, na atualidade, abala os paradigmas até então dominantes.

Contudo, não se concebe a identidade como definitiva. Afinal,

a identidade não é absoluta, mas relativa. O conceito de estratégia indica também que o indivíduo, enquanto ator social, não é desprovido de uma margem de manobra. Em função de sua avaliação da situação, ele utiliza seus recursos de identidade de maneira estratégica. (Ibid., p. 196).

Desta forma, culturas e memórias ancestrais adormecidas, se a situação não lhes é favorável, podem aflorar e tornar-se muito importantes em novos contextos.

[...] A identidade se constrói, se desconstrói e se reconstrói segundo as situações. Ela está sem cessar em movimento; cada mudança social leva-a a se reformular de modo diferente (Ibid., p. 198).

Sob este aspecto, a identidade dos povos americanos moldou-se dentro de uma matriz antropocêntrica. No entanto, essa identidade já não responde aos reclamos de um Planeta em plena crise ambiental. Por mais que tentem manter-se amarradas aos paradigmas de outrora, as transformações que se operam suscitam uma mudança de postura, impedindo a permanência em uma “zona de conforto”, ou seja, conservando um comportamento indiferente aos mais diversos acontecimentos cotidianos. Afinal, as conseqüências da crise, em maior ou menor dimensão, atingem a todos.

Na atualidade, habita-se uma “zona de fronteira” descrita por Santos (2003) como forma privilegiada de sociabilidade. Trata-se de uma espécie de espaço vazio, um tempo entre tempos, que enseja a necessidade de inventar tudo, ou quase tudo, até mesmo o próprio ato de inventar. Na fronteira, imagina-se que se está participando da criação de um novo mundo. As experiências e memórias de cada um transformam-se profundamente quando aplicadas em novo contexto, mas a liberdade quase incondicional com que são transformadas pela primeira vez condiciona a liberdade de futuras transformações. Segundo o autor, a construção das identidades é lenta, precária e difícil. Os povos que convivem nessa situação repartem sua lealdade por diferentes fontes de poder e aplicam sua energia em diferentes formas de luta contra os poderes. Enquanto espaço, essa zona está mal delimitada física e mentalmente, por conseguinte, torna as relações sociais inovadoras e instáveis. Vive-se fora da fortaleza, em disponibilidade para esperar por quem quer que seja, prestando atenção a todos os que chegam e a seus hábitos diferentes, reconhecendo as oportunidades para o enriquecimento mútuo.

Logo, durante a transição paradigmática, o ser humano poderá abrir-se às novas idéias; olhar o passado e perceber o que pretende excluir de negativo e aprimorar os pontos positivos para o futuro.

1.3 A transição paradigmática na pós-modernidade

Embora a tentativa de um diálogo entre os pensamentos de alguns intelectuais contemporâneos seja a princípio pretensiosa, é fundamental para a compreensão do cenário que se apresenta na pós-modernidade, obrigando o enfrentamento de planos subparadigmáticos.

O diálogo é desenvolvido a partir de alguns pontos de convergência desses pensamentos: 1) a constituição do paradigma dominante; 2) a existência de uma crise; 3) o momento de transição paradigmática; 4) a incerteza produzida por esse momento; 5) as condições históricas que provocam a revolução paradigmática; e 6) o paradigma emergente.

Na visão da Capra (2004), o paradigma até então dominante modelou a sociedade ocidental e influenciou significativamente o restante do mundo. O autor atribui a Thomas Kuhn a noção de paradigma e o define como várias idéias e valores entrincheirados que congregam os seguintes fatores: a visão do universo como um sistema mecânico, composto de blocos de construção elementares; a visão do corpo humano como uma máquina; a visão da

vida em sociedade como uma luta competitiva pela existência e a crença no progresso material ilimitado, a ser obtido por intermédio de crescimento econômico e tecnológico.

Os paradigmas condicionam o modo de agir e pensar do ser humano, de tal modo que “os indivíduos conhecem, pensam e agem conforme os paradigmas neles inscritos culturalmente. Os sistemas de idéias são radicalmente organizados em virtude dos paradigmas” (MORIN, 2001, p. 261).

Santos (2003) reconhece a existência, nas sociedades capitalistas, de constelações de poder, de direito e de conhecimento, que são ignoradas, ocultadas ou suprimidas por uma série de estratégias hegemônicas, as quais não são simplesmente ilusões ou manipulações fáceis de lançar no descrédito ou rejeitar. Uma vez convertidas em senso comum, não são apenas necessariamente ilusões, tornam-se também necessárias enquanto ilusões. Implantam-se nos hábitos sociais, políticos e culturais das pessoas, e orientam a prática social, criam uma nova ordem reconfortante e produzem rótulos tranquilizadores para espaços autocriados (a política aqui, o direito ali, a ciência acolá).

Os paradigmas são denominados antolhos por Maturana (1998, p. 15), que os considera como “todos os conceitos e afirmações sobre as quais não temos refletido, e que aceitamos como se significassem algo, simplesmente porque parece que todo o mundo os entende”. Assim, entende que caracterizar o humano a partir da razão é um antolho, porque encobre a emoção, que fica desvalorizada como algo animal ou como algo que nega o racional. Ao se declarar ser racional, o homem vive uma cultura que desvaloriza as emoções, e não vê o entrelaçamento cotidiano entre razão e emoção, que constitui o viver humano, e não se dá conta de que todo sistema racional tem um fundamento emocional.

Além disso, o mesmo autor entende que “todo sistema racional se baseia em premissas fundamentais aceitas *a priori*, aceitas porque sim, aceitas porque as pessoas gostam delas, aceitas porque as pessoas as aceitam simplesmente a partir de suas preferências”. Isso ocorre em qualquer domínio, seja o da Matemática, da Física, da Química, da Economia, da Filosofia seja da Literatura. Tais premissas ou noções fundamentais são aceitas como ponto de partida pela vontade, consciente ou inconscientemente, dos seres humanos (MATURANA, 1998, p. 6).

A existência de uma crise que acomete a humanidade também é apontada por esses pensadores. Trata-se de uma “crise de percepção” derivada do fato de que a maioria de nós, especialmente as grandes instituições sociais, mantém uma visão de mundo obsoleta, uma

percepção da realidade inadequada para o enfrentamento de um mundo superpovoado e globalmente interligado, na concepção de Capra (2004).

Morin (2001) enxerga uma crise multiforme e multidimensional, que provoca fraturas em todas as frentes do conhecimento científico, empírico, teórico e lógico. Todavia, o paradigma fóssil continua sem se romper. Esta crise é marcada por contradições e, ao mesmo tempo, atinge os fundamentos do pensamento em filosofia, epistemologia, ciência. Entretanto, o ser humano ainda é incapaz de encontrar fundamento na ausência desse fundamento. De um lado, há uma crise social e civilizacional, porém incapaz de ensejar o fim da civilização industrial. Todas essas crises são consideradas interdependentes entre si, e com uma crise generalizada da humanidade que ainda não pode se reconhecer e realizar-se como humanidade. Os sobressaltos para sair da “idade de ferro planetária” e da “Pré-História do espírito humano” ainda fazem parte dessa idade de ferro e dessa Pré-História. “As novas idéias nascem nos velhos odores e caem muitas vezes em velhas armadilhas. A nova ciência encontra-se ainda na fase da crisálida. Estamos em uma agonia de gestação ou de morte” (Ibid., p. 289).

Na ótica de Santos (2005), a crise se instaurou a partir de meados do século XIX, com a consolidação da convergência entre o paradigma da modernidade e o capitalismo. No limiar do terceiro milênio, chega-se provavelmente a assistir ao culminar do processo histórico de degradação, com o colapso da emancipação na regulação e crise final do paradigma da modernidade. O fato de continuar ainda como paradigma dominante deve-se à inércia histórica.

A crise em Maturana (1998) é de valores, pois há uma pregação do amor; no entanto, ninguém sabe em que ele consiste porque não se vêem as ações que o constituem, e se olha para ele como a expressão de um sentir. Ensina-se a desejar a justiça, mas os adultos vivem na falsidade. A tragédia dos adolescentes é que começam a viver um mundo que nega os valores que lhes foram ensinados. O amor não é um sentimento, é um domínio de ações nas quais o outro é constituído como um legítimo outro na convivência. A justiça não é um valor transcendente ou um sentimento de legitimidade, é um domínio de ações no qual não se usa a mentira para justificar as próprias ações ou as do outro.

Segundo as lições de Comparato (2005, p. 534), “a nenhum observador desatento e a nenhuma pessoa dotada de um mínimo de sensibilidade ética pode escapar o fato de que o mundo encontra-se, hoje, em plena crise”. O desconforto por ela provocado não deixa

ninguém incólume, mesmo que incapaz de entender o que se passa, existe a sensação de algo errado.

Por sua vez, a crise impulsiona o período de transição paradigmática. A humanidade sente o abalo e é empurrada para uma encruzilhada, que impõe uma mudança de postura.

A solução para os principais problemas requer uma mudança radical de percepção, pensamento e valores. Esse processo é comparado à revolução copernicana e propiciará uma mudança fundamental de visão do mundo na ciência e na sociedade (CAPRA, 2004).

Morin (2001) questiona a dificuldade de alcançar essa mudança, que abala o edifício construído dentro do ser humano, desorganiza, fá-lo sentir-se desamparado, perdido. Afinal, terá que reconstruir todo o seu modo de pensar. Entretanto, as mudanças vão surgindo sutilmente através de frestas, fissuras, erosões, corrosões no edifício das concepções e teorias subentendidas, pois, invisível e invulnerável, um paradigma não pode ser atacado, contestado, arruinado diretamente. É preciso que surjam novas teses ou hipóteses não mais obedecendo ao paradigma anterior e, depois, a multiplicação das verificações e a confirmação das novas teses onde fracassaram as antigas. Enfim, nesse vaivém corrosivo/crítico entre dados, observações, experiências nos núcleos teóricos, acontece o desabamento do edifício minado, arrastando, na sua queda, o paradigma cuja morte, não acontecendo definitivamente, poderá manter-se invisível e latente.

As mudanças de paradigma revolucionam. E essa revolução ultrapassa as fronteiras do “eu”, pois modifica os *nuclei* organizadores da sociedade, da civilização, da cultura e da noosfera. Resulta na transformação do modo de pensar, do mundo do pensamento para o mundo do pensado. Mudar de paradigma significa, ao mesmo tempo, mudar de crença, de ser e de universo (MORIN, 2001).

A saída apontada é aprender a paciência na impaciência, uma vez que, quanto mais fundamental é o paradigma, maior a sua influência multidimensional, as suas implicações no devir humano e a dificuldade de atacá-lo. O nó górdio paradigmático não pode ser desatado apenas com as inteligências, nem cortado com a espada. A tarefa é, ao mesmo tempo, capital, aleatória e incerta (MORIN, 2001).

Santos (2005) pressente os sinais, por enquanto vagos, da emergência de um novo paradigma entre as ruínas que se escondem atrás das fachadas. Encara o tempo presente como

de transição paradigmática, de modo que as sociedades atuais são intervalares, tais como as respectivas culturas, e os próprios seres humanos.

Nessa fase transitória, Maturana (1998) não exige o conhecimento de tudo desde o começo, mas sim a adoção de uma postura reflexiva sobre o mundo no qual se vive. Também são necessários a aceitação e o respeito por si próprio e pelos outros sem a premência da competição; aprendendo a conhecer-se e a respeitar o mundo, seja o campo, a montanha, a cidade, o bosque seja o mar, e não negá-lo ou destruí-lo, e aprendendo a refletir na aceitação e respeito, conforme foi dito, por si mesmo, é possível aprender quaisquer fazeres. A ambição, ocasionalmente, pode levar à riqueza ou ao êxito individual, porém não leva à transformação harmônica do mundo na sabedoria de uma convivência que não vai gerar nem pobreza nem abuso.

O contexto de transição paradigmática é marcado pela incerteza. Logo, Morin (2001) reconhece expressamente que estamos na incerteza. O estágio atual é o momento preliminar da constituição de um paradigma de complexidade, ele próprio necessário à constituição de uma paradigmologia; e não se trata da tarefa individual de um pensador, mas da obra histórica de uma convergência de pensamentos.

A transição paradigmática é assim um ambiente de incerteza, de complexidade e de caos que repercute nas estruturas e nas práticas sociais, nas instituições e nas ideologias, nas representações sociais e nas inteligibilidades, na vida vivenciada e na personalidade (SANTOS, 2005).

Para Maturana (1998), a competição que se instalou na sociedade integra o paradigma dominante. A competição profissional desenvolve interações que se definem na negação do outro, sob o eufemismo: “mercado livre e sadia competição”. O ser humano deve ultrapassá-la, pois não existe competição sadia. Trata-se de um fenômeno cultural e humano, e não constitutivo do biológico. A vitória de um surge com a derrota do outro. Além de não produzir responsabilidade social, gera excessivas desigualdades, pobreza e sofrimento material e espiritual.

A revolução paradigmática depende de determinadas condições históricas, sociais e culturais que nenhuma consciência seria capaz de controlar. Além disso, depende também de uma revolução própria à consciência. A saída apresenta-se impossível e a lógica só pode encerrar-se em um círculo vicioso, que encerra a necessidade de mudança das condições socioculturais para, em seguida, mudar a consciência. Em contrapartida, é preciso mudar a

consciência para modificar as condições socioculturais. “Cada verdadeira revolução paradigmática realiza-se em condições logicamente impossíveis. Mas assim nasceu a vida, assim nasceu o mundo, em condições logicamente impossíveis [...]” (MORIN, 2001, p. 289-290).

Na acepção de Capra (2004), a cultura ocidental industrial dá ênfase às tendências auto-afirmativas e negligencia as integrativas, o que é evidente no pensamento e nos valores. Desta forma, valores auto-afirmativos (competição, expansão e dominação) estão associados às figuras masculinas que, além de favorecidas nas sociedades patriarcais, recebem recompensas econômicas e poder político. Conseqüentemente, a mudança para um sistema de valores mais equilibrados é difícil, especialmente para essas pessoas. A estrutura social na qual o poder é exercido de maneira mais efetiva é a hierarquia, que penetra as estruturas políticas, militares e corporativas, com as figuras masculinas ocupando os níveis superiores, e as figuras femininas, os níveis inferiores. A mudança de paradigma requer uma mudança na organização social, uma mudança de hierarquias para uma estrutura em rede.

Do mesmo modo, Santos (2003) reconhece uma transição paradigmática societal em que a subjetividade emergente seja capaz de conceber e desejar alternativas sociais com base na transformação das relações de poder em relação de autoridade partilhada e na transformação das ordens jurídicas despóticas em ordens jurídicas democráticas. O paradigma emergente é ainda pouco nítido e pouco motivador, pois ainda tem que enfrentar a oposição de forças sociais, políticas e culturais interessadas em reproduzir o paradigma dominante muito além dos limites da sua própria criatividade regeneradora. Quanto ao futuro, é mais fácil perceber o que não se quer do que o desejado. Os mecanismos modernos de confiança no futuro, centrados no Estado, começaram a desvanecer-se, emergindo um futuro do qual se desconfia.

Finalmente Maturana (1998), ao discutir os caminhos da educação, insere as condições em que o ser humano se encontra, onde prevalece a luta e a competição. Todavia, entende que não é a agressão que define o ser humano, mas a colaboração. A colaboração é a tônica nessa fase de transição. Para o autor, a história da humanidade na guerra pode ser atribuída ao patriarcado, a este também atribui a dominação que subjuga e a apropriação que exclui e nega o outro. Antes do patriarcado vivia-se em harmonia, e é a educação que permitirá recuperar essa harmonia fundamental que não destrói, não explora, não abusa e não pretende dominar o mundo natural, mas que deseja conhecê-lo na aceitação e respeito para que o bem-estar humano se dê no bem-estar da natureza em que se vive. Portanto, é

necessário “aprender a olhar e escutar sem medo de deixar de ser, sem medo de deixar o outro ser em harmonia, sem submissão” (MATURANA, 1998, p.34-35). Assim, será possível a construção de um mundo em que se respeite o mundo natural que sustenta os seres humanos, um mundo no qual se devolva o que se toma emprestado da natureza para viver. “Ao sermos seres vivos, somos seres autônomos, no viver não o somos”.

Eis que começa a descortinar-se o novo paradigma.

O novo paradigma constitui-se de uma visão de mundo holística, que concebe o mundo como um todo integrado, e não como uma coleção de partes dissociadas. A percepção ecológica profunda parte da interdependência fundamental de todos os fenômenos, e do fato de que, enquanto indivíduos e sociedades, todos estão encaixados nos processos cíclicos da natureza e, em última análise, todos são dependentes desses processos. De acordo com a visão sistêmica, as propriedades essenciais de um organismo ou sistema vivo são propriedades do todo, que nenhuma das partes possui. E emergem das interações e das relações entre as partes. Quando o sistema é dissecado, física ou teoricamente, em elementos isolados, uma vez que a natureza do todo é sempre diferente da soma de suas partes, esta natureza é destruída (CAPRA, 2004). O autor conclui que o universo material é uma teia dinâmica de eventos inter-relacionados, de maneira que nenhuma das propriedades de qualquer parte dessa teia é fundamental; todas elas resultam das propriedades das outras partes, e a consistência global de suas inter-relações determina a estrutura de toda a teia.

Morin (2001) apregoa que a saída da “idade de ferro planetária” e da “Pré-História do espírito humano” exige que pensemos de maneira radicalmente complexa. A revolução de hoje trava-se não tanto na oposição (luta de vida e morte) entre idéias boas ou verdadeiras e idéias ruins ou falsas, mas no terreno da complexidade do modo de organização das idéias.

Em reflexão sobre o conteúdo do conhecimento científico, Santos (2005) afirma que a precisão é limitada porque, se é verdade que o conhecimento só sabe avançar pela via da progressiva parcelarização do objeto, bem representada nas crescentes especializações da ciência, é exatamente por essa via que melhor se confirma a irredutibilidade das totalidades orgânicas ou inorgânicas às partes que as constituem, e, portanto, o caráter distorcido do conhecimento centrado na observação destas últimas. Os fatos observados têm vindo a escapar ao regime de isolamento prisional a que a ciência os sujeita. Os objetos têm fronteiras cada vez menos definidas; são constituídos por anéis que se entrecruzam em teias complexas com os dos restantes objetos, a tal ponto que os objetos em si são menos reais que as relações entre eles.

A emoção é um dos componentes do paradigma emergente apontado por Maturana (1998), que encara o humano como o entrelaçamento do emocional com o racional. O autor defende que se vivem os argumentos racionais sem referenciar as emoções em que se fundam. Isto em razão do desconhecimento de que as ações têm um fundamento emocional e pela crença que tal condição seria uma limitação ao ser racional. Segundo ele, o fundamento emocional do racional não é uma limitação. Ao contrário, é condição de possibilidade. O amor é identificado como o elemento central na convivência humana, consistindo “na emoção que constitui as ações de aceitar o outro como um legítimo outro na convivência” (Ibid., p. 67).

No sistema jurídico brasileiro, a transição paradigmática também pode ser identificada, e surge por entre as frestas e fissuras que se foram abrindo no modelo adotado para oferecimento da prestação jurisdicional à população, que já não consegue apresentar soluções às demandas na velocidade que as partes necessitam. Acompanharam-se internamente as mudanças ocorridas no plano internacional, com a positivação dos direitos humanos (transformados em direitos humanos fundamentais), elaboração da legislação infraconstitucional, para assegurar efetividade dos direitos consagrados (políticas públicas), e agora atravessa-se a fase de implementação.

No direito processual civil, os sinais da transição também são perceptíveis. O processo passou a ser orientado pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando sempre que possível a conciliação, inicialmente em causas de reduzido valor econômico. Neste contexto, fica clara a aspiração de uma justiça mais célere, menos burocrática, mais próxima do cidadão e que rapidamente encontre uma solução para os problemas desta. Isso também indica que o sistema hierárquico começa a transformar-se em um sistema em rede.

A Lei nº 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública) permitiu uma socialização do processo civil. A tutela dos interesses individuais cedeu espaço aos direitos difusos e coletivos, o que indica a presença de fissuras, permitindo uma maior complexidade e colaboração.

Na seara ambiental, garantiu-se uma das legislações incluída dentre as mais avançadas do Planeta. Ao proceder as “escavações” mencionadas por Santos (1998), é possível associar estes traços da legislação às memórias ancestrais adormecidas no povo brasileiro, cuja característica marcante é a miscigenação de diferentes culturas, que afloram

nos mais diversos setores. Além disso, essas mesmas memórias ancestrais podem ser a explicação para o forte desconforto da população perante a degradação da natureza.

A flexibilização da legislação propiciou o surgimento de mecanismos mais ágeis e eficientes para a solução dos conflitos por via da negociação (compromisso de ajustamento de conduta), sem, contudo, representar um favorecimento ao transgressor da norma.

Novos atores foram fortalecidos, a exemplo do Ministério Público, consagrado pela Constituição Federal como defensor dos direitos sociais, amparado por diversas garantias e mecanismos judiciais e extrajudiciais de atuação. As mudanças introduzidas pelo texto constitucional propiciaram o surgimento de uma Instituição moderna e organizada em torno de uma identidade nacional que preconiza uma atuação voltada essencialmente à defesa da sociedade. E esta Instituição vem se estruturando nesse sentido e galgando o respeito popular. Rodrigues (2001, p. 81) capta essa transformação ao afirmar que o que vem “importando numa silenciosa revolução no modo de agir do Ministério Público é o novel rol de funções realizadas fora do âmbito judicial, a maioria delas na condução do inquérito civil público”.

Na atuação do Ministério Público também é perceptível a transição paradigmática. Às clássicas atribuições acusatórias, de combate à criminalidade, agregou-se a defesa dos interesses difusos e coletivos. A postura de conflito, restrita à propositura de ações judiciais, cedeu espaço a uma postura conciliatória, encaminhando a solução dos conflitos através da celebração do compromisso de ajustamento de conduta. Alguns Estados estabeleceram regras gerais para celebração dos acordos pelos promotores de Justiça e definiram estratégias institucionais de atuação a serem implementadas em conjunto. Além disso, observa-se a estruturação administrativa para oferecer um tratamento especializado às diferentes demandas, dentre elas as demandas ambientais, a exemplo da criação de Promotorias de Justiça de Meio Ambiente (CE), Promotorias de Justiça por Bacia Hidrográfica (PR) e Procuradorias de Justiça de Direitos Difusos e Coletivos (MG).

Todas as mudanças perpetradas visam uma atuação mais eficiente, com oferecimento de respostas rápidas às demandas ambientais. Antunes (2004) chega a atribuir ao Ministério Público o papel de agente formulador de políticas ambientais, no entanto ressalta que a atuação tem sido pontual e não dentro de uma estratégia mais abrangente que demonstre uma política própria. Isso faz sentido na medida em que cada ramo do Ministério Público atua isoladamente, no máximo com ações coordenadas dentro de cada Estado e de um determinado ramo. Contudo, ainda não se registra a definição de estratégias de atuação para serem desenvolvidas em todo o País, pelos diversos ramos em conjunto; ou seja, através de

parcerias entre os diversos ramos do Ministério Público (Estadual, Federal e do Trabalho) ou entre Ministérios Públicos de diversos Estados da federação.

Com efeito, cada uma das pessoas ou instituições envolvidas na transição paradigmática deve avançar no sentido de compreender o seu papel na construção do devir e, assim, contribuir positivamente para a emergência de um novo modelo, baseado na justiça e dignidade.

Afinal, a compreensão do processo de reconhecimento dos direitos humanos fundamentais e da forma como o Brasil encaminhou a efetivação desses direitos é importante para esclarecer a transição paradigmática.

CAPÍTULO II – DIREITOS E POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

A humanidade fez um longo percurso até alcançar o reconhecimento internacional da existência dos direitos humanos, marcado por avanços, retrocessos e transformações. Deste modo, no presente capítulo, discorre-se sobre a construção histórica dos direitos humanos até a “Declaração Universal dos Direitos do Homem” e a importância dos contextos sociais para essa construção. A abordagem é baseada na matriz europeia e americana, culminando no processo que resultou no reconhecimento do direito humano fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Optou-se pela utilização da expressão “direitos humanos” para aqueles reconhecidos no plano internacional, e “direitos fundamentais” ou “direitos humanos fundamentais”, para os direitos humanos positivados em nível nacional.

Em um segundo momento, discorre-se sobre a construção jurídica dos direitos sociais e das políticas públicas no Brasil, com análise do processo de definição das políticas ambientais e, mais especialmente, do aspecto normativo da Política Nacional de Educação Ambiental.

Por fim, apresenta-se o papel do Ministério Público como protagonista da defesa dos direitos sociais, enfatizando a legitimidade para promover a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado e controle da omissão administrativa na implementação das políticas públicas.

2.1 Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito humano fundamental

2.1.1 Contextos sociais e construção dos direitos humanos

Aponta-se o pensamento de John Locke como um dos que influenciou as declarações de direitos humanos, por tratar-se do primeiro a reconhecer aos direitos naturais e inalienáveis do homem uma eficácia oponível, inclusive, aos detentores do poder. Vislumbrou a existência de um estado de natureza, onde as pessoas eram livres e iguais, e atribuía o surgimento da propriedade privada como causa dos conflitos. Nesse estado de natureza, as

peças eram dotadas de razão e desfrutavam da propriedade, incluindo simultaneamente a vida, a liberdade e os bens, em uma primeira acepção genérica. Por conseguinte, o contrato social surgiu como um pacto de consentimento no qual os indivíduos concordavam livremente em formar a sociedade civil para preservar e consolidar ainda mais os direitos que possuíam no estado de natureza. Para Sarlet (2005, p.47), esse pensador lançou “as bases do pensamento individualista e do jusnaturalismo iluminista do século XVIII, que, por sua vez, desaguou no constitucionalismo e no reconhecimento de direitos de liberdade dos indivíduos considerados como limites ao poder estatal”.

Silva (2001) concorda que a apropriação privada aparece como uma forma social de subordinação e de opressão, impondo ao ser humano, além dos empecilhos da natureza, opressões sociais e políticas, de modo que sua história não é senão a história das lutas para delas libertar-se, e o vai conseguindo a duras penas. Apesar de reconhecer que as primeiras declarações de direitos abeberaram no cristianismo e no jusnaturalismo sua idéia do indivíduo abstrato, o autor ressalta a importância das condições históricas objetivas na sua fundamentação primeira, inclusive o fato de as doutrinas e concepções filosóficas serem subordinadas às condições materiais. Conclui, o autor, que

não há propriamente uma inspiração das declarações de direitos. Houve reivindicações e lutas para conquistar os direitos nelas consubstanciados. E quando as condições materiais da sociedade propiciaram, elas surgiram, conjugando-se, pois, condições objetivas e subjetivas para a sua formulação. (SILVA, 2001, p. 177).

Por sua vez, Comparato (2005, p. 40) vincula a eclosão da consciência histórica dos direitos humanos à limitação do poder político, defendendo que o “reconhecimento de que as instituições de governo devem ser utilizadas para o serviço dos governados e não para o benefício pessoal dos governantes” constitui o primeiro passo decisivo na admissão da existência de direitos que devem ser reconhecidos a todos.

Para Bobbio (1992), os direitos humanos são direitos históricos e emergem gradualmente das lutas que o ser humano trava por sua própria emancipação, e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem. Assim, constitui-se no produto não da natureza, mas da civilização humana; enquanto direitos históricos, eles são mutáveis, ou seja, suscetíveis de transformação e de ampliação. O autor afirma que o nascimento e crescimento dos direitos da pessoa humana são estreitamente ligados à transformação da sociedade, pois

enquanto a relação entre mudança social e nascimento dos direitos de liberdade era menos evidente, podendo assim dar vida à hipótese de que a exigência de liberdades civis era fundada na existência de direitos naturais, pertencentes ao homem enquanto tal, independentemente de qualquer consideração histórica, 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 e na 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. Isso nos traz uma ulterior confirmação da socialidade, ou da não-naturalidade, desses direitos. (BOBBIO, 1992, p. 76).

E os direitos humanos se construíram em resposta à aspiração de se conferir dignidade à pessoa humana.

A evolução do conceito de dignidade humana é analisada por Comparato (2005) sob três aspectos: religioso, filosófico e científico. A justificativa religiosa se baseia na afirmação da fé monoteísta, pois na Bíblia o mundo foi criado por um Deus único e transcendente, ocupando a criatura humana uma posição eminente na ordem da criação. Para a filosofia, o ser humano tem natureza essencialmente racional, o que também justifica a sua eminente posição no mundo. A justificativa científica sobreveio com a descoberta do processo de evolução dos seres vivos, representando o ser humano o ápice da cadeia evolutiva dos seres vivos. Para esse autor, a compreensão histórica da dignidade suprema da pessoa humana e de seus direitos está relacionada a dois fatores. Primeiro, é fruto da dor física e do sofrimento; segundo, identifica um “sincronismo entre as grandes declarações de direitos e as grandes descobertas científicas ou invenções técnicas” (Ibid., p.37).

2.1.2 A construção histórica dos direitos humanos

Não se concebem os direitos humanos como estáticos, pois ao longo da história o conteúdo, titularidade e eficácia desses direitos foram se modificando para refletir as transformações que ocorriam no plano social, em contínuo processo que ainda está em curso. Por conseguinte, os direitos declarados absolutos no final do século XVIII, como o de propriedade, sofreram radicais limitações nas declarações contemporâneas. Por outro lado, os direitos que as declarações do século XVIII sequer cogitavam, como os direitos à cultura e ao lazer, são proclamados nas recentes declarações.

Bobbio (1992) identifica que a conquista dos direitos da pessoa humana atravessou as fases de universalização e multiplicação. A universalização é o ponto de partida de uma profunda transformação do direito das “gentes”, nomenclatura predominante durante séculos, em direito também dos “indivíduos”, dos indivíduos singulares, os quais, adquirindo pelo menos potencialmente o direito de questionarem o seu próprio Estado vão se transformando, de cidadãos de um Estado particular, em cidadãos do mundo.

O processo de multiplicação recebeu a influência de três fatores: a) o aumento da quantidade de bens considerados merecedores de tutela; b) ampliação da titularidade de alguns direitos típicos a sujeitos diversos do indivíduo; c) a pessoa passa a ser considerada não mais como ente genérico, ou indivíduo em abstrato, mas na especificidade ou na concreticidade de suas diversas maneiras de ser em sociedade.

No primeiro processo, registrou-se uma passagem dos direitos de liberdade – as chamadas liberdades negativas – para os direitos políticos e sociais, que requerem uma intervenção direta do Estado. No segundo, ocorreu a passagem da consideração do indivíduo humano *uti singulus*, da “pessoa”, para sujeitos diferentes do indivíduo, tais como a família, as minorias étnicas e religiosas, toda a humanidade em seu conjunto; e, além dos indivíduos humanos considerados singularmente ou nas diversas comunidades reais ou ideais que os representam, até mesmo para sujeitos diferentes dos seres humanos, como os animais. No terceiro processo, há uma passagem do indivíduo genérico – ser humano enquanto pessoa – para o indivíduo específico, ou tomado na diversidade de seus diversos *status* sociais, com base em diferentes critérios de diferenciação (o sexo, a idade, as condições físicas), cada um dos quais revela diferenças específicas, que não permitem igual tratamento e igual proteção (BOBBIO, 1992).

Para efeitos didáticos, os direitos humanos podem ser divididos em gerações. Essa divisão não representa a existência de uma sucessão cronológica na conquista desses direitos, nem uma diferenciação quanto à importância de cada um, pois eles são interdependentes, indivisíveis e universais.

Sob este aspecto, a primeira geração é formada pelos direitos da liberdade, têm por titular o indivíduo e são oponíveis ao Estado. Sarlet (2005) enfatiza que se tratam de direitos de cunho “negativo”, posto que são dirigidos a uma abstenção, e não a uma conduta positiva por parte dos poderes públicos. Como exemplos, citam-se o direito à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei.

Os direitos de segunda geração são os direitos sociais, culturais e econômicos, bem como os direitos coletivos ou de coletividades e exigem determinadas prestações materiais do Estado, nem sempre resgatáveis por exigüidade, carência ou limitação essencial de meios e recursos. Distinguem-se por sua dimensão positiva, e, atualmente, conferem ao indivíduo o direito a prestações sociais estatais, através das políticas públicas, como a saúde, educação e trabalho.

Na terceira geração, os direitos tendem a cristalizar-se enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado, mas apresentam titularidade coletiva ou difusa. Distinguem-se basicamente por esta titularidade coletiva e, nas lições de Sarlet (2005, p. 57), “em que pese ficar preservada sua dimensão individual, reclama novas técnicas de garantias e proteção”. Como exemplo, aponta-se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sadia qualidade de vida.

Bobbio (1992) identifica direitos de quarta geração, no caso, aqueles decorrentes das pesquisas biológicas que objetivam proteger o patrimônio genético.

Para Bonavides (2001), a história dos direitos humanos – direitos fundamentais de três gerações sucessivas e cumulativas, a saber, direitos individuais, direitos sociais e direitos difusos – é a história da liberdade moderna, da separação e da limitação de poderes, da criação de mecanismos que auxiliam o ser humano a concretizar valores cuja identidade jaz primeiro na sociedade e não nas esferas do poder estatal.

Observa-se que a partir da conquista dos direitos sociais ocorre uma especificação dos direitos, uma vez que ao lado do indivíduo abstrato ou genérico surgem novos personagens antes não mencionados nas Declarações precedentes, como a mulher e a criança, o doente e o enfermo, o meio ambiente, e, por conseguinte, com necessidades que lhes são peculiares.

A primeira declaração de direitos humanos, em sentido moderno, foi a “Declaração de Direitos do Bom Povo de Virgínia”, de 12.06.1776; esta se preocupava com a estrutura de um governo democrático e um sistema de limitação de poderes. Comparato (2005, p. 49) a relaciona ao “reconhecimento solene de que todos os homens são igualmente vocacionados, pela sua própria natureza, ao aperfeiçoamento constante de si mesmos”. A “Declaração de Independência dos Estados Unidos”, de autoria de Thomas Jefferson

(04.07.1776), teve maior repercussão e igualmente atribui a “busca da felicidade” como razão de ser aceitável para todos os povos.

A Constituição americana aprovada na Convenção da Filadélfia, em 17.09.1787, não continha, a princípio, uma declaração dos direitos fundamentais da pessoa humana. Como a vigência dependia da ratificação de pelo menos nove dos treze Estados independentes, alguns condicionaram a adesão ao pacto à introdução de uma Carta de Direitos, em que se garantissem os direitos fundamentais do ser humano. Isso foi feito e originou as dez primeiras Emendas à Constituição de Filadélfia, aprovadas em 1791, as quais foram se acrescentando outras, até o ano de 1975, e atualmente constituem o “Bill of Rights” do povo americano (SILVA, 2001).

Como antecedentes da declaração francesa, apresentava-se o regime de Monarquia absoluta, que se tornara incompatível com uma sociedade emergente ansiosa pela expansão comercial e cultural. Além disso, havia o descontentamento contra o dogmatismo das igrejas. Tais circunstâncias conferiam prioridade à conquista de liberdade e igualdade, desencadeando uma crise que, patrocinada pela burguesia, culminou na convocação dos Estados Gerais, proclamação da Assembléia Nacional Constituinte e “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, em 26.08.1789. A Declaração estabeleceu a igualdade de todos perante a lei, o direito à liberdade e a defesa da propriedade. Comparato (2005) esclarece que não se dirigia apenas ao povo francês, mas a todos os povos, daí a dupla dimensão do documento, nacional e universal. Destaque-se que a primeira Constituição francesa é de 1791.

Na avaliação de Silva (2001), a Declaração francesa é mais abstrata, mais “universalizante”, constituindo-se no documento marcante do Estado Liberal, que serviu de modelo às declarações constitucionais de direitos do século passado, enquanto que a “Declaração de Direitos da Virgínia” e a de outras ex-colônias inglesas na América eram mais concretas, mais preocupadas com a situação particular que atingia aquelas comunidades. O autor ressalva que todas elas se voltam basicamente para a garantia formal das liberdades, como princípio da democracia política ou democracia burguesa. Comparato (2005, p. 146) considera a Declaração Francesa de 1789 “uma espécie de carta geográfica fundamental para a navegação política nos mares do futuro, uma referência indispensável a todo projeto de constitucionalização dos povos”.

Percebe-se que as expressões utilizadas nas primeiras declarações gravitam em torno de um núcleo masculino ou individual, fato que reflete o sistema histórico predominante do patriarcado. As declarações tinham o objetivo de proteger o homem burguês, àquela

ocasião, economicamente hegemônico e ambicionando poder político; daí a necessidade de igualdade e liberdade. Esse contexto dificultava uma visualização da diversidade humana, a permitir, logo de início, a proteção à mulher, ao negro, ao índio, à criança, ou mesmo a outras categorias da sociedade, como a classe operária.

Ressalte-se que naquelas circunstâncias as conquistas materializavam as aspirações da burguesia, e o reconhecimento formal dos direitos não alterava as condições de vida da população em geral, que não dispunha de condições materiais para exercê-los. Desse modo, a igualdade era assegurada apenas no plano jurídico. No entanto, não se pode ignorar que houve o rompimento dos paradigmas até então predominantes, e isso ensejou um processo irreversível de lutas por novas conquistas.

Comparato (2005, p. 50) faz um paralelo entre a democracia moderna reinventada, quase ao mesmo tempo na América do Norte e na França, enfatizando que se tratou da fórmula política encontrada pela burguesia para extinguir os antigos privilégios do clero e da nobreza, ornando o governo responsável perante a burguesia. Segundo o autor, “o espírito original da democracia moderna não foi, portanto, a defesa do povo pobre contra a minoria rica, mas sim a defesa dos proprietários ricos contra os privilégios estamentais e de governo irresponsável”.

Com o desenvolvimento industrial, o novo contexto social tornava insuficientes as garantias meramente formais, o que ocasionou o descontentamento da classe operária. Numerosas críticas surgiram nesse período, a exemplo das apresentadas pelos socialistas, consubstanciadas no “Manifesto Comunista” (1847), quando pregavam a obtenção do poder através da derrubada do Estado burguês e da união dos proletários de todos os países.

Paralelamente, os trabalhadores se organizavam, e alcançaram o reconhecimento dos direitos sociais, como resultado de suas lutas. A primeira manifestação ocorreu na Revolução que explodiu em vários países da Europa na primavera de 1848; em Paris, inspirou uma constituição que garantia o direito do trabalho, porém, de curta duração, uma vez que as atividades contra-revolucionárias conseguiram restabelecer o antigo *status quo*. Seguiu-se a “Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos” (1917), primeira a atribuir aos direitos trabalhistas a qualidade de fundamentais, e a Constituição alemã de Weimar (1919), que definiu os direitos da pessoa individual, da vida social, da vida religiosa, da educação e escola, como também da vida econômica.

A “Declaração Universal dos Direitos do Homem”, aprovada em 10.12.1948, pela Assembléia Geral das Nações Unidas, refletiu o contexto social de indignação provocado pela Segunda Guerra Mundial, resultando em prioridade à extirpação das guerras do cenário legal, e desencadeou a formação de uma consciência em torno da necessidade de respeito aos direitos humanos, assegurando uma convivência pacífica entre as nações.

Bobbio (1992) considera essa Declaração como precursora de um movimento dialético, que começa pela universalidade abstrata dos direitos naturais, transfigura-se na particularidade concreta dos direitos positivos e termina na universalidade concreta dos direitos positivos universais.

O texto da Declaração é composto pelo Preâmbulo e trinta artigos.¹

No Preâmbulo, em sete considerandos, é reconhecida a dignidade da pessoa humana e de seus direitos iguais e inalienáveis como fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo; proclamam-se, como a mais alta aspiração do indivíduo comum, o direito de liberdade de palavra e o direito de crença e de viver a salvo do temor e da necessidade. O direito de proteção pelo império da lei é considerado no sentido de que pessoa não seja compelida à rebelião contra a tirania e a opressão; também é reconhecida a essencialidade do desenvolvimento de relações amistosas entre as nações; os Estados-membros decidem promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade ampla, bem como respeitar universalmente os direitos e liberdades fundamentais do ser humano, e reconhecem a importância da compreensão comum desses direitos e liberdades.

Nesse contexto, os artigos estão assim distribuídos: do 1º ao 21º versam sobre os direitos individuais; do 22º ao 28º tratam dos direitos sociais; o 29º proclama os deveres da pessoa para com a comunidade; e o artigo 30 estabelece a obrigatoriedade de interpretação da Declaração, sempre favorável ao respeito dos direitos e liberdades nela proclamados.

Ao longo de pouco mais de duzentos anos, a construção dos direitos humanos ocorreu envolta por um processo dialético, direcionado por excelência ao ser humano. As carências fundamentais evoluem das liberdades individuais para a efetivação dos direitos sociais. Na terceira geração, atingem os direitos de solidariedade, e, em um contexto de crise ambiental, emerge a necessidade de proteção ao meio ambiente, como questão de sobrevivência da humanidade.

¹ Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php>. Acesso em: 12 jun. 2005.

2.1.3 A conquista do direito humano fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

As atividades humanas inevitavelmente provocam impactos sobre a qualidade do meio ambiente. Tais impactos podem ser positivos ou negativos. Os impactos negativos foram intensificados no século XIX, com a Revolução Industrial, culminando em uma crise ambiental sem precedentes. Diversos desastres ecológicos apresentaram-se como sinais dessa crise, a exemplo do *smog* – uma poluição atmosférica de origem industrial – que, no início da década de 1950, envolveu Londres e matou cerca de 1.600 pessoas. Nesse mesmo período, uma chuva ácida precipitou-se sobre a cidade de Nova York, provavelmente causada por testes nucleares realizados em Nevada. Em 1960, a publicação da obra “Primavera Silenciosa” de Raquel Carson denunciava a contaminação do meio ambiente por resíduos tóxicos decorrentes do uso de pesticidas químicos. Esses são exemplos de acontecimentos que impulsionaram debates sobre a qualidade ambiental, posto que, até então, o meio ambiente era considerado uma fonte inesgotável de recursos à disposição dos seres humanos. Assim, não representava um problema para a humanidade; segundo lições de Alves (2003, p. 24), “o que não é problemático não é pensado”.

O contexto de crise ambiental levou o ser humano a olhar para a natureza e perceber que sua sobrevivência dependia da efetiva proteção dos recursos naturais. Isso provocou a ressignificação dos direitos.

As Declarações de Direitos elaboradas até então tinham um conteúdo antropocêntrico, com dispositivos voltados à proteção de direitos individuais e sociais do ser humano. Em 1972, o relatório “Limites do Crescimento”, patrocinado pelo Clube de Roma, apresentou previsões catastróficas para o futuro da humanidade, em face da utilização indiscriminada dos recursos naturais.

Impulsionada pela repercussão internacional desse relatório, a Organização das Nações Unidas (ONU) decidiu convocar, para esse mesmo ano, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (Conferência de Estocolmo), visando discutir a necessidade de mudanças profundas nos modelos de desenvolvimento, nos hábitos e comportamentos da sociedade.

O direito humano ao meio ambiente equilibrado foi formalmente reconhecido pela “Declaração do Meio Ambiente”,² elaborada durante essa conferência, cujo texto está dividido em duas partes. A primeira, com sete itens, proclama a necessidade e a possibilidade de se projetar e implementar estratégias ambientalmente adequadas para promover um desenvolvimento socioeconômico equitativo. A segunda, com vinte e seis princípios, é considerada por Silva (2001) como um prolongamento da “Declaração Universal dos Direitos

² Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em: 12 jun. 2005.

do Homem”. Essa Conferência levou à criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e inaugurou uma série de Conferências que viriam a tratar de temas correlatos, como alimentação, moradia, população, direitos humanos, dentre outros.

A referida Declaração demonstra o caráter de essencialidade do meio ambiente para o bem-estar e gozo dos direitos humanos, inclusive o direito à vida. Ao direito de liberdade e igualdade, acrescentou-se a fruição de condições de vida em um meio ambiente de qualidade, que permita uma vida digna e bem-estar, além de conferir às pessoas e governos a obrigação de proteger e melhorar esse meio ambiente para as gerações presentes e futuras. Nos princípios, revela-se uma preocupação em não inibir o desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento e conclama-se a solidariedade entre as nações desenvolvidas. O núcleo das preocupações é a preservação do meio ambiente como forma de se garantir o direito à vida.

O que é importante é que tenhamos a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do Homem, é que há de orientar as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Cumpre compreender que ele é um fator preponderante, que há de estar acima de quaisquer outras considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente. É que a tutela da qualidade do meio ambiente é instrumental no sentido de que, através dela, o que se protege é um valor maior: *a qualidade de vida*. (SILVA, 2002, p. 70).

Da II Conferência Internacional de Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) realizada pelas Nações Unidas em junho de 1992, emana a “Declaração do Rio”,³ um conjunto de vinte e sete princípios, reafirmando a declaração anterior, e, com base em conceito apresentado no Relatório Brundtland (1987), insere a necessidade de alcançar-se o desenvolvimento sustentável. Nesta Conferência também se elaboraram outros quatro documentos: 1) Agenda 21 Global⁴; 2) Declaração de Princípios sobre Uso das Florestas; 3) Convenção sobre a Diversidade Biológica; 4) Convenção de Mudanças Climáticas. Na Conferência foi acordada a criação da Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS), destinada a monitorar a implementação da Agenda 21.

³ Disponível em: <http://www.bio2000.hpg.ig.com.br/declaracao_do_rio.htm>. Acesso em: 12 jun. 2005.

⁴ A Agenda 21 é um plano de ação para ser adotado em nível global, nacional e local, pelas organizações que compõem o sistema das Nações Unidas, governos e sociedade civil, nas diversas áreas em que a ação humana impacta o meio ambiente, destinando-se a orientar um novo padrão de desenvolvimento para o século XXI.

A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10), realizada em agosto de 2002, na cidade de Joanesburgo, África do Sul, foi a terceira conferência mundial das Nações Unidas, tendo o desenvolvimento sustentável como tema central e o objetivo de fazer uma avaliação dos avanços e obstáculos impostos para implementar os compromissos assumidos na Rio-92. Os resultados desta Conferência foram apresentados em dois documentos, a “Declaração Política” e o “Plano de Implementação”.⁵ Ressalte-se que, a partir de 1992, os temas aquecimento global e biodiversidade passaram a ser discutidos em fóruns específicos, na Convenção de Mudanças Climáticas e na Convenção sobre Diversidade Biológica.

No Brasil, o reconhecimento do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito humano fundamental ocorreu na Constituição Federal de 1988, que dispôs ao tema todo o Capítulo VI, do Título VIII, complementado por outros dispositivos dispersos no texto.

Registrou-se uma paulatina evolução da legislação ambiental, dividida em três fases, que “não se tratam de fases históricas cristalinas, apartadas, delimitadas e mutuamente excludentes” (BENJAMIN, 1999, p. 22); ao contrário, são

valorações ético-jurídicas do ambiente que, embora perceptivelmente diferenciadas na forma de entender a degradação ambiental e a própria natureza, são, no plano temporal, indissociáveis, já que funcionam por combinação e sobreposição parcial, em vez de por integral reorganização ou substituição (Id. *ibid.*).

A primeira fase, denominada “fase da exploração desregrada” ou do “*laissez-faire* ambiental”, compreende os períodos colonial, imperial e republicano, este até metade do século XX, quando a questão ambiental juridicamente inexistia e a conquista de novas fronteiras (agrícolas, pecuárias e minerais) era o que interessava. A omissão legislativa era a principal característica. Seguiu-se a “fase fragmentária”, da década de 1960 até 1981, com controles legais às atividades exploratórias, sem contudo apresentar uma preocupação direcionada aos recursos naturais. Como exemplos desse período citam-se o Estatuto da Terra, Código Florestal (1965), Códigos de Caça, de Pesca e o de Mineração (1967) e a Lei da Responsabilidade por Danos Nucleares. A “fase holística” foi inaugurada pela instituição da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), onde o ambiente passa a ser protegido de maneira integral, consolidando-se exatamente com a Constituição Federal de 1988.

⁵ Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/joanesburgo.doc>. Acesso em: 12 jun. 2005.

Afinal, para entender-se a crise como um fenômeno complexo, global, emergente, que apresenta características próprias mais graves e, também, mais desafiadoras que as manifestadas em cada um dos problemas isolados, há necessidade de utilizar-se um novo paradigma conceitual e metodológico que permita compreender essa complexidade e trabalhar com ela.

2.1.4 A positivação dos direitos e a questão da efetividade

A princípio pode-se imaginar que as expressões “direitos humanos” e “direitos humanos fundamentais” sejam sinônimas. Contudo, a doutrina faz diferenciação entre elas.

Silva (2001) destrinça a expressão “direitos fundamentais do homem”, explicando que no qualificativo “fundamentais” encontra-se a indicação de que se tratam de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; “do homem” possui o sentido de que a todos, por igual, devem ser não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados. O autor ressalta que “homem” é utilizado no sentido de pessoa humana.

Por seu turno, Sarlet (2005) esclarece que “direitos fundamentais” se aplicam àqueles direitos do ser humano, reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado. Os “direitos humanos” se relacionam aos documentos do direito internacional, indicando “àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional” (fls. 35/36). Portanto, aspiram validade universal para todos os povos e tempos, revelando um inequívoco caráter supranacional. Os direitos fundamentais quando violados, concreta ou abstratamente, sujeitam-se ao controle jurisdicional.

Desse modo, os direitos humanos se relacionam àqueles reconhecidos internacionalmente, enquanto os direitos humanos fundamentais estão reconhecidos e positivados pelo ordenamento jurídico de cada Estado.

Segundo Comparato (2005, p. 223-224), tecnicamente a Declaração Universal dos Direitos Humanos é uma recomendação feita pela Assembléia Geral da ONU aos seus membros. Contudo, hoje é pacífico

que a vigência dos direitos humanos independe de sua declaração em constituições, leis e tratados internacionais, exatamente porque se está diante de exigências de respeito à dignidade humana, exercidas contra todos os poderes estabelecidos, oficiais ou não.

As Declarações de Direitos emanadas das Nações Unidas, via de regra, não têm efeitos vinculativos, e, para que se tornem direitos fundamentais, os direitos humanos nelas proclamados devem ser reconhecidos e incorporados às Constituições dos Estados-membros. No Brasil, a Emenda Constitucional nº 45 de 8.12.2004 alterou o § 3º do art. 5º da Carta Magna, estabelecendo que

os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

Após a positivação dos direitos humanos, segue-se a necessidade de ações positivas do Estado para que tais direitos sejam efetivamente exercidos por seus destinatários. Bobbio (1992) reconhece que o campo dos direitos do indivíduo – ou, mais precisamente, das normas que declaram, reconhecem, definem, atribuem direitos à pessoa humana – aparece como aquele onde é maior a defasagem entre a posição da norma e sua efetiva aplicação, sendo ainda mais intensa no campo dos direitos sociais. Nestes, ao contrário do que ocorre nos direitos de liberdade, a proteção efetiva requer uma intervenção ativa do Estado, o que na contemporaneidade deve ser feito através das políticas públicas.

Cediço, tanto no plano internacional como no nacional, avança o reconhecimento formal do direito humano ao meio ambiente equilibrado, seja através das Declarações seja da positivação dos direitos. No entanto, ainda não se conseguiu compatibilizar desenvolvimento econômico e proteção ambiental.

A princípio inerte, o Estado brasileiro encaminha a efetividade desses direitos através das políticas públicas, definidas por Bucci (2002, p. 241) como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. Urge que se agilize a implementação dessas políticas, pois o processo de degradação ambiental avança rapidamente.

2.2 Políticas públicas: efetivação do direito humano fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

2.2.1 A construção jurídica dos direitos sociais e das políticas públicas no Brasil

O caminho trilhado para a construção da cidadania na Inglaterra, em doutrina construída por Marshal, inicia-se pela conquista dos direitos civis (século XVIII), seguido dos direitos políticos (século XIX) e, por fim, alcança os direitos sociais (século XX), abrindo-se exceção para a educação popular que, mesmo definida como direito social, foi pré-requisito para a expansão dos demais direitos. No Brasil, o caminho percorrido foi diferente, tanto no que se refere a maior ênfase no direito social como pela alteração na seqüência em que os direitos foram adquiridos, com o social precedendo os demais. Não se registrou efetivamente um processo de “conquistas populares” dos direitos sociais, pois eles foram outorgados à sociedade em resposta às circunstâncias políticas (CARVALHO, 2004, p. 11-12).

Cerqueira Filho (1982, p. 108) assim descreve o aparecimento da questão social no Brasil:

Antes de 1930, a “questão social” era tratada como caso de polícia, mas simultaneamente como questão ilegal, não/legitimada pelos que detinham o poder político. Já agora a situação é bem outra; é verdade que, pela atuação das forças de repressão, a “questão social” será tratada como caso de polícia outra vez, mas não voltará a ser jamais uma questão ilegal. Os grupos sociais dominantes serão forçados a um discurso cada vez mais sofisticado, contraditório e racionalizante com a finalidade de combinar um tratamento concreto e prático repressivo com um pensamento que já conferira não só legitimidade, mas também legalidade à “questão social”.

Com a Revolução de 1930, veio a legitimação e, no Estado Novo, promoveu-se a legalização. Nessa época, a discussão da questão social emergia em nível mundial. Entretanto, o tratamento conferido ao processo iniciado no Brasil foi diferenciado. Aqui os governantes se articularam para mascarar os conflitos que surgiam:

O Ministério do Trabalho se transformará no Aparelho de Estado com efeitos ideológicos por excelência para conduzir a “questão social” no interior de um discurso integrador e paternalista; ocultando a luta de classes e combinando o autoritarismo com o mecanismo do favor. Os aparelhos de Estado com efeito ideológico não perdem, contudo, seu efeito repressivo. (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 77-78).

A legislação trabalhista, sistematizada e ordenada na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT/1943), possuía dentre suas finalidades específicas fazer desaparecer o sindicalismo autônomo e o movimento operário (CERQUEIRA FILHO, 1982). Paralelamente, elaborava-se um discurso político que circunscrevia a temática social ao autoritarismo e à intervenção do Estado, obstaculizando um discurso político autônomo da classe trabalhadora e enfatizando o caráter de outorga dessa legislação, que impede o caráter organizativo e reivindicatório do movimento social. O sistema de favor, presente tanto em

nível ideológico propriamente dito como em nível político, funciona como amortecedor das tensões e conflitos sociais (CERQUEIRA FILHO, 1982).

As Constituições contemporâneas, principalmente aquelas que se sucederam à Segunda Guerra Mundial, contemplaram os direitos sociais de seus cidadãos. Esse fenômeno também foi observado mesmo nas Constituições elaboradas em países que passaram por longo período autoritário, a exemplo do Brasil (FRISCHEISEN, 2000).

Convém enfatizar que a Constituição Federal de 1988 foi promulgada em período de consolidação do processo de redemocratização. Tais circunstâncias propiciaram um texto progressista, chegando a Carta Magna a ser proclama de “Constituição Cidadã”, por um de seus baluartes, Ulisses Guimarães. Nela são estabelecidos os direitos sociais, nos arts. 6º,⁶ 205⁷ e 7º,⁸ e também traçadas as linhas gerais (políticas públicas) pelas quais os administradores devem se pautar para assegurar o efetivo exercício desses direitos.

Ultrapassada a positivação dos direitos humanos, tornando-os direitos humanos fundamentais, segue-se a fase de edição de leis infraconstitucionais visando à realização da ordem social. Por fim, cabe a elaboração e implementação das políticas públicas pelos administradores.

Atualmente, o Brasil atravessa a fase de implementação das políticas públicas, que devem ser elaboradas com participação popular. Frischeisen (2000, p. 83) esclarece que “as políticas públicas da ordem social traçadas pela Constituição Federal possuem mecanismos legais para aplicabilidade. Portanto, a função de implementação, hoje, cabe muito mais aos administradores, do que aos legisladores”.

2.2.2 O processo participativo de definição das políticas públicas

⁶ O art. 6º estabelece o rol dos direitos sociais gerais: educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. No art. 225, figura o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

⁷ Este artigo trata especificamente do direito à educação.

⁸ O artigo enumera os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais.

A imposição pelo Estado das áreas prioritárias para atuação através das políticas públicas fere a idéia de boa governança, pois a identificação dos principais problemas da população deve ser feita de forma participativa, com a participação de pessoas conscientes.

Os governos que se sucederam no Brasil ainda não acolheram esse processo de mudanças na forma de governar e, por conseguinte, não direcionaram as ações estatais para a efetividade dos direitos sociais e para o encaminhamento de soluções dos problemas sociais, soluções estas que respondam os anseios fundamentais da sociedade, respeitadas às peculiaridades regionais, sem prejuízo dos preceitos gerais de atuação. A título ilustrativo, cita-se o projeto para transposição do rio São Francisco, concebido pelo governo federal e orçado em R\$ 4,5 bilhões, alvo de polêmicas, envolvendo a União Federal e pesquisadores que se dedicam a estudar o semi-árido, inclusive através de questionamento judicial (GARDINI, 2005). Todavia, antes mesmo de concluir o processo de licenciamento ambiental, o governo já anunciava o início do processo de licitação das obras e fazia massiva divulgação na mídia, tendo o ministro da Integração Nacional, Ciro Gomes, feito pronunciamento em rede nacional de televisão, no dia 13.03.2005, para defender o projeto.

A Constituição Federal de 1988, no art. 1º, elegeu dentre os fundamentos do Estado brasileiro a soberania popular, exercida diretamente ou por intermédio de representantes eleitos, a cidadania e a dignidade da pessoa humana. O termo cidadania qualifica os participantes da vida do Estado, o reconhecimento do indivíduo como pessoa integrada à sociedade estatal, e a submissão do funcionamento do Estado à vontade popular. Este termo se conecta com o conceito de soberania popular, com os direitos políticos, com a dignidade da pessoa humana e com os objetivos da educação, como base e meta essencial do regime democrático (SILVA, 2001).

Comparato (2005, p. 542), quando trata da necessidade de o Estado estabelecer condições sociais de uma vida digna para todos, aponta as políticas públicas ou programas de ação governamental. Contudo, enfatiza a necessidade de criação de um sistema institucional que tenha como “pressuposto lógico a superação da dicotomia entre Estado e sociedade civil, sobre a qual fundou-se a aliança histórica do capitalismo com o Estado Liberal”. Para o autor, esta concepção reduz o povo a uma massa de indivíduos passivos, mesmo ocupando a posição de membro da sociedade civil e política, na medida em que o “indivíduo é tão impotente diante do poder econômico na sociedade civil o quanto o é o cidadão para exercer a parcela individual de soberania popular que teoricamente lhe cabe”.

A necessidade de participação é ainda mais urgente quando se trata da definição de políticas ambientais. Às vésperas do século XXI, a humanidade se viu abalada pelos avanços tecnológicos, cujas raízes podem ser situadas na engenharia genética, na microeletrônica e nas novas tecnologias informacionais e de comunicação. A genética rompeu as fronteiras entre as espécies e abalou os conceitos até então dominantes; o ser humano se tornou um ser geneticamente planejável, enquanto os alimentos passaram a ser produzidos em laboratório, e a realidade virtual começa a substituir ou complementar a realidade material (REDCLIF, 2002).

Os problemas ambientais nacionais e internacionais expõem a vulnerabilidade do planeta. Beck (apud GUIVANT, 2001), na teoria da sociedade de risco, assevera que a sociedade industrial, caracterizada pela produção e distribuição de bens, foi deslocada pela sociedade de risco, na qual a distribuição dos riscos não equivale às diferenças sociais, econômicas e geográficas típicas da primeira modernidade. O autor aponta os riscos ecológicos, químicos, nucleares e genéticos, produzidos industrialmente, externalizados economicamente, individualizados juridicamente, legitimados cientificamente e minimizados politicamente, tendo incluído também os riscos econômicos, como as quedas nos mercados financeiros internacionais, enfatizando que

o conceito de sociedade de risco se cruza diretamente com o de globalização: os riscos são democráticos, afetando nações e classes sociais sem respeitar fronteiras de nenhum tipo. Os processos que passam a delinear-se a partir dessas transformações são ambíguos, coexistindo maior pobreza em massa, crescimento de nacionalismo, fundamentalismos religiosos, crises econômicas, possíveis guerras e catástrofes ecológicas e tecnológicas e espaços no planeta onde há maior riqueza, tecnificação rápida e alta segurança no emprego. (Ibid., p. 96).

O direito humano ao meio ambiente equilibrado, em conformidade com o princípio da solidariedade conclama um esforço de todos em benefício comum. A educação é um processo decisivo que prepara a pessoa para participar conscientemente da vida política do país, desde a escolha dos governantes até o exercício do controle da Administração Pública, na implementação de seus direitos assegurados no ordenamento jurídico brasileiro.

2.2.3 As políticas públicas ambientais no Brasil

No tocante à política ambiental brasileira, Bredariol e Vieira (1998, p. 92) identificam a existência de uma crise, enfatizando que

movimentos ecológicos, universidades, oligarquias, pressões externas, empresas e burocracia não conseguem negociar uma política comum, ficam apenas se substituindo nos postos de poder, em movimentos de alta

rotatividade. Cada um puxando para uma direção diferente, não se chega a lugar algum. A crise é política [...] não há [...] concertação, não há planejamento ou política que se implante.

Paralelamente, a população já está mais consciente dos problemas da política ambiental e solicita, denuncia, reclama. O autor aponta como solução não apenas uma definição geral de política ambiental e a distribuição entre níveis de governo, mas a necessidade de democratização do próprio Estado e dos processos de gestão das diferentes políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988 institucionalizou a participação popular através da formação dos conselhos. No entanto, a plena efetivação depende da intensidade e qualidade dessa participação, sendo imprescindível a composição desses conselhos por pessoas comprometidas. Ademais, os dirigentes governamentais precisam reconhecer e instituir representações que surjam espontaneamente da sociedade civil. A prática, principalmente nos Estados e municípios, é de formação dos conselhos por indicação do grupo político dominante apenas para preencher o critério legal. Os conselheiros são recrutados dentre os simpatizantes da agremiação política, normalmente sem direito à voz.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado figura no rol dos direitos sociais. Na prática, o processo de definição de políticas ambientais é desintegrado do critério de sustentabilidade, de modo a equacionar desenvolvimento econômico e preservação dos recursos naturais. Também não há transversalidade nessa definição. Assim, Ministério ou Secretarias de Meio Ambiente definem isoladamente suas ações. Por outro lado, as demais políticas não contemplam a vertente ambiental. As conseqüências, por exemplo, da elaboração e execução de uma política econômica sem critérios de sustentabilidade ambiental, atribuindo-se custo zero aos recursos naturais, são graves. Os custos já estão sendo arcados pelas atuais gerações e, fatalmente, serão repassados às futuras.

Apesar de reconhecer que uma progressiva preocupação tenha favorecido o avanço do ambientalismo como um movimento multissetorial na metade da década de 1980, Héctor Leis (2002) ressalta que as políticas e a gestão pública nessa área se mantêm estancadas e significativamente atrasadas em relação às necessidades reais e às possibilidades oferecidas. O autor insere a categoria da “negociação ambiental” como alternativa à recuperação do tempo perdido. Enfatiza que a participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil em defesa do meio ambiente está limitada a três canais: Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), ação civil pública e os órgãos colegiados. No entanto, conclui que nenhum destes canais constitui na prática um verdadeiro espaço de negociação, pois

uma negociação exige contar com mecanismos que permitam ações prévias (“ex-ante”) à definição final de uma política ou de um projeto, e não apenas “ex-post”. Ela pressupõe a existência de diferentes atores, mas com capacidade e recursos relativamente equivalentes para influir no processo de decisão.

A dimensão da transversalidade é apontada por Neder (2002) como a peça-chave na definição de um novo desenho das políticas públicas, que não têm sido sistematicamente exploradas e organicamente difundidas no gerenciamento da Política Nacional do Meio Ambiente.

A trajetória do movimento ambientalista possui características similares em todo o mundo, pois emerge da sociedade civil (organizações ou ativistas) e enfrenta a resistência dos

governos, empresários e teóricos desenvolvimentistas. No caso brasileiro, a reação contra a utilização indiscriminada dos recursos naturais surgiu de forma pulverizada nos primeiros séculos que se sucederam à “colonização”, quando os efeitos deletérios começaram a aparecer.

Em 1859, no final do Segundo Reinado de D. Pedro II, o jornalista Thomaz Pompeu de Sousa Brasil, no periódico “Cearense”, publicou uma série de artigos que advertiam para as conseqüências da destruição das matas no território estadual (URBAN, 1998).

Outras vozes surgiram em defesa do meio ambiente, como José Bonifácio de Andrada e Silva, cognominado Patriarca da Independência, que almejava para o Brasil um programa fundamentado em uma profunda inversão do modelo extrativista-predatório-exportador, apoiado em uma visão pioneira sobre a relação travada entre o ser humano e a natureza (URBAN, 1998).

Durante o período de crise do Império (1870-1889), cujo problema principal era o escravismo, ocorre no Brasil a primeira manifestação pela criação de um parque nacional (1876), por iniciativa do engenheiro André Rebouças no artigo intitulado “Parque Nacional” (URBAN, 1998). Também nesse período, os escritos de Joaquim Nabuco e Alberto Torres relacionavam escravidão, destruição da mata e esgotamento do solo (Id. *ibid.*).

No ano de 1946, período compreendido entre o final da Segunda Guerra Mundial e início da Guerra Fria e ano seguinte à deposição de Getúlio Vargas, no Brasil foi escrito o livro “Parques Nacionais do Brasil”, por Wanderbilt Duarte de Barros, considerado a origem do movimento conservacionista brasileiro (Id. *ibid.*).

A partir da década de 1960, o movimento enfrentou dois grandes obstáculos: o regime militar e a precariedade no repasse de conhecimentos e informações à população. A despeito disso, arregimentou-se e propiciou a realização de diversos eventos e cursos, a atuação de órgãos estatais e organismos não-governamentais, culminando com a instituição de uma política democrática, mesmo durante o último governo do regime militar, através da Lei nº 6.938, de 31.08.1981 (Política Nacional do Meio Ambiente). Os mecanismos dessa lei propiciavam a elaboração de uma política ambiental em todos os níveis de governo.

A promulgação de uma lei especificamente direcionada a uma política pública do meio ambiente foi influenciada por um processo de conquistas populares, ainda em processo de consolidação. O movimento ambientalista, tanto nacional como internacional, teve

importante papel no avanço formal da legislação. No entanto, na esfera pública governamental, verifica-se uma resistência à implementação dessa política.

Bredariol e Vieira (1998) registram as contradições entre uma economia predadora e poderosas pressões de movimentos e interesses nacionais e internacionais. Em um primeiro momento, houve a criação de uma política do meio ambiente dissociada ou acomodada dentro do projeto Brasil Potência dos Militares. O desenvolvimento ocorre através do endividamento e de grandes projetos – Integração Nacional, RADAM (responsável pelo levantamento de recursos naturais por radar, desenvolvido nas décadas de 1960 e 1970), Grande Carajás, Cerrados, Corredores de Exportação, Expansão da Fronteira Agrícola, entre outros, que resultaram na destruição dos principais ecossistemas brasileiros, mantendo-se amostras dos Campos do Sul, Araucárias, Mata Atlântica, Mangues, Restingas e Cerrados. O segundo momento é marcado pelo atendimento às pressões sobre queimadas na Amazônia, no governo Sarney, onde o Brasil redefiniu sua política ambiental, reestruturando o setor público encarregado dessa política e criando o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, por intermédio da Lei nº 7.735, de 22.02.1989.

A Constituição Federal de 1988 introduziu uma série de inovações quanto às políticas públicas em geral, dentre as quais figura a descentralização, com a transferência de responsabilidades de implementação do governo federal para o nível estadual e municipal.

Também nessa Constituição foi garantida a participação popular no gerenciamento dos recursos. Por exemplo, para organizar a seguridade social o Poder Público deve objetivar o “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com participação da comunidade” (art. 194, parágrafo único, VII); a participação da comunidade na organização das ações e serviços públicos de saúde (art. 198, III); a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (art. 204, II).

Draibe (1990, p. 29) afirma que essas inovações “sugerem o adensamento do caráter redistributivista das políticas sociais, assim como de maior responsabilidade pública na sua regulação, produção e operação”. Especificamente no tocante às políticas sociais, a autora afirma que:

Em nível social, ou da sociabilidade básica das políticas sociais, a inovação a destacar é a da elevação do grau de participação popular a diferentes níveis do processo de decisão, elaboração e implementação das políticas. Características “conselhistas” e comunitárias vêm marcando, não apenas as aspirações, mas também processos decisórios, de controle e sobretudo

algumas formas de operação da produção e distribuição de bens e serviços sociais. (DRAIBE, 1990, p. 35-36).

A Constituição Federal recepciona a Lei nº 6.938/81 e dedica todo um capítulo ao meio ambiente, prescrevendo:

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.

Pode-se constatar que o meio ambiente é considerado “bem de uso comum do povo” e não apenas um bem público, no sentido estrito de propriedade do Estado. A diferença reside na titularidade, pois enquanto este pertence ao Estado, aquele pertence a toda a coletividade, possuindo assim tanto as presentes quanto as futuras gerações como titulares da propriedade.

Desse modo, a defesa e proteção do meio ambiente são deveres do Poder Público e não mera faculdade. Segundo Frischeisen (2000, p. 59), “o administrador está vinculado às políticas públicas estabelecidas na Constituição Federal; a omissão é passível de responsabilização e a sua margem de discricionariedade é mínima, não contemplando o não fazer”.

O conceito normativo de meio ambiente encontra-se no inciso I do art. 3º da Lei nº 6.938/81: “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”. A princípio, o conceito parece restrito ao meio ambiente natural. Entretanto, além de contemplar “a vida em todas as suas formas”, incluindo o aspecto humano, pois a vida social não é algo à parte das outras formas de vida, este conceito também pode ser estendido aos demais aspectos que se relacionam à vida, envolvendo, portanto, o patrimônio cultural, artístico, paisagístico, histórico e arqueológico, dentre outros.

Em acepção jurídica, de acordo com Silva (2002), três aspectos do meio ambiente merecem proteção: 1) o *meio ambiente artificial*, constituído do espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (*espaço urbano fechado*) e equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaço livres em geral: *espaço urbano aberto*); 2) o *meio ambiente cultural*, integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, em regra, como obra do ser humano, difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que se impregnou; e 3) o

meio ambiente natural ou *físico*, constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora; enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dão a correlação recíproca entre as espécies, e as relações destas com o ambiente físico que ocupam. Milaré (2004) parte da existência de um patrimônio ambiental nacional, compreendendo os elementos naturais, os culturais e os artificiais.

Ressalte-se que a Constituição Federal de 1988, no art. 200, VII, tratou da proteção ao meio ambiente do trabalho. Pode-se observar que esta proteção veio destacada daquela conferida ao complexo de normas destinadas à proteção do meio ambiente em geral. Antunes (2004) atribui a diferenciação conferida pelo constituinte às naturezas distintas tanto de um como de outro, pois o primeiro é de natureza difusa e, como tal, não permite a identificação do destinatário; o segundo pode ser usufruído por um determinado grupo de pessoas, os trabalhadores, configurando direito individual homogêneo ou coletivo.

Deste modo, para fins de proteção jurídica, trabalha-se com um conceito amplo de meio ambiente que envolve o patrimônio natural, com suas diversas relações, o patrimônio artificial, os bens culturais correlatos e a salubridade do ambiente laboral.

O Brasil conseguiu formar um arcabouço legislativo e institucional que possibilita a implementação de políticas ambientais participativas. No entanto, a prevalência de uma forma de pensar fundamentada em sistemas hierárquicos, capaz de visualizar apenas a construção vertical da sociedade, tem como consequência uma implementação ineficaz dessas políticas. Reconhece-se que uma nova forma de pensar que visualiza uma construção horizontal da sociedade, em rede, está em construção. Hodiernamente, vive-se uma fase transitória, onde se assiste uma importante mudança de paradigmas. A Educação Ambiental é um processo apto a acelerar esta mudança.

2.2.4 A Política Nacional de Educação Ambiental

O termo *Environmental Education* surgiu em março de 1965, durante a Conferência em Educação na Universidade de Keele, na Grã-Bretanha. Em nível internacional, durante a Conferência de Estocolmo (1972) pacificou-se que mudanças profundas nos modelos de desenvolvimento, nos hábitos e comportamentos dos indivíduos e da sociedade só poderiam ser alcançadas através da educação. Entretanto, concluiu-se que o modelo de educação até então vigente era inapropriado para a promoção das mudanças necessárias, surgindo assim a “Educação Ambiental” como um “novo” processo educacional

que deveria ser capaz de executar aquela tarefa (DIAS, 2000). O princípio nº 19 da Conferência estabeleceu:

É indispensável um esforço para a educação em questões ambientais, dirigida tanto às gerações jovens como aos adultos e que preste a devida atenção ao setor da população menos privilegiado, para fundamentar as bases de uma opinião pública bem informada, e de uma conduta dos indivíduos, das empresas e das coletividades inspirada no sentido de sua responsabilidade sobre a proteção e melhoramento do meio ambiente em toda sua dimensão humana. É igualmente essencial que os meios de comunicação de massas evitem contribuir para a deterioração do meio ambiente humano e, ao contrário, difundam informação de caráter educativo sobre a necessidade de protegê-lo e melhorá-lo, a fim de que o homem possa desenvolver-se em todos os aspectos.

Em 1975, em resposta às recomendações da Conferência de Estocolmo, a UNESCO promoveu o Encontro Internacional sobre Educação Ambiental, conhecido como Encontro de Belgrado. A “Carta de Belgrado” expressava a necessidade de uma nova ética global que proporcionasse a erradicação da pobreza, da fome, do analfabetismo, da poluição e da dominação e exploração humana. Ali, definiu-se o Programa Internacional de Educação Ambiental (PIEA) e escolheu-se como meta da Educação Ambiental:

Desenvolver um cidadão consciente do ambiente total, preocupado com os problemas associados a esse ambiente e que tenha o conhecimento, as atitudes, motivações, envolvimento e habilidades para trabalhar individual e coletivamente em busca de soluções para resolver os problemas ambientais atuais e prevenir os futuros.

Na ocasião, acertou-se a realização de uma conferência intergovernamental dentro de dois anos. Deste modo, a Primeira Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental ocorreu no período de 14 a 26 de outubro de 1977, em Tbilisi – Geórgia (ex-URSS), também promovida pela UNESCO, desta feita em colaboração com o PNUMA. A Conferência de Tbilisi, como ficou conhecida, representou um marco para a evolução da Educação Ambiental no mundo e lançou um chamamento aos Estados-Membros para que incluíssem nas políticas de educação medidas que visassem à incorporação dos conteúdos, diretrizes e atividades ambientais nos respectivos sistemas, além de um convite às autoridades de educação a intensificarem os trabalhos de reflexão, pesquisa e inovação relativas à Educação Ambiental. Na abordagem do meio ambiente, as diretrizes traçadas destacavam a importância da perspectiva interdisciplinar, do aspecto histórico, do desenvolvimento do sentido participativo e crítico, da garantia de um processo contínuo e permanente de educação

e de uma visão do ambiente, em sua totalidade, sob um prisma global e sistemático (LANFREDI, 2002).

No período de 17 a 21 de agosto de 1987, realizou-se em Moscou o Congresso Internacional de Educação Ambiental, consagrado como Congresso de Moscou, cujo objetivo era analisar as conquistas e dificuldades enfrentadas para o desenvolvimento da Educação Ambiental e estabelecer os elementos para uma estratégia internacional de ação para a década de 1990. Na Conferência foram corroboradas as recomendações de Tbilisi.

Na Conferência Rio-92 aprovou-se a “Agenda 21”, cujo capítulo 36 é dedicado à Educação Ambiental. Também se produziu a “Carta Brasileira de Educação Ambiental”, elaborada pela Coordenação de Educação Ambiental no Brasil, estabelecendo recomendações para a capacitação de recursos humanos. Paralelamente à Conferência, realizou-se o Fórum Global de onde emanou o “Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global”, documento que representa um novo marco mundial para a Educação Ambiental em face da elaboração no âmbito da sociedade civil. Ao final da Conferência, corroboraram-se as premissas de Tbilisi e Moscou, acrescentando-se a necessidade de concentração de esforços para a erradicação do analfabetismo ambiental e para as atividades de capacitação de recursos humanos para a área (DIAS, 2000).

Guimarães (1995) considera que a partir de então houve o estabelecimento da Educação Ambiental perante a sociedade brasileira com a massificação dessa expressão, apesar de ainda ter um significado pouco claro entre educadores e, principalmente, entre a população em geral.

Outro evento internacional relevante para a Educação Ambiental foi a Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Sociedade: Educação e Consciência Pública para a Sustentabilidade, realizada no período de 8 a 12 de março de 1997, em Tessalônica, na Grécia, tendo por objetivo realçar o papel da educação e da conscientização das pessoas em prol da sustentabilidade. As conclusões foram de que a educação é um instrumento-chave para alcançar o desenvolvimento sustentável do planeta (LANFREDI, 2002).

Antes do reconhecimento internacional da importância da Educação Ambiental para a preservação do meio ambiente, o direito positivo brasileiro tratava da temática ambiental na Lei nº 4.771/65 (Código Florestal), que tornava obrigatória, dois anos após a sua promulgação, a adoção de textos de “educação florestal” em livros escolares de leitura,

previamente aprovados pelo Conselho Federal de Educação, ouvido o órgão florestal competente (art. 42). Também determinava a inclusão nas programações de estações de rádio e televisão de textos e dispositivos de interesse florestal, aprovados pelo órgão competente, no limite mínimo de cinco minutos semanais, distribuídos ou não em diferentes dias. Além disso, ordenava que Parques e Florestas Públicas fossem assinalados nos mapas e cartas oficiais e a criação e desenvolvimento de escolas para o ensino florestal, em seus diferentes níveis.

Na fase seguinte, a Política Nacional do Meio Ambiente considerou a Educação Ambiental como um princípio a ser adotado em todos os níveis do ensino, inclusive para a educação da comunidade, para promoção em “todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente” (art, 2º, X).

A Constituição Federal de 1988 incluiu a promoção da Educação Ambiental em todos os níveis de ensino, e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente dentre os instrumentos necessários para assegurar efetividade do direito ao meio ecologicamente equilibrado (art. 225, § 1º, VI). Trata-se de uma obrigação de fazer atribuída ao Poder Público, que deverá definir políticas públicas que incorporem a dimensão ambiental.

Para a implementação dessa garantia, institui-se a Política Nacional de Educação Ambiental através da Lei nº 9.795/99, regulamentada pelo Decreto nº 4.281/2002, considerando a Educação Ambiental como um componente essencial e permanente da educação nacional, a ser repassado de forma articulada em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal (art. 2º).

Para fins normativos, conforme explicitado na Lei nº 9.795/99,

entende-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 a sua sustentabilidade (art. 1º).

Promover Educação Ambiental não se limita simplesmente à transmissão de valores verdes, lógica da educação tradicional na visão de Guimarães (1995). O processo de formação da consciência ecológica do ser humano é mais amplo e deve envolver emoções como sugere Maturana (1998, p. 18), ao aduzir que o “humano se constitui no entrelaçamento do emocional com o racional”. Essa consciência está bem retratada pelo chefe Seattle em

resposta encaminhada ao presidente dos EUA à oferta de compra de grande parte de suas terras, oferecendo em contrapartida a concessão de outra reserva:

[...] Ensinarão vocês às suas crianças o que ensinamos às nossas? Que a terra é nossa mãe? O que acontece à terra acontece a todos os filhos da terra. O que sabemos é isto: a terra não pertence ao homem, o homem pertence à terra. Todas as coisas estão ligadas, assim como o sangue nos une a todos. O homem não teceu a rede da vida, é apenas um dos fios dela. O que quer que ele faça à rede, fará a si mesmo. (CAMPBELL, 1990, p. 34).

Percebe-se que o conceito normativo insere a conservação⁹ do meio ambiente como objetivo da Educação Ambiental. Desse modo, considerando que o ser humano em suas atividades produz impactos sobre o meio ambiente, a Educação Ambiental apresenta-se com um processo apto a contribuir para a formação de uma consciência ecológica, agregação de novos valores, construção de uma postura ética e, por conseguinte, proporcionar mudanças de conduta que possam minimizar esses impactos e resultar em conservação da natureza. Nalini (2003), na Apresentação de “Ética Ambiental”, considera falha ética intolerável o desconhecimento consentido e o descomprometimento com aquilo que é tarefa de todos, e propõe, como solução, conhecer melhor, para melhor saber conservar o ambiente. Para esse autor, “uma conduta conservacionista não é mister dos fanáticos, nem de fundamentalistas ambientais, mas a única postura conseqüente com o atual estágio de deterioração dos recursos naturais”.

Por sua vez, Leff (1998) identifica a necessidade de construção de uma nova racionalidade social, orientada por novos valores, saberes, modos de produção sustentados em bases ecológicas e significações culturais, além de novas formas de organização democrática. Contudo, reputa impensável uma mudança de paradigma social que leve a transformar a ordem econômica, política e cultural, sem que ocorra uma transformação das consciências e comportamentos das pessoas. Neste sentido, a educação converte-se em um processo estratégico com o propósito de formar os valores, habilidades e capacidades para orientar a transição para a sustentabilidade.

De acordo com o art. 2º da Lei nº 9.795/99, a Educação Ambiental possui duas dimensões, a formal e a não-formal.

⁹ Conservação da natureza: utilização racional dos recursos naturais renováveis (ar, água, solo, flora e fauna) e obtenção de rendimento máximo dos não-renováveis (jazidas minerais), de modo a produzir o maior benefício sustentado para as gerações atuais, mantendo suas potencialidades para satisfazer as necessidades das gerações futuras. Não é sinônimo de preservação porque está voltada para o uso humano da natureza, em bases sustentáveis, enquanto a preservação visa à proteção em longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas (VOCABULÁRIO BÁSICO DE RECURSOS NATURAIS E MEIO AMBIENTE, 2004, p. 84).

A Educação Ambiental formal é desenvolvida no âmbito da educação escolar através da incorporação aos currículos das instituições públicas e privadas de ensino, abrangendo educação básica (educação infantil, ensino fundamental e médio), educação superior, especial, profissional e de jovens e adultos (art. 9º). Na educação escolar, a dimensão ambiental será desenvolvida em todos os níveis e modalidades do ensino como uma prática educativa integrada, contínua e permanente. Todavia, a lei proíbe a implantação de uma disciplina específica no currículo, abrindo exceção para o caso de necessidade nos cursos de pós-graduação, extensão e nas áreas voltadas ao aspecto metodológico.

A Educação Ambiental não-formal direciona-se a ações e práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais e à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente (art. 13). Para a assimilação dos ensinamentos, os aspectos prático e emocional devem ser conjugados. A sensibilização da coletividade é indispensável para resgate do amor à natureza, inclusive ao próprio semelhante, e para estimular a participação ativa. Segundo lição de Maturana (1998, p. 23), “não é a razão que nos leva à ação, mas a emoção”.

Assim, a Educação Ambiental não-formal deve ser proporcionada fora do ambiente escolar, dirigida à coletividade em geral ou ao público interno dos órgãos públicos e demais entidades (servidores públicos, empregados, associados, dentre outros). Para este fim específico, há a opção de se instituir Centros de Educação Ambiental (CEAs) no âmbito de cada órgão ou entidade. Em todos os casos, sempre orientada à formação de uma consciência ecológica, para que as pessoas possam adotar uma postura crítica frente aos problemas ambientais.

Por força do disposto no parágrafo único, do art. 13 da Lei nº 9.795/99, conferiu-se ao Poder Público, em níveis federal, estadual e municipal, o dever de incentivar: 1) a difusão, por intermédio dos meios de comunicação de massa, em espaços nobres, de programas e campanhas educativas, e de informações acerca de temas relacionados ao meio ambiente; 2) a ampla participação da escola, da universidade e de organizações não-governamentais na formulação e execução de programas e atividades vinculadas à educação ambiental não-formal; 3) a participação de empresas públicas e privadas no desenvolvimento de programas de educação ambiental em parceria com a escola, a universidade e as organizações não-governamentais; 4) a sensibilização da sociedade para a importância das unidades de conservação; 5) a sensibilização ambiental das populações tradicionais ligadas às unidades de conservação; 6) a sensibilização ambiental dos agricultores; e 7) o ecoturismo.

O Decreto nº 4.281/2002 aponta, no art. 1º, como responsáveis pela execução da Política Nacional de Educação Ambiental os órgãos e entidades integrantes do SISNAMA, as instituições educacionais públicas e privadas dos sistemas de ensino, os órgãos públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, envolvendo entidades não governamentais, entidades de classe, meios de comunicação e demais segmentos da sociedade. Desta forma, aos órgãos públicos federais e estaduais é conferida a tarefa de executar a Educação Ambiental não-formal, dentre os quais estão, portanto, incluídos os diversos ramos do Ministério Público.

Os princípios básicos da Educação Ambiental estão formulados no art. 2º da Lei nº 9.795/99 e proporcionam uma mudança nos paradigmas norteadores das práticas tradicionalmente aplicadas na educação. Segundo Lanfredi (2002, p. 144), “nossa civilização ignorou solenemente, até há bem pouco tempo, que o ser humano pertence ao ambiente que o cerca, bem como a escola, distante da vida real, alimentou a ilusão de que não pertence ao mundo lá fora”. O autor registra que a reforma do ensino, iniciada com a Lei de Diretrizes e Bases, procura corrigir essas distorções, conduzindo a postura mais participativa e responsável da escola frente aos problemas da comunidade, sobretudo na área ambiental.

Ainda segundo a Lei nº 9.795/99, evidencia-se a necessidade de superar o conhecimento hermético e fragmentado que prevalece na educação tradicional para adotar-se um enfoque humanista, holístico, democrático e participativo (art. 4º, I). Dentro dessa lógica, deve-se conceber o meio ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência entre o meio natural, o socioeconômico e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade (art. 4º, II).

Milaré (2004, p. 613) acentua o caráter político da questão ambiental, cujo equacionamento exige a interferência de cada cidadão no debate e nas decisões, sem a imposição de modelos, mas conclamando os cidadãos à participação consciente no gerenciamento de questões que lhes dizem respeito, individual e coletivamente. Segundo o autor, trata-se “de um processo educativo a realizar-se com a comunidade e não para a comunidade, até porque na vivência ensino-aprendizagem, adequadamente estruturada, a pessoa é sujeito e não objeto da ação educativa”.

Também está consagrado o pluralismo de idéias e concepções pedagógicas, na perspectiva da inter, multi e transdisciplinaridade (Lei nº 9.795/99, art. 4º, III). Lanfredi (2002) considera que no procedimento interdisciplinar se procura retecer os fios soltos do conhecimento, em que, por exemplo, o professor de Biologia recupera os processos históricos que interagem na formação dos ecossistemas naturais. Por sua vez, o professor de História

considera a influência dos fatores naturais nas formações sociais. O autor sugere a adoção de uma nova postura e atitude diante do ato de conhecer, em que se procura transcender uma visão fragmentada do conhecimento para se obter a inteligência da complexidade e da interdependência dos fenômenos da natureza e da vida.

Outro aspecto a ser considerado é a vinculação entre a ética, a educação, o trabalho e as práticas sociais (Lei nº 9.795/99, art. 4º, IV). Cede-se que a ameaça ao ambiente é questão eminentemente ética que depende de alteração na conduta do ser humano (NALINI, 2003).

Também se deve assegurar a garantia de continuidade e permanência do processo educativo, submetido a uma permanente avaliação crítica, com abordagem articulada das questões ambientais locais, regionais, nacionais e globais, bem como o reconhecimento e o respeito à pluralidade e à diversidade individual e cultural (Lei nº 9.795/99, art. 4º, VI a VIII).

Os objetivos fundamentais da Educação Ambiental estão descritos no art. 5º da Lei nº 9.795/99. Dentre esses objetivos, figura permitir o fortalecimento da cidadania, autodeterminação dos povos e solidariedade como fundamentos para o futuro da humanidade; o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações; o estímulo e o fortalecimento da consciência crítica sobre a problemática ambiental e social, como também o incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente.

A garantia da democratização das informações ambientais também está incluída nos objetivos. Trata-se de instrumento eficaz para disseminar o conhecimento, apto a promover a sensibilização da opinião pública para a questão ambiental. No entanto, recomenda-se cautela na forma de repasse da informação, de modo a evitar-se uma banalização das informações com conotação sensacionalista que se incorporam à rotina das pessoas, e, em um primeiro momento, pode até sensibilizá-las, mas não desperta uma participação ativa, gera-se um estado de apatia.

No tocante à comunicação, Lanfredi (2002, p. 139-140) lembra que “com frequência as estratégias são inadequadas para passar ao público as complexas questões do meio ambiente e desenvolvimento”. Para a formação de uma consciência ecológica, a informação deve ser transmitida de modo compreensível ao cidadão comum, contextualizada em sua vida cotidiana.

Por fim, ressaltam-se como objetivos o estímulo à cooperação entre as diversas regiões do País, o fomento e o fortalecimento da integração entre ciência e tecnologia.

Para a obtenção dos objetivos fundamentais são definidas como linhas de atuação a capacitação de recursos humanos; o desenvolvimento de estudos, pesquisas e experimentações; a produção e divulgação de material educativo e o acompanhamento e avaliação (art. 8º).

Para assegurar-se a efetividade do direito à Educação Ambiental, a Lei nº 9.795/99, no art. 3º, relaciona as incumbências de cada um dos responsáveis. Nessa perspectiva, compete: 1) Ao Poder Público, definir políticas públicas que incorporem a dimensão ambiental; promover a Educação Ambiental em todos os níveis de ensino e o engajamento da sociedade na conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente. 2) Aos órgãos integrantes do SISNAMA, desenvolver ações de Educação Ambiental integradas aos programas de conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente. 3) Às instituições educativas, promover a Educação Ambiental de maneira integrada aos programas educacionais que desenvolvem. 4) Aos meios de comunicação de massa, colaborar de maneira ativa e permanente na disseminação de informações e práticas educativas sobre meio ambiente e incorporar a dimensão ambiental em sua programação. 5) Às empresas, entidades de classe, instituições públicas e privadas, promover programas destinados à capacitação dos trabalhadores, visando à melhoria e ao controle efetivo sobre o ambiente de trabalho, bem como sobre as repercussões do processo produtivo no meio ambiente. 6) À sociedade como um todo, manter atenção permanente à formação de valores, atitudes e habilidades que propiciem a atuação individual e coletiva voltada para a prevenção, a identificação e a solução de problemas ambientais.

Por sua vez, a Educação Ambiental deve compor o cotidiano da sociedade, nos mais diversos segmentos. Cotidianamente, boa parte da população convive e até lamenta as conseqüências dos problemas ambientais, porém aguarda soluções mágicas sem atentar para a possibilidade de dar uma contribuição individual. Por outro lado, os benefícios auferidos muitas vezes transcendem as fronteiras dos recursos naturais, repercutindo, inclusive, financeiramente.

O Decreto nº 4.281/2002 determinou a criação, manutenção e implementação, sem prejuízo de outras ações, de Programas de Educação Ambiental integrados: 1) a todos os níveis e modalidades de ensino; 2) às atividades de conservação da biodiversidade, de zoneamento ambiental, de licenciamento e revisão de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras, de gerenciamento de resíduos, de gerenciamento costeiro, de gestão de recursos hídricos, de ordenamento de recursos pesqueiros, de manejo sustentável de recursos

ambientais, de ecoturismo e melhoria de qualidade ambiental; 3) às políticas públicas, econômicas, sociais e culturais, de ciência e tecnologia de comunicação, de transporte, de saneamento e de saúde; 4) aos processos de capacitação de profissionais promovidos por empresas, entidades de classe, instituições públicas e privadas; 5) a projetos financiados com recursos públicos; e 6) ao cumprimento da Agenda 21.

A abrangência desse dispositivo revela o intuito da norma em disseminar ações educativas, que atinjam toda a sociedade. A título ilustrativo, aponta-se um programa de Educação Ambiental não-formal direcionada a agricultores que manipulam agrotóxicos, que poderia evitar mortes por intoxicação e contaminação dos recursos naturais.

A Educação Ambiental formal é um processo que produz efeitos em médio e longo prazo; já a Educação Ambiental não-formal oferece a vantagem de desencadear mudanças imediatas na conduta dos seres humanos, exigindo, porém, continuidade.

No cotidiano brasileiro, é perceptível a implementação da Educação Ambiental formal, notadamente em nível de educação básica. Na educação superior e profissional ainda não houve uma reestruturação do sistema para inclusão da variável ambiental. A implementação da Educação Ambiental não-formal é ainda mais lenta. Os órgãos públicos ainda estão começando a incorporar os ditames legais que os obriga à execução da Política Nacional de Educação Ambiental. A título de exemplo, cita-se a Portaria nº 221, de 10.09.2004, do Ministério do Meio Ambiente, que instituiu a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), conceituada como uma ação de caráter voluntário, que pretende induzir a adoção de um modelo de gestão pública que corrija e diminua impactos negativos gerados durante a jornada de trabalho, com objetivo de uso eficiente dos recursos naturais, materiais, financeiros e humanos.

O Ministério Público, pela missão constitucional, desponta como uma instituição legitimada à fiscalização protetiva do ambiente relativamente a particulares, com atribuição para também agir no sentido de controlar a Administração Pública. Além disso, também possui a incumbência de executar a Política Nacional de Educação Ambiental e pode fazê-lo quando de sua atuação pela celebração do compromisso de ajustamento de conduta ambiental.

2.3 A atuação do Ministério Público em defesa do meio ambiente

O Ministério Público está conceituado na Constituição Federal como uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Mazzilli (1991) observa que nenhuma das Constituições anteriores, mesmo estabelecendo a existência do Ministério Público, ora a integrar um ou outro dos Poderes do Estado, ora arrolado como órgão de cooperação nas atividades governamentais, jamais mencionou em que consistiria essa Instituição. O autor destaca que longe de se limitar à persecução criminal ou, ao contrário, promover a defesa de interesses individuais ou dos governantes, o Ministério Público está consagrado, pela nova ordem constitucional, com liberdade, autonomia e independência funcional da própria instituição e de seus órgãos, à defesa dos interesses indisponíveis da coletividade, à defesa da ordem jurídica e do regime democrático.

A Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) foi o primeiro instrumento normativo a legitimar o Ministério Público à propositura de ações judiciais de natureza civil com o objetivo de reparar ou evitar danos ao meio ambiente (art. 14, § 1º). Em seguida, a Lei nº 7.347/85 disciplinou a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e ao patrimônio cultural, ampliou o rol dos legitimados (art. 5º) e criou um novo instrumento de investigação – o inquérito civil –, procedimento administrativo presidido exclusivamente pelo Ministério Público e destinado à coleta de provas para obtenção do compromisso de ajustamento de conduta ou à instrução da ação judicial (art. 8º, § 1º). Por força do disposto no § 1º do art. 5º, quando essa Instituição não atuar no processo como parte (autor) funcionará como *custos legis* (fiscal da lei), de modo que é obrigatória a sua presença na ação civil pública, sob pena de nulidade do processo, com poderes de instrução e de interposição de recursos. Por outro lado, também poderá assumir a titularidade ativa da ação em caso de desistência de seu autor primitivo (art. 5º, § 3º), inclusive promover a execução da sentença procedente. Ressalte-se a possibilidade de litisconsórcio¹⁰ facultativo entre os ramos do Ministério Público (art. 5º, § 5º).

A Constituição Federal de 1988 recepcionou a matéria e conferiu ao Ministério Público a função institucional de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”. Para tanto, também atribuiu a legitimidade para “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” (art. 129, II e III).

Sob este aspecto, ao lado da incumbência de proteção e defesa do meio ambiente, o Ministério Público exerce o controle da omissão administrativa na elaboração e implementação das políticas públicas. Uma particularidade se revela no tocante à Política Nacional de Educação Ambiental, uma vez que além de exercer as atribuições fiscalizatórias esta Instituição também está obrigada à execução, por tratar-se de órgão público.

Revela-se o caráter político da atuação do Ministério Público, que não se confunde com a atividade político-partidária, vedada à própria Instituição e a seus agentes, pois, segundo Mazzilli (1998, p. 52), “diz respeito à interferência no modo de conduzir os assuntos de interesse do Estado e dos cidadãos, não pode adquirir contornos de defesa de linhas ou ações deste ou daquele partido político”. Ressalta o autor, que essa atuação se faz “por meio do uso do processo como instrumento político de participação”.

Pelo perfil constitucional, o Ministério Público galgou garantias que lhe asseguram independência frente aos demais poderes, assumindo o papel de aglutinador dos interesses sociais. No desempenho de seu mister, luta pela consagração fática dos direitos e

¹⁰ Litisconsórcio é a reunião ou a presença de várias pessoas (como autores ou réus) em um mesmo processo para a mesma sorte ou para a obtenção dos mesmos resultados ou fins (SILVA, 1987, v. II). O Código de Processo Civil trata do assunto no art. 46 e seguintes.

garantias previstos no ordenamento constitucional, transformando-o em instrumento de justiça social.

A atuação do Ministério Público é desenvolvida judicial e extrajudicialmente, na esfera cível e criminal. A ação civil pública possui relevância fundamental tanto na tutela do meio ambiente como no controle da omissão administrativa. Para desempenho das atribuições extrajudiciais, os principais instrumentos à sua disposição são os procedimentos administrativos (inquérito civil e procedimento investigatório), compromisso de ajustamento de conduta, recomendação e audiência pública, os quais serão analisados oportunamente.

De acordo com o art. 128 da Constituição Federal, o Ministério Público abrange o Ministério Público da União e o Ministério Público dos Estados, dentre estes se encontra o Ministério Público do Estado do Piauí.

CAPÍTULO III – A ATUAÇÃO AMBIENTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ NA CIDADE DE TERESINA E ANÁLISE DOS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA AMBIENTAIS EXTRAJUDICIAIS ARQUIVADOS NO CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E DO PATRIMÔNIO CULTURAL-CAO

A atuação do Ministério Público do Estado do Piauí compreende a capital e o interior. Na capital, essa atuação é desenvolvida pelo curador e promotores de Justiça de Meio Ambiente, órgãos de execução, e pelo Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural (CAO), órgão auxiliar das atividades de todos os promotores de Justiça do Estado com atuação ambiental. Dentre os instrumentos utilizados, o compromisso de ajustamento de conduta ambiental permite a celebração de acordo com o interessado para que ajuste sua conduta às exigências legais.

Neste capítulo, objetiva-se fazer uma reconstrução histórica da atuação cível do Ministério Público Estadual desenvolvida em Teresina na seara ambiental, a partir da vigência da Lei nº 6.938/81 até o mês de dezembro/2004, oferecendo dados sobre a evolução burocrática e administrativa dessa instituição. Por outro lado, analisam-se, qualitativa e quantitativamente, de forma comparativa, os compromissos de ajustamento de conduta extrajudiciais arquivados no CAO.

Além disso, realiza-se uma análise das orientações para celebração do compromisso de ajustamento de conduta ambiental direcionadas aos órgãos integrantes do SISNAMA e ao IBAMA, daquelas expedidas pela Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, seguindo-se a análise das orientações da ABRAMPA e dos Ministérios Públicos do Rio Grande do Sul e São Paulo, verificando-se a conformidade dos ajustamentos analisados com essas normas.

Finalmente, tendo em vista o Decreto 4.281/2002 estabelecer que a Política Nacional de Educação Ambiental será executada pelos órgãos públicos da União, Estados,

Distrito Federal e Municípios, e sendo o Ministério Público um órgão público, também está incumbido de promover a execução dessa Política. Deste modo, os compromissos de ajustamento de conduta ambientais celebrados pelo Ministério Público do Piauí também serão analisados com o fito de avaliar o atendimento aos preceitos da PNEA relativamente à execução da Educação Ambiental não-formal.

3.1 Histórico da atuação ambiental do Ministério Público Estadual em Teresina

– ANO DE 1984 – Após três anos de promulgação da Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), cria-se o Serviço Especial de Defesa Comunitária – DECOM.

O atendimento às demandas ambientais no Ministério Público piauiense é distribuído entre capital e Comarcas do interior. Na capital, esse atendimento historicamente se inicia com a criação do Serviço Especial de Defesa Comunitária (DECOM), através do Decreto Estadual nº 5.748, de 09.04.1984, por solicitação do então procurador-geral de Justiça, José Lopes dos Santos. Dentre as atribuições do órgão, figurava a promoção de ações e medidas que visassem “reprimir as agressões ilícitas ao meio ambiente, à flora e à fauna”. Entretanto, o Órgão se especializou em matérias consumeristas, apesar de prosseguir por algum tempo atendendo reclamações sob temática ambiental.

– ANO DE 1986 – Após dois da criação do DECOM, cria-se o cargo de curador de Meio Ambiente.

A Lei nº 4.060, de 09.12.1986, que alterou a Lei Delegada Estadual nº 159, de 16.06.1982, criou no Estado do Piauí o cargo de curador de Justiça. Assim, em primeiro grau de jurisdição, a carreira do Ministério Público passou a ser composta de promotores de Justiça, curadores de Justiça e promotores de Justiça Adjuntos (art. 1º). No art. 2º, criou-se a Curadoria Especializada do Meio Ambiente, com acesso ao cargo por remoção ou promoção, observados os critérios de merecimento ou antiguidade (§ 1º) e as seguintes atribuições (§ 3º):

- I – Defesa de meio ambiente, proteção à flora e à fauna, objetivando condições satisfatórias do desenvolvimento sócio-econômico;
- II – Manutenção e defesa do equilíbrio ecológico com o objetivo de preservar e melhorar a qualidade de vida;
- III – Fiscalização das condições, influências e interações de ordem física, química e biológica, que provoquem a degradação da qualidade ambiental;
- IV – Investigação dos casos de poluição resultantes de atividades que, direta ou indiretamente prejudiquem a saúde, segurança e bem estar da população;
- V – Apuração de responsabilidade civil por dano causado ao meio ambiente, requerendo, junto aos órgãos públicos e privados, documentos, informações, perícias e qualquer diligência necessária à elucidação do fato;

VI – Promoção da ação civil ou cautelar, no sentido de preservar ou reparar o dano, melhorar, proteger ou recuperar a qualidade ambiental propícia à vida e à dignidade humana;

VII – Encaminhamento dos casos de crime às autoridades policiais para abertura de inquérito ou processo contravencional;

VIII – Intervenção nas ações propostas pelas entidades privadas ou particulares, assumindo, neste caso, a titularidade da ação quando desistida ou abandonada.

Também se definiram os quadros do Ministério Público Estadual: 12 procuradores de Justiça; 35 promotores e curadores de Justiça – 4ª categoria; 12 promotores de Justiça – 3ª categoria; 14 promotores de Justiça – 2ª categoria; 30 promotores de Justiça – 1ª categoria e 17 promotores de Justiça adjuntos, totalizando 120 profissionais (art. 3º).

– ANO DE 1989 – Após três anos da criação do cargo de curador de Meio Ambiente e um ano de promulgação da Constituição Federal, a Constituição do Estado do Piauí cria a Curadoria de Meio Ambiente para atuar na Capital e confere a atribuição aos promotores de Justiça, no interior.

Concebeu-se como um órgão de execução do Ministério Público do Estado do Piauí o cargo de curador de Meio Ambiente, com atribuições desenvolvidas em Teresina, na proteção e defesa do meio ambiente e do patrimônio natural, paisagístico, cultural, artístico, histórico e arqueológico, posteriormente ratificado pela Constituição Estadual no art. 149. Contudo, revelando defeito de técnica legislativa, o texto constitucional utiliza a nomenclatura Curadoria do Meio Ambiente, que é um órgão de administração, como se fosse o órgão de execução. Na prática, o curador e os promotores de Meio Ambiente estão lotados na Curadoria do Meio Ambiente.

Segundo a Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), o Ministério Público Estadual é integrado por órgãos de administração,¹¹ de execução¹² e auxiliares.¹³ São órgãos de administração as Procuradorias e Promotorias de Justiça; e, de

¹¹ Segundo Mazzilli (2001, p. 516), os órgãos de administração são “meras unidades administrativas (secretarias ou cartórios), sem caráter ou atividades de execução, compostas de membros da instituição e seus funcionários, para dar suporte à atividade-fim ministerial”.

¹² O art. 26, V da Lei nº 8.625/93 cuida da prática de atos executórios ligados à atividade-fim do Ministério Público, conferindo-lhes o poder de “praticar atos administrativos executório, de caráter preparatório”.

¹³ Os órgãos auxiliares possuem apenas atribuições administrativas. A Lei nº 8.625/93 inclui dentre os órgãos auxiliares os órgãos de apoio administrativo e os estagiários. Mazzilli (2001, p. 541) entende uma impropriedade técnica legislativa, por relacionar alguns serviços administrativos do Ministério Público como se fossem órgãos da instituição.

execução, o procurador geral de Justiça, o Conselho Superior do Ministério Público e os procuradores e promotores de Justiça. Excluiu-se a denominação *curador*, usada anteriormente para referir-se aos membros do Ministério Público que exercitavam funções cíveis (MAZZILLI, 2001). Os órgãos auxiliares são os Centros de Apoio Operacional, Comissão de Concurso, o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, os órgãos de apoio administrativo e os estagiários. A Lei Complementar Estadual nº 12/93 (Lei Orgânica do Ministério Público do Piauí) incluiu o Serviço de Defesa Comunitária (DECOM).

A lei orgânica piauiense não relaciona o cargo de Curador dentre os órgãos de execução. Todavia, na Subseção I, Sessão V, Capítulo IV, especifica dentre as atribuições do promotor de Justiça como “curador” em matéria de casamento, família e sucessões, menores, fundações, falimentar, registro público, acidente do trabalho, Fazenda Pública e proteção ao consumidor, infância e adolescência, silenciando em relação à temática ambiental.

O primeiro ocupante do cargo de curador do Meio Ambiente foi Antônio de Miranda Bezerra, nomeado por decreto governamental em 15.01.1987, seguido por Rosimar Leite Carneiro, nomeada por decreto governamental em 04.10.1989, e Antônio Dumont Vieira, nomeado em 06.03.1997 e titular do cargo em dezembro/2004, porém sem atuação nessa área. O cargo foi exercido por Maria Carmen Cavalcante de Almeida, no período de 19.08.97 a 31.12.2004, substituída por Rita de Fátima Teixeira Moreira e Sousa.

A criação dos Centros de Apoio Operacional e a designação dos respectivos coordenadores são atos privativos do procurador geral de Justiça (arts. 56/57).

– ANO DE 1997 – Após oito anos de criação da Curadoria de Meio Ambiente e quatro anos de vigência da Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), cria-se o Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural.

Por intermédio do ato nº 61/97, datado de 12.08.1997, do então procurador-geral de Justiça, Antônio de Pádua Ferreira Linhares, instituiu-se o Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural (CAO) no âmbito do Ministério Público do Estado do Piauí. A iniciativa para a criação desse órgão partiu da promotora de Justiça Maria Carmen Cavalcante de Almeida, ocupante do cargo de Curadora do Meio Ambiente, que percebeu a lacuna existente no Piauí ao participar de eventos em diversas regiões do País. Ela foi nomeada para coordená-lo cumulativamente com as funções de curadora do Meio Ambiente.

A natureza e as atribuições do curador do Meio Ambiente e do coordenador do CAO são bastante distintas. Enquanto o primeiro é um órgão de execução com atividades circunscritas à capital, o segundo é um órgão auxiliar de todos os promotores de Justiça do Estado com atuação na seara ambiental, sendo-lhe vedado o exercício de qualquer atividade de órgão de execução ou a expedição de atos normativos a estes dirigidos.

A Figura 1 ilustra a evolução da estrutura organizacional do Ministério Público Estadual para atuar na área ambiental.

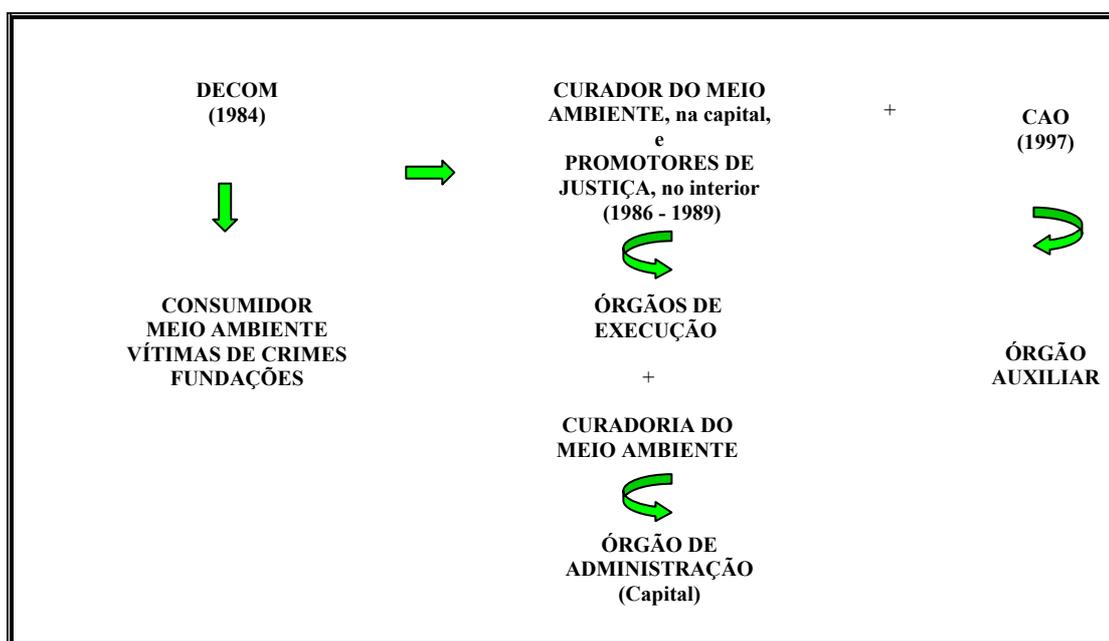


Figura 1 – Evolução da estrutura organizacional do Ministério Público Estadual em matéria ambiental.
Fonte: Pesquisa direta da autora. Teresina-PI, 2006.

Em 31.12.2004, o Ministério Público Estadual contava com 20 procuradores de Justiça e 158 promotores de Justiça, sendo 55 em 4ª entrância,¹⁴ dentre os quais um curador do Meio Ambiente; 29 em 3ª entrância; 23 em 2ª entrância; 23 em 1ª entrância e 28 substitutos.¹⁵

3.2 Desempenho das atribuições

¹⁴ As entrâncias correspondem às diversas classes constitutivas da carreira da magistratura estadual. De modo geral, os Estados organizam a carreira da magistratura em quatro entrâncias (ROCHA, 2002).

¹⁵ Lista de antiguidade publicada no Diário da Justiça nº 5.387, de 26.04.2005, p. 13/26. Assim é composta a carreira: I) Procuradores de Justiça, que exercem suas atribuições junto aos Tribunais; II) Promotores de Justiça; III) Promotores de Justiça Substitutos, com atuação, em regra, junto aos Juizes de Direito.

3.2.1 Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural – CAO

Segundo o art. 55 da Lei Complementar Estadual nº 12, de 18.12.1993, compete aos Centros de Apoio Operacional:

- I – estimular a integração e o intercâmbio entre órgãos de execução que atuem na mesma área e que tenham atribuições comuns;
- II – remeter informações técnico-jurídicas, sem caráter vinculatório, aos órgãos ligados à sua atividade;
- III – estabelecer intercâmbio permanente com órgãos públicos ou privados, entidades que atuem em áreas afins, para prestarem atendimento e orientação, bem como para obtenção de elementos técnicos especializados necessários ao desempenho de suas funções;
- IV – remeter anualmente na primeira quinzena de janeiro, ao Procurador Geral de Justiça, relatório das atividades do Ministério Público relativamente às suas áreas de atribuições;
- V – acompanhar as políticas nacional e estadual afetas às suas áreas;
- VI – prestar auxílio aos órgãos do Ministério Público na instrução do inquérito civil ou na preparação e proposição de medidas processuais;
- VII – zelar pelo cumprimento das obrigações do Ministério Público, decorrentes de convênios firmados;
- VIII – receber representações e expedientes dessa natureza, encaminhando para os respectivos órgãos de execução;
- IX – apresentar ao Procurador-Geral de Justiça proposta e sugestões para:
 - a) elaboração de política institucional e dos programas específicos;
 - b) realização de convênios;
 - c) alterações legislativas ou a edição de normas jurídicas;
 - d) edição de atos e instruções, sem caráter normativo, tendentes a melhoria do serviço do Ministério Público;
- X – exercer outras funções compatíveis com suas finalidades, vedado o exercício de qualquer atividade de órgãos de execução, bem como a expedição de atos normativos a estes dirigidos.

Além dessas atribuições, o ato nº 61/97 do procurador-geral de Justiça do Estado do Piauí (art. 2º) também conferiu ao Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural – CAO:

Art. 2º. Compete ao Centro de Apoio:

- I – apresentar ao Procurador Geral de Justiça sugestões para elaboração da política institucional e de programas específicos na área de meio ambiente e patrimônio cultural;
- II – acompanhar as políticas nacional, estadual e municipal afetas à sua área de competência;

III – propor a edição de atos e instruções tendentes à melhoria dos serviços do Ministério Público, na sua área de competência;

IV – subsidiar órgãos de execução do Ministério Público na promoção do inquérito civil e ação civil pública para defesa dos direitos fundamentais e proteção do patrimônio público;

V – manter permanente intercâmbio com entidades públicas e privadas que se dediquem direta ou indiretamente à promoção dos direitos fundamentais e proteção do patrimônio público;

VI – sugerir ao Procurador Geral de Justiça a realização de convênios e zelar pelo seu cumprimento;

VII – propor, em conjunto com os órgãos locais de execução, ou por solicitação destes e quando entender conveniente, as medidas judiciais cabíveis bem como representar aos órgãos competentes para aplicação de providências ou sanções administrativas;

VIII – receber representações ou qualquer expediente, instaurando o respectivo procedimento para as medidas cabíveis;

IX – instaurar inquérito civil, de ofício, por determinação do Procurador Geral de Justiça ou do Conselho Superior do Ministério Público, sem prejuízo das atribuições dos órgãos de execução do Ministério Público, na forma da resolução que disciplina o Inquérito Civil;

X – requisitar inquéritos policiais, laudos periciais, certidões, informações, exames e quaisquer documentos diretamente de órgãos públicos ou privados e expedir notificações nos procedimentos de sua competência, sob pena de condução coercitiva;

XI – promover, quando for o caso, o arquivamento de inquérito civil, submetendo-o ao Conselho Superior do Ministério Público, conforme determina o art. 40, da Lei Complementar Estadual nº 12, de 18 de dezembro de 1993;

XII – manter arquivo atualizado das portarias instauradoras de inquéritos civis, procedimentos preliminares, sindicância e das petições iniciais das ações civis públicas, baixadas ou ajuizadas pelos órgãos de execução e pelo próprio Centro de Apoio;

XIII – promover ou apoiar a realização de estudos, pesquisas, cursos, palestras, e outros eventos na sua área de competência;

XIV – apresentar ao Procurador Geral de Justiça relatório anual de suas atividades.

As atribuições dos coordenadores dos CAO's estão enumeradas no art. 58 da Lei Complementar nº 12, de 18.12.1993:

I – representar o Ministério Público nos órgãos afins perante os quais tenha assento;

II – manter permanente contato com o Poder Legislativo Federal e Estadual, inclusive acompanhando o trabalho das comissões técnicas encarregadas do exame dos projetos de lei afetos às suas áreas;

III – manter contato e intercâmbio com entidades públicas ou privadas que, direta ou indiretamente, dediquem-se ao estudo ou proteção dos bens, valores ou interesses que lhes incumbe defender.

Relativamente à gestão administrativa do CAO, citam-se alguns planos de ação dirigidos ao curador do Meio Ambiente e promotores de Justiça com atuação ambiental:

- Sobre a temática do lixo, programou-se a instauração simultânea de procedimentos administrativos para averiguar nas Comarcas as condições de coleta, tratamento e disposição. Para início das atividades, encaminhou-se o ofício-circular nº 109/99, datado de 04.09.1999, e reuniões foram realizadas. Contudo, não houve continuidade dos trabalhos em conjunto.

- Escolheu-se, ainda, o combate à grilagem de terras devolutas no Estado do Piauí, tendo o então procurador geral de Justiça, através do ofício circular nº 003/99, datado de 16.09.1999, convocado os promotores de Justiça a participarem do “Curso sobre Ação Discriminatória e Grilagem de Terras”, no auditório OAB-PI, realizado no período de 8 a 13 de novembro de 1999 e ministrado por Paulo Henrique Couto Machado. Todavia, registrou-se a participação de apenas 10 promotores de Justiça, incluindo a coordenadora do CAO.

- O Inquérito Civil nº 220/03 presidido pelo curador do Meio Ambiente resultou na instituição pelo CAO do “Programa Posto Ecológico”, desenvolvido em parceria pelo curador do Meio Ambiente e promotores de Justiça e executado em articulação com IBAMA, CREA-PI, SEMAR e SDUs, tendo por objetivo a adoção de medidas destinadas à adequação das instalações físicas e sistemas de armazenamento de derivados de petróleo e outros combustíveis pelos postos de revenda. Através do ofício circular nº 17/2003, datado de 14.08.2003, solicitou-se a realização de diligências para identificar a razão social, proprietário e endereço de todos os Postos de Combustíveis instalados no Estado, organizando-se um banco de dados das empresas. Posteriormente, recomendaram-se aos promotores de Justiça a celebração de compromissos de ajustamento de conduta ambientais com os respectivos responsáveis. Na Capital, a execução do programa resultou na celebração de 90 acordos, até junho/2005.

3.2.2 Curadoria do Meio Ambiente

Nos anos seguintes à criação do cargo, o curador do Meio Ambiente atuava sozinho na capital, auxiliado por uma secretária. O aumento das demandas e criação do CAO motivou a ampliação do quadro funcional, com a designação de mais uma promotora de Meio Ambiente e a nomeação de estagiários. Além disso, a sede da Curadoria do Meio Ambiente foi deslocada das dependências do DECOM para uma sala no prédio da Procuradoria Geral de Justiça, a princípio dividida com a Curadoria de Fundações. Posteriormente, recebeu sua própria estrutura administrativa.

Em dezembro de 2004, Curadoria do Meio Ambiente e CAO ocupavam duas salas (Fotos 1 e 2). Uma, utilizada pelos assessores técnicos e servidores; a outra, pelos promotores de Justiça, para atendimento ao público, realização de audiências e reuniões, além da elaboração de manifestações processuais. À época, ali estavam lotados quatro promotores de Justiça, dois assessores técnicos (um engenheiro de pesca e um engenheiro agrônomo), duas servidoras e um estagiário.



Foto 1 – Instalações físicas do CAO.
Fonte: Pesquisa direta da autora. Teresina-PI, 2006.



Foto 2 – Curadoria do Meio Ambiente.

Em matéria ambiental, o Ministério Público tem legitimidade para atuar extrajudicial e judicialmente, fazendo-o preventivamente ou para a responsabilização civil e criminal daqueles que ameaçaram ou lesionaram o meio ambiente.

A atuação extrajudicial é iniciada de ofício ou mediante provocação de terceiros. No primeiro caso, ocorre a partir de notícias veiculadas pelos órgãos de comunicação ou do conhecimento pessoal de fatos que ameacem ou possam provocar danos ao meio ambiente. Na segunda hipótese, o interessado pode comparecer pessoalmente à sede da Instituição e

encaminhar representação verbal, reduzida a termo pela assessoria. Também se faculta o encaminhamento de representação por escrito, formulada pessoalmente ou através de advogado. Todos os procedimentos são presididos por membros do Ministério Público.

Os principais instrumentos de atuação extrajudicial, em matéria ambiental, utilizados pelo Ministério Público Estadual em Teresina são as recomendações, audiências públicas, inquérito civil e procedimento prévio investigatório, com possibilidade de celebração do compromisso de ajustamento de conduta.

Independentemente da instauração de inquérito civil ou procedimento prévio investigatório, o órgão do Ministério Público pode encaminhar recomendações sobre a forma como o ato deve ser praticado ou executado pelos órgãos da Administração Pública estadual e municipal (direta ou indireta), concessionários e permissionários de serviço público estadual ou municipal e entidades que exerçam outra função delegada do Estado ou do Município ou executem serviço de relevância pública, conforme disposto no art. 27, parágrafo único, IV, Lei nº 8.625/93. Contudo, o ato não tem eficácia executiva nem obriga o recomendado ao cumprimento de seus termos, mas serve-lhe de advertência quanto às sanções cabíveis em caso de inobservância. Este mecanismo possibilita a correção de condutas, evitando, por via de consequência, a produção de danos ou mesmo mitigando aqueles já provocados.

Na Curadoria do Meio Ambiente, as recomendações são utilizadas prioritariamente como instrumento de atuação preventiva em defesa do meio ambiente, com expedição antes da instauração ou no curso de inquérito civil ou procedimento investigatório. Até 2001, essas recomendações eram remetidas através de simples ofícios, o que impossibilitou a análise das mesmas. A partir de 2002, além de arquivarem-se em separado, adotaram-se os seguintes requisitos: 1) motivação; 2) rol de providências a serem adotadas pelo destinatário; 3) advertência de que o não-acolhimento poderá ensejar a adoção das medidas legais cabíveis; 4) requisição de resposta escrita quanto ao acatamento. Em alguns casos, assegura-se a publicidade. O Gráfico 1 ilustra o número de recomendações expedidas de 2002 a 2004.

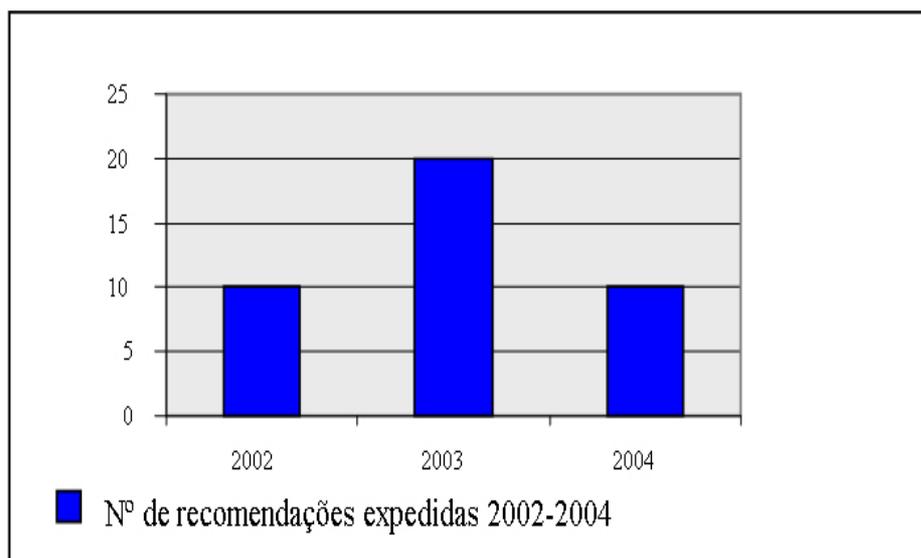


Gráfico 1 - Recomendações expedidas na Curadoria do Meio Ambiente entre os anos de 2002 e 2004.
 Fonte: Pesquisa direta da autora. Teresina-PI, 2006.

Do total de 40 recomendações expedidas, apenas três resultaram em inquéritos civis e cinco em ações civis públicas. As demais, ou seja, 80%, receberam respostas positivas de acatamento. Esses dados sugerem que a medida tem sido eficiente.

A legislação ambiental prevê a realização de audiências públicas em casos esparsos, a exemplo daquelas em processo de avaliação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, regulamentadas pela Resolução CONAMA nº 09, de 03.12.1987. Contudo, há possibilidade de convocação em hipóteses diversas, pois representa um instrumento de pleno exercício da democracia. O Ministério Público pode participar daquelas promovidas por outros órgãos públicos, sob temática na seara de suas atribuições, ou convocá-las quando representar um meio de convicção do promotor de Justiça no curso de uma investigação, sempre que se tornar conveniente a aferição dos interesses envolvidos e a busca de solução participativa dos conflitos.

Assinale-se que a primeira audiência pública ambiental convocada em Teresina pelo Ministério Público Estadual envolveu o projeto de construção da “Lagoa de Estabilização do Bairro Ininga”, em área de preservação permanente, às margens do rio Poti, nas proximidades da Ponte da Primavera. O procedimento investigatório foi iniciado após representação de entidades ambientalistas piauienses encaminhada em novembro de 1993 ao IBAMA e à Curadoria do Meio Ambiente, tendo resultado no ajuizamento de uma Ação Popular (Processo nº 94.275-0-PI) e de uma Ação Civil Pública (Processo nº 94.0000385-4),

que tramitaram junto à 2ª Vara da Seção Judiciária do Estado do Piauí, cujos autos foram reunidos em razão de conexão,¹⁶ determinando-se em liminar a suspensão das obras, com confirmação na sentença.

Destaque-se que, quando o fato que implica ameaça ou lesão ao meio ambiente não estiver suficientemente esclarecido, o Ministério Público deverá instaurar um procedimento administrativo com o objetivo de coletar provas para fundamentar a ação civil pública ou a proposta de acordo. A complexidade do objeto e as provas apresentadas na representação orientam a escolha entre procedimento prévio investigatório ou inquérito civil. Todavia, o procedimento poderá ser convertido em inquérito quando as diligências realizadas indicarem a necessidade de aprofundamento da investigação. No Ministério Público Estadual, segundo disposto no art. 8º da Portaria nº 001/87, o inquérito civil deverá ser concluído no prazo de 90 dias, prorrogável por até 10 dias, em caso de necessidade.

Na tramitação do procedimento prévio investigatório requisita-se vistoria aos órgãos públicos e, sendo confirmado o fato, designa-se audiência de conciliação, notificando-se a parte apontada como infratora para comparecimento. Também se cientifica aquele que provocou a atuação administrativa, quando o caso não recomendar a manutenção de sigilo. Na audiência, apresenta-se proposta de acordo que, sendo aceita, resulta na elaboração do compromisso de ajustamento de conduta ambiental, materializado no termo de ajustamento de conduta (TAC). Desta forma, a fiscalização do cumprimento das obrigações estipuladas fica a cargo do curador do Meio Ambiente e dos promotores de Justiça lotados na Curadoria, arquivando-se o procedimento após o cumprimento das obrigações assumidas pela parte.

No inquérito civil, expede-se uma portaria,¹⁷ encaminha-se para publicação, requisitam-se diligências e parecer do corpo técnico. Recebido o resultado das diligências e o parecer técnico, e sendo confirmada a ameaça ou ocorrência do dano, adota-se o mesmo rito do procedimento prévio investigatório. Não sendo constatada a ameaça ou o dano ambiental, arquivam-se o procedimento ou o inquérito. Contudo, o arquivamento não está sendo submetido à homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público, nem mesmo em caso de celebração de compromisso de ajustamento.

¹⁶ Segundo os arts. 103 e 105 do Código de Processo Civil, ocorre conexão quando as ações têm em comum o objeto e a causa de pedir.

¹⁷ Em Teresina, as portarias instauradoras de inquérito civil, em matéria ambiental, são expedidas pelo procurador geral de Justiça. Todavia, o art. 1º da Portaria nº 001/87 também confere esta atribuição ao Conselho Superior do Ministério Público, ao procurador ou promotor de Justiça, coordenador das Curadorias Especializadas e aos promotores de Justiça com atribuições específicas nas áreas de proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Por conseguinte, quando não celebrado o acordo, inicia-se a atuação judicial com a propositura da medida judicial cabível. Na área cível, prevalecem ações civis públicas, ações executivas e ações cautelares.

Em 01.09.1988, o Ministério Público do Estado do Piauí, através da curadora do Meio Ambiente e da promotora de Justiça de Parnaíba, propôs a primeira ação civil pública ambiental. Esta ação ainda tramita junto ao Juízo da 2ª Vara Cível da Comarca de Parnaíba (Processo nº 2829/88) e versa sobre danos ambientais provocados pelo despejo natural de efluentes sólidos e líquidos por empresa beneficiadora de couros.¹⁸

Seguiram-se outras ações civis públicas promovidas no âmbito da Justiça Federal em litisconsórcio com a Advocacia Geral da União (AGU), com o objetivo de tutelar os rios Parnaíba ou Poti. Entretanto, a parceria foi desfeita em razão da burocracia interna deste órgão, na ocasião.

Com o fim dessa parceria, no dia 24.04.2001, o Ministério Público Estadual ingressou diretamente com uma ação civil pública para demolição e retirada de quiosques construídos pelo município de Teresina em área de preservação permanente às margens do rio Poti, e para a recuperação da área degradada (Processo nº 2001.2688-6, 2ª Vara da Seção Judiciária do Estado do Piauí). Ao manifestar-se nos autos, o Ministério Público Federal invocou conflito de atribuições em face de ilegitimidade ativa do Ministério Público Estadual para atuar no âmbito da Justiça Federal; requereu o chamamento do processo à ordem e à formação de litisconsórcio ativo, no qual assumiria a parte principal. Também aditou o pedido da inicial, alterando-o para concordar com a concessão de autorização para o funcionamento dos quiosques, proibindo-se a venda de bebidas alcoólicas e gêneros alimentícios até a construção da infra-estrutura sanitária na área, facultando-se a comercialização de água de coco. O juiz concedeu a liminar, requerida pelo Ministério Público Federal, determinando a construção da infra-estrutura sanitária e início dos trabalhos de contenção da erosão no local.

A partir de então, as ações civis públicas passaram a ser propostas em litisconsórcio pelos dois ramos do Ministério Público. Essa atuação em conjunto também tem ocorrido na condução de inquérito civil e/ou por ocasião da celebração do compromisso de ajustamento. À guisa de exemplo, aponta-se o TAC ambiental nº 41/2004, celebrado nos autos do Inquérito Civil instaurado através da portaria nº 370/04 pelo Ministério Público Estadual.

¹⁸ Em 01.06.2001, a mesma empresa e o seu diretor superintendente foram denunciados pela prática dos crimes tipificados nos arts. 33, 38, 54, § 2º, V e 60 da Lei nº 9.605/98 (Processo nº 2.048/01).

A atuação judicial também ocorre com a propositura de ação executiva motivada pelo descumprimento do TAC. Entretanto, uma particularidade tem se registrado nas ações movidas contra o Estado do Piauí. É que este, depois de assinar o TAC, tem alegado em sua defesa que a execução do TAC constitui intervenção do Poder Judiciário no Poder Executivo, reputada incabível por motivos de conveniência e oportunidade do ato administrativo.¹⁹ Ademais, a ação executiva tem seguido o rito da ação de conhecimento em detrimento do rito apropriado à ação de execução, e o executado ainda interpõe recursos que protelam o andamento do feito. Como exemplo desta atitude, cita-se o despacho proferido às fls. 757, datado de 10.02.2003, nos autos da Ação Civil Pública de Execução de Fazer (Lagoa do Portinho), Processo nº 96.2554/1, em tramitação desde 19.07.1996 junto à 4ª Vara da Seção Judiciária do Estado do Piauí, no qual o Juiz Federal Clodomir Sebastião Reis observa que, “não obstante cuidar-se de execução de um Termo de Ajustamento de Conduta inadimplido (obrigação de fazer), o rito executivo percorreu sinuosas trilhas e a parte executada teima em dilatar o procedimento”. O executado, no dia 10.04.2003, apresentou o recurso de Exceção de Pré-executividade e requereu, em pedidos alternativos, a extinção do processo ou o reconhecimento da nulidade da ação de execução e da multa fixada pelo descumprimento do TAC. O pedido foi indeferido e o executado apresentou outro recurso (Agravo de Instrumento) para o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, tendo a curadora do Meio Ambiente oferecido contra-razões em 04.11.2004.

O Ministério Público Estadual também utiliza ações cautelares²⁰ nas hipóteses de risco de danos irreversíveis ao meio ambiente.

No mês de dezembro/2004, as ações cíveis ambientais propostas pelo Ministério Público Estadual em tramitação na Justiça Federal totalizavam 27 ações civis públicas e uma ação cautelar, com 29 ações civis públicas no âmbito da Justiça Estadual.

A legislação pátria possibilita a solução amigável de conflitos através da celebração do compromisso de ajustamento de conduta. Entretanto, não oferece regras

¹⁹ Dentre as classificações dos atos administrativos, encontram-se os atos vinculados e os discricionários. Os atos administrativos vinculados são praticados pela Administração sem margem alguma de liberdade para decidir-se, pois a lei tipificou antecipadamente o único comportamento a ser adotado pelo administrador diante de hipótese prefigurada em termos objetivos. Em contrapartida, nos atos discricionários a Administração pratica o ato dispondo de certa margem de liberdade para decidir-se, pois a lei regulou a matéria de modo a deixar campo para uma apreciação que comporta certo subjetivismo (MELLO, 2005).

²⁰ Ação cautelar consiste no direito de o interessado provocar o órgão judicial a tomar providências que conservem e assegurem os elementos do processo (pessoas, provas e bens), eliminando a ameaça de perigo ou prejuízo iminente e irreparável ao interesse tutelado no processo principal (THEODORO JÚNIOR, 2004).

genéricas sobre a sua forma. Nesse sentido, os órgãos legitimados têm expedido instruções que serão analisadas a seguir, de forma comparativa.

3.3 Uma análise das normas e orientações para celebração do compromisso de ajustamento de conduta

O compromisso de ajustamento de conduta foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro, através da Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), facultando a solução amigável em lides envolvendo interesses de crianças e adolescentes. A Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) acrescentou o § 6º ao art. 5º da Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), ampliando a incidência desse instituto aos demais interesses transindividuais,²¹ dentre os quais figura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Trata-se de um instrumento que permite a celebração de acordo entre os órgãos públicos legitimados ao ajuizamento de ação civil pública e o responsável pelo fato para que este se submeta a determinadas obrigações legalmente impostas, com o fito de evitar a ocorrência do dano ou repará-lo integralmente, salvo em caso de justificada impossibilidade.

A legitimidade ativa para a celebração do compromisso de ajustamento de conduta está restrita aos órgãos públicos co-legitimados, excluindo-se as associações civis e demais entidades de natureza privada, nada obstante possuírem legitimidade para propositura de ação civil pública. No pólo passivo, devem ser observadas as regras atinentes à capacidade de se obrigar,²² de modo que todos aqueles que pratiquem condutas ameaçadoras ou lesivas a direitos transindividuais possam assumir obrigações, o que inclui pessoas naturais, pessoas jurídicas e grupos despersonalizados, dentre outros.

O prazo para o cumprimento das obrigações assumidas no compromisso deve ser previamente estabelecido, sob pena de pagamento de multa e sem prejuízo da execução específica do pactuado.

O compromisso de ajustamento de conduta é uma forma de flexibilização da ordem jurídica. Surge como alternativa à solução de conflitos, evitando a propositura de ações judiciais. Adequando-se ao dinamismo suscitado pelas questões ambientais, sem provocar prejuízos à tutela ambiental, permite uma solução semelhante àquela que se obteria em juízo. Como vantagem, ainda oferece a celeridade e o alcance de uma proteção efetiva; e, adotadas

²¹ O Código de Defesa do Consumidor classifica os direitos ou interesses transindividuais como difusos, coletivos e individuais homogêneos. No inciso I do art. 81, conceitua como interesses ou direitos difusos aqueles de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; no inciso II, considera interesses ou direitos coletivos os de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica-base; e, no inciso III, os interesses individuais homogêneos como os de grupo, categoria ou classe de pessoas determinadas ou determináveis, que compartilhem prejuízos divisíveis, de origem comum, oriundos das mesmas circunstâncias de fato.

²² Segundo o Código Civil, são absolutamente incapazes os menores de 16 (dezesseis) anos; os que, por enfermidade ou deficiência mental, não tiverem o necessário discernimento para a prática de atos da vida civil; os que, mesmo por motivo transitório, não puderem exprimir a sua vontade (art. 3º, I, II e III). A prática do ato sem representação legal acarreta a nulidade (art. 166, I). São relativamente incapazes os maiores de 16 e menores de 18 anos; os ébrios habituais, toxicômanos e deficientes mentais, que tenham discernimento reduzido; excepcionais, sem desenvolvimento mental completo e os pródigos (art. 4º, I a IV). Nesse caso, os atos da vida civil podem ser praticados, desde que assistidos por quem de direito os represente, sob pena de anulabilidade do ato jurídico (art. 171, I).

as estratégias fiscalizatórias, garante o cumprimento das normas ambientais e, por conseguinte, assegura efetividade à proteção ambiental.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu no art. 225, § 3º, tríplice responsabilização pela prática de danos ambientais: penal, civil e administrativa. A aplicação de uma não exclui a possibilidade de aplicar-se a outra e vice-versa, mesmo que originária de um único fato ou ato. Segundo Leite (2003, p. 114), o “sistema de responsabilização é múltiplo e deve ser articulado conjunta e sistematicamente”. Assim, o “descumprimento de uma obrigação ou de um dever, ainda que redundante de um fato ou ato único, pode resultar em várias espécies, na forma de cumulação de responsabilidade, em virtude de diversas sanções previstas no ordenamento jurídico”. Com efeito, a celebração de acordo civil perante o Ministério Público não exclui a responsabilidade administrativa nem a penal, apesar de, neste caso, produzir efeitos para fins de transação penal²³ e, naquele, estabelecer o cumprimento de uma sanção administrativa.

Interessante trazer à colação o exemplo citado por Milaré (2004) referente à contaminação do solo, passível de deflagrar a imposição de: 1) sanções administrativas previstas no art. 41, § 1º do Decreto nº 3.179/99 (pagamento de multa de R\$ 1.000,00 a R\$ 50.000.000,00); 2) sanções criminais cominadas no art. 54, § 2º, V da Lei nº 9.605/98 (condenação à pena de reclusão, de um a cinco anos); 3) sanções civis (cumprimento de dois tipos de obrigações: a primeira consistente em obrigação de fazer, destinada à remediação do solo para a integral reparação do dano, ou, se irreversível a contaminação, ao pagamento de indenização em pecúnia; e, a segunda, através de obrigação de não fazer, que impõe a cessação da atividade poluidora).

O Ministério Público celebra o compromisso de ajustamento judicial ou extrajudicialmente. Na primeira hipótese, há uma conciliação judicial cujo termo é homologado pelo juiz competente para julgamento do feito, produzindo, portanto, um título executivo judicial. Extrajudicialmente, a celebração ocorre nos autos de inquérito civil ou procedimento prévio investigatório.

Ressalte-se que o compromisso de ajustamento de conduta foi criado na legislação brasileira, mas não se ofereceram regras genéricas sobre a sua forma. Nesse sentido, cita-se exemplificativamente, a regulamentação administrativa do inquérito civil pelos Ministérios Públicos dos Estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul, com artigos dedicados à celebração do compromisso de ajustamento. No âmbito do Ministério Público do Piauí, a Resolução nº 001, de 04.11.1987 regulamenta o inquérito civil, mas não inclui o compromisso de ajustamento que inexistia à época.

²³ A transação penal está prevista no art. 76 da Lei nº 9.099/95 c/c art. 27 da Lei nº 9.605/98, possibilitando a apresentação pelo representante do Ministério Público de proposta para aplicação de pena restritiva de direitos ou multa quando a infração penal for de menor potencial ofensivo, ou seja, aquela que a pena máxima cominada abstratamente para o ilícito não supere um ano de prisão. A proposta somente poderá ser formulada em caso de prévia composição do dano ambiental, salvo em caso de comprovada impossibilidade.

Especificamente direcionadas à celebração do compromisso de ajustamento de conduta ambiental, encontra-se o art. 79-A da Lei nº 9.605/95 (Lei de Crimes Ambientais); as Resoluções SMA nº 5/97 e nº 66/98 da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo (SMA),²⁴ a Instrução Normativa nº 10, de 31.10.2003, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e as orientações da Associação Brasileira do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA).²⁵

As orientações têm por objeto a fixação de regras mínimas para celebração do compromisso de ajustamento de conduta. Rodrigues (2002) alerta que não se deve criar um excessivo formalismo para a celebração do compromisso, que o tornaria mais dispendioso e demorado, nem criar óbices que limitem a sua operosidade imediata.

3.3.1 Orientações da Lei nº 9.605/98 para órgãos integrantes do SISNAMA

O art. 79-A da Lei nº 9.605/95 (Lei de Crimes Ambientais)²⁶ estabelece regras para a celebração do termo de compromisso entre os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, responsáveis pela execução de programas e projetos, bem como pelo controle e fiscalização dos estabelecimentos e das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental, como também as pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades que utilizam recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores.

Milaré e Costa Júnior (2002, p. 271) atribuem a origem deste dispositivo à proposta de disposição transitória da Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB), “que pretendia descriminalizar aqueles que, à data de entrada em vigência da Lei 9.605/98, estivessem construindo, instalando ou operando sem a devida licença ambiental, desde que a já tivessem requerido”, e apontam como objetivo proporcionar um período de transição, a fim de que os inadimplentes pudessem se adaptar às exigências dessa lei, sob pena de incorrerem no crime tipificado no art. 60.

²⁴ Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/leis_internet/geral/crimes_amb/sma597.htm>. Acesso em: 25 mar. 2005.

²⁵ Jornal da ABRAMPA, Ano 1, n. 6, p. 3, fev. 2005. Disponível em: <http://www.abrampa.org.br/novidades_noticias_detalle.asp?idNoticia=97>. Acesso em: 04 mar. 2005.

²⁶ Este artigo foi acrescentado originariamente pela Medida Provisória nº 1.710, de 07.07.1998, reeditada até a Medida Provisória nº 2.163-41, de 23.08.2001, quando entrou em vigor a Emenda Constitucional nº 32, de 11.09.2001, que dispõe o seguinte: “As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional”.

Segundo estabelecido no § 1º desse dispositivo legal, o acordo tem por finalidade permitir que o empreendedor promova as necessárias correções de suas atividades para atendimento às exigências impostas pelas autoridades ambientais competentes.

O conteúdo indicado para o instrumento é o seguinte: 1) nome, qualificação e endereço das partes compromissadas e dos respectivos representantes legais; 2) prazo de vigência do compromisso, que, em função da complexidade das obrigações nele fixadas, varia entre o mínimo de 90 dias e o máximo de três anos, com possibilidade de prorrogação por igual período; 3) descrição detalhada de seu objeto, o valor do investimento previsto e o cronograma físico de execução e de implantação das obras e serviços exigidos, com metas trimestrais a serem atingidas; 4) cominação de multa e os casos de rescisão, em decorrência do descumprimento das obrigações pactuadas, em patamar inferior ao valor do investimento previsto; 5) definição do foro competente para dirimir litígios entre as partes; 6) indicação das informações necessárias à verificação da viabilidade técnica e jurídica, sob pena de indeferimento do plano.

O compromisso deve ser formalizado no prazo de até 90 dias, contado da protocolização do requerimento, seguindo-se a publicação mediante extrato no órgão oficial competente, sob pena de ineficácia.

Registra-se a possibilidade de rescisão quando descumprida alguma das obrigações assumidas, ressalvado o caso fortuito ou de força maior.

Aos empreendimentos que até 30 de março de 1998 estivessem funcionando sem licença, possibilitou-se a formalização, até o dia 31 de dezembro daquele mesmo ano, de pedido destinado à celebração do termo de compromisso para a regularização necessária. As pessoas físicas ou jurídicas ficariam beneficiadas com a suspensão de eventuais sanções administrativas aplicadas em relação aos fatos que deram causa a celebração do instrumento, desde a data de protocolização do requerimento e enquanto perdurasse a vigência. Entretanto, sem impedir a execução de eventuais multas aplicadas antes da protocolização do requerimento.

3.3.2 Orientações do IBAMA

A Instrução Normativa nº 10, de 31.10.2003, expedida pelo presidente do IBAMA, estabelece os procedimentos para celebração de termo de compromisso destinado à conversão de multa administrativa em serviços de preservação, melhoria e recuperação da

qualidade do meio ambiente, bem como para suspensão de sua exigibilidade, com o objetivo de cessar ou corrigir degradação ambiental.

A reparação ambiental é indicada como prioridade e consiste na recuperação do dano ambiental ou do ambiente degradado, cuja viabilidade técnica é comprovada pelo IBAMA após análise de projeto técnico apresentado pelo interessado. Caso contrário, atribui-se uma indenização ambiental, que pode ser realizada em local diverso da ocorrência da infração, desde que na mesma unidade da federação ou microbacia hidrográfica. Descarta a possibilidade de adoção das medidas precedentes, faculta-se ao infrator pleitear a conversão do valor da multa pecuniária simples em prestação de serviços de forma direta ou indireta.

A prestação de serviços de forma direta envolve a execução pelo próprio interessado, em horário compatível com suas atividades normais, de obras de recuperação de áreas degradadas e de atividades de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. Os serviços devem ser prestados em benefício do IBAMA ou de entidades com atuação na área ambiental, previamente cadastradas em banco de dados, guardando relação com a condição socioeconômica do interessado e a gravidade da infração ambiental cometida.

A prestação de serviços de forma indireta é feita através do custeio de programas e projetos ambientais compatíveis com o valor da multa aplicada, sendo destinados à promoção de educação, capacitação e fomento ambiental e de atividades de pesquisa científica, licenciamento, fiscalização e monitoramento ambiental. A finalidade desta medida é o fortalecimento institucional da autarquia, preservação, conservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, desde que não haja possibilidade de aporte de recursos orçamentários e financeiros no orçamento geral da União ou outra fonte de receita. Para fins desta medida, o IBAMA pode excepcionalmente realizar parcerias institucionais com órgãos e entidades da União, dos Estados e dos Municípios, organizações não-governamentais e instituições nacionais e internacionais, mediante, em cada caso, prévia e expressa autorização do Conselho Gestor do IBAMA.

As unidades administrativas do IBAMA devem manter atualizados bancos de dados informatizados, com a relação das conversões de multa em prestação de serviços de forma direta ou indireta realizados.

O termo de compromisso deve ser firmado em até 90 dias, contados da protocolização do requerimento pela pessoa interessada, contendo: 1) qualificação das partes

compromissadas ou dos respectivos representantes legais; 2) descrição detalhada do objeto; 3) número do processo administrativo vinculado ao termo a ser firmado, com o número do respectivo auto de infração; 4) previsão do reconhecimento irrevogável e irretratável pelo infrator do débito constante no auto de infração e do dano ambiental causado; 5) suspensão de eventuais termos de embargo e interdição e demais sanções aplicadas, a partir da assinatura do respectivo termo de compromisso e enquanto perdurar-lhe o período vigência; quando for o caso, sem prejuízo da cobrança ou execução de eventuais multas lavradas em desfavor do interessado antes da protocolização do requerimento; 6) prazo de vigência do compromisso, fixado em função da complexidade das obrigações nele contidas, variando entre o mínimo de 90 dias e o máximo de três anos, com possibilidade de prorrogação, por igual período, após análise e aprovação pela Unidade Técnica do IBAMA, que indicará a existência de motivo determinante que a justifique; 7) descrição detalhada do cronograma físico ou físico-financeiro da execução do serviço ou da implantação da obra assumida, com o estabelecimento de metas a serem atingidas; 8) publicação de extrato do termo de compromisso no Diário Oficial da União, sob pena de ineficácia; 9) indicação de servidor designado ou técnico com anotação de responsabilidade técnica - ART, para acompanhar a execução, apresentando relatório parcial de acordo com o cronograma físico e relatório conclusivo ao término da execução; 10) definição dos valores totais do investimento, que não poderá ser inferior a 50% do atualizado da multa; 11) previsão de rescisão; 12) indicação do foro competente para dirimir litígios entre as partes; 13) nome, número do Registro Geral, CIC/MF e assinatura de duas testemunhas; 14) reconhecimento de firma das assinaturas das partes.

A pessoa física ou jurídica autuada pela prática de infrações administrativas ambientais requer os benefícios em qualquer das unidades administrativas do IBAMA, apresentando projeto técnico que atenda às diretrizes estabelecidas em termo de referência fornecido pela autarquia. O projeto pode ser dispensado pela autoridade competente quando a reparação ou a indenização do dano ambiental não o exigir, desde que devidamente comprovado pelo IBAMA em manifestação circunstanciada no processo administrativo originário do auto de infração.

A instrução define regras para controle e fiscalização do cumprimento das obrigações pactuadas no termo de compromisso.

Antes da assinatura pela autoridade competente, o processo administrativo contendo a minuta do termo de compromisso deve ser previamente examinado pelo órgão

consultivo da Advocacia Geral da União que atua junto à unidade administrativa do IBAMA. Compete ao presidente do IBAMA homologar os termos de compromisso cujos valores excedam a R\$200.000,00 (duzentos mil reais), quando se tratar de reparação e indenização ambiental, e R\$50.000,00 (cinquenta mil reais), para conversão de multa em prestação de serviços.

O cumprimento da obrigação assumida pelo interessado é acompanhado pela unidade administrativa legitimada para celebrar o termo de compromisso, mediante vistorias e relatórios técnicos periódicos, até o final do compromisso pactuado, com despesas custeadas pelo interessado, segundo tabela de valores fixada pela autarquia. A vistoria de acompanhamento da execução do projeto deve ser realizada, preferencialmente, na presença do responsável técnico pelo projeto e comprovada mediante a apresentação de relatório circunstanciado sobre o regular cumprimento do cronograma de execução.

Cumprido o cronograma de execução do projeto técnico, e de posse dos relatórios de acompanhamento, será obrigatoriamente realizada uma vistoria final na presença do técnico do IBAMA e do interessado, de órgãos conveniados ou de entidades e profissionais habilitados, a fim de comprovar o cumprimento da obrigação pactuada e assegurar ao interessado a redução do valor da multa aplicada, nos termos do art. 60, § 3º, do Decreto nº 3.179, de 1999. O servidor designado para o acompanhamento irá elaborar relatório conclusivo para subsidiar a decisão da autoridade competente, que determinará a quitação do débito e o arquivamento do processo administrativo relativo à multa aplicada. O interessado na conversão do valor da multa em prestação de serviços de forma indireta gozará do benefício de desconto quando o cumprimento da obrigação ocorrer dentro do prazo estipulado para defesa ou impugnação.

O controle também é feito através da unidade de auditoria interna do IBAMA, mediante a realização de inspeção periódica, visando verificar o cumprimento das obrigações pactuadas e das demais normas previstas na instrução. O órgão consultivo também deve manter cópia do instrumento assinado em arquivo próprio.

Na hipótese de descumprimento total ou parcial do termo de compromisso, tendo por objeto reparação ou indenização ambiental, por ação ou omissão do interessado, será este rescindido unilateralmente pela autoridade competente e o valor da multa cobrado proporcionalmente ao dano não reparado, acrescido de atualização monetária, ressalvado o caso fortuito ou força maior.

A interrupção do cumprimento do termo de compromisso firmado para a conversão da multa em prestação de serviços de forma direta, sem culpa do interessado, resultará na prestação do serviço remanescente em outra atividade ou unidade, repactuada mediante aditivo ao termo de compromisso. Descumprida total ou parcial a obrigação assumida por culpa do interessado, atualiza-se monetariamente o valor da multa e prossegue-se a cobrança.

Na hipótese de interrupção do cumprimento do termo de compromisso, envolvendo a conversão da multa em prestação de serviços de forma indireta, o remanescente do serviço, se for o caso, será objeto de repactuação mediante aditivo ao termo de compromisso, vedada nova repactuação. Descumprida a obrigação assumida, deverá o valor da multa ser atualizado monetariamente e prosseguida a sua cobrança, garantida a dedução dos valores convertidos na prestação de serviços objeto do compromisso.

3.3.3 Orientações da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo

A Resolução SMA nº 5, de 7.01.1997, da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, institui o compromisso de ajustamento de conduta ambiental no âmbito da Secretaria do Meio Ambiente, da Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB), da Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo (Fundação Florestal); e a Resolução SMA nº 66/98 fixa regras gerais e o prazo de execução das medidas corretivas.

Segundo as orientações, uma vez constatada a ocorrência de infração ambiental, os órgãos de licenciamento e fiscalização da Secretaria do Meio Ambiente devem diligenciar junto ao infrator ambiental no sentido de formalizar o compromisso de ajustamento de conduta ambiental, submetendo os respectivos termos à prévia apreciação da Consultoria Jurídica da Secretaria do Meio Ambiente.

O acordo tem por finalidade precípua a recuperação do meio ambiente degradado por meio da fixação de obrigações e condicionantes técnicas, de modo a cessar, adaptar, recompor, corrigir ou minimizar seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

O termo tem sua forma indicada em anexo à Resolução nº 5/97 e deve conter: 1) qualificação das partes; 2) descrição da conduta e das medidas condicionantes técnicas em relação à atividade degradadora, de modo a cessar, adaptar, recompor, corrigir ou minimizar seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; 3) fixação do valor da degradação ambiental; 4)

estipulação do prazo máximo de até 3 anos, a contar da lavratura do termo, vinculado àquele fixado para cumprimento das obrigações; 5) cominação de multas e perda do benefício de suspensão das penalidades para o caso de descumprimento das obrigações pactuadas; 6) indicação do foro da situação do imóvel objeto da degradação como competente para dirimir as questões decorrentes do compromisso; 7) presença de duas testemunhas.

Nos limites da ação degradadora e desde que cumprido rigorosamente o acordo, a autoridade ambiental concede a suspensão das penalidades impostas. Em contrapartida, a inexecução total ou parcial do convencionado no ajustamento de conduta ambiental resulta na imediata interdição ou embargo da atividade ou empreendimento e enseja a remessa do termo à Procuradoria Geral do Estado para a execução das obrigações dele decorrentes, sem prejuízo de outras sanções penais e administrativas aplicáveis à espécie. Neste caso, a devedora ambiental será notificada do descumprimento, ou mora no cumprimento, através de correspondência com aviso de recebimento ou por intermédio do Diário Oficial do Estado, no caso de devolução da correspondência enviada pelos Correios.

Todos os atos técnicos e administrativos relativos aos termos de ajustamento de conduta devem ser apensados aos procedimentos administrativos relativos ao empreendimento ou atividade; e a fiscalização de seu cumprimento é efetivada pela unidade responsável pelo atendimento.

Está previsto o ressarcimento pelo devedor ambiental dos valores dispendidos no mês anterior com o acompanhamento e controle das obrigações consignadas, pago através de guia a ser fornecida pela autoridade ambiental, sob pena de aplicação de uma multa moratória e atualização monetária do débito.

Sem prejuízo das medidas de controle, deve ser indeferido de plano o requerimento para lavratura do termo de compromisso nos casos de empreendimentos ou atividades que possam causar risco à saúde pública, naqueles cujo licenciamento seja técnica ou juridicamente inviável; que dependam de outras autorizações ou licenças do poder público, precedentes às licenças ambientais e não as tenham obtido.

3.3.4 Orientações da ABRAMPA

A ABRAMPA, entidade de natureza privada fundada em 05.08.1997, congregando membros do Ministério Público com atuação na área ambiental, constituiu uma comissão com o objetivo de elaborar orientações básicas para a celebração do compromisso

de ajustamento de conduta ambiental pelo Ministério Público, divulgando-as em fevereiro/2005.

A primeira orientação é para a celebração do compromisso de ajustamento nos autos de inquérito civil ou procedimento administrativo. Justifica-se a medida pela importância de documentar e inserir todas as atividades extrajudiciais realizadas pelo Ministério Público dentro dos instrumentos legais de investigação, em que se poderá avaliar se o compromisso representa a melhor solução para o caso.

O compromisso de ajustamento de conduta ambiental deve ter como prioridade a restauração natural do dano, preferencialmente no próprio lugar da degradação ambiental. Quando constatada a impossibilidade, pode haver a compensação ambiental por equivalente ecológico, cujo objetivo é a recuperação da capacidade funcional do ecossistema lesado. A adoção da medida deve ser justificada, aferindo-se a impossibilidade de restauração no local do dano a partir dos seguintes critérios: a) proporcionalidade entre o custo de implementação do projeto de recuperação ambiental e os benefícios que trará ao ecossistema; b) capacidade econômica do responsável; c) relação custo benefício social do empreendimento que resultou no dano ambiental; d) vantagens e desvantagens do retorno ao *status quo ante*, à luz do caso concreto.

As orientações sugerem como conteúdo do TAC ambiental: 1) qualificação das partes; 2) redação das cláusulas de forma clara e objetiva, para garantir os requisitos de liquidez e certeza ao título executivo; 3) quando envolver obrigação de fazer previsão de todas as etapas e condições necessárias ao cumprimento da obrigação, inclusive os estudos complementares necessários à reparação integral do dano, estabelecendo o responsável por sua elaboração, custeio e o prazo de entrega; 4) em casos complexos, detalhamento das obrigações ajustadas em planos ou programas, que deverão integrá-lo expressamente; 5) repasse ao compromissário das despesas com prova e custeio das perícias necessárias ao dimensionamento do dano ambiental e indicação das medidas compensatórias; 6) previsão obrigatória e específica de multa para o caso de descumprimento das obrigações fixadas no ajuste, sobretudo se o inadimplemento das obrigações tiver repercussão diversa quanto à efetividade do compromisso; 7) fixação do valor da multa de acordo com a dimensão do empreendimento ou da atividade do compromissário, a extensão do dano ambiental ocasionado e as condições econômicas deste e em montante suficiente a ensejar a coercibilidade necessária para que não ocorra o inadimplemento das cláusulas do ajuste; 8) definição de prazo específico para o cumprimento de cada uma das obrigações, quando não

for o caso de cumprimento imediato das mesmas; 9) indicação dos motivos técnicos relativos as medidas previstas à reparação do dano e à razoabilidade dos prazos e das condições determinadas para o cumprimento das obrigações; 10) recomenda-se a presença de testemunhas, embora dispensável.

As orientações tratam da publicidade em três momentos: 1) publicação de extrato do TAC em diário oficial; 2) divulgação em meios de comunicação, quando o eficaz cumprimento do ajustamento de conduta depender da fiscalização da comunidade; 3) ciência especial ao representante sobre a celebração do compromisso, quando a celebração ocorrer em inquérito civil ou procedimento administrativo instaurado a partir de representação. Em todas as hipóteses, às expensas do compromissário.

Também é recomendada a assessoria por equipe técnica, de modo que a elaboração do TAC deve ser, sempre que necessária, acompanhada por técnico da área ambiental para garantir a adequação das obrigações. Além disso, o órgão ambiental ou a assessoria ambiental do Ministério Público poderá informar as medidas compensatórias, desde que executem estudos suficientes para o dimensionamento do dano e a conservação da proporcionalidade entre o dano e as medidas sugeridas.

A celebração do compromisso de ajustamento de conduta não elide a responsabilidade penal ou administrativa. Todavia, o compromisso de ajustamento de conduta ambiental serve como composição civil a título de pressuposto para a proposta de transação penal, e deve ter sido plenamente cumprido para fins de reconhecimento da extinção de punibilidade.

Ao final, as orientações ressaltam a necessidade de remessa ao Ministério Público dos termos de compromisso celebrados por órgãos públicos, para que esta Instituição possa promover a fiscalização.

3.3.5 Orientações do Ministério Público do Rio Grande do Sul

O Procurador geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, após inquirição do Conselho Superior do Ministério Público, editou o Provimento nº 006/96 regulamentando o inquérito civil e, na Seção V (arts. 16 a 18), tratando do compromisso de ajustamento (PINZETTA, 2003).

O procedimento investigatório no Ministério Público do Rio Grande do Sul compreende o inquérito civil e o procedimento originário em peças de informação, este

instaurado quando reputada necessária a complementação das provas apresentadas, visando apurar a potencialidade e verossimilhança da lesão apontada. O primeiro deve ser concluído no prazo de 90 dias, prorrogável em caso de necessidade devidamente justificada nos autos. O segundo, em 60 dias.

O órgão de execução presidente da investigação avalia a conveniência de celebrar-se o compromisso, após o esclarecimento dos fatos através das investigações realizadas em que se constate a responsabilidade do investigado.

O compromisso visa à reparação integral do dano ou a adequação da conduta às exigências legais e deve restringir-se às condições de cumprimento das obrigações, formalizando obrigação certa quanto a sua existência e determinada quanto ao seu objeto. Veda-se a dispensa, total ou parcial, das obrigações reclamadas para a efetiva satisfação de interesses indisponíveis.

A cominação de sanções pecuniárias para a hipótese de inadimplemento se constitui em cláusula indispensável.

A fiscalização do efetivo cumprimento do ajuste fica a cargo do órgão de execução que o celebrou, podendo ser feita em autos suplementares, instruídos com as principais peças do procedimento investigatório. Caso seja descumprido o acordo, promove-se a execução judicial do título.

O arquivamento do compromisso ocorre após o cumprimento das obrigações avençadas ou após o encerramento do processo executivo. Na primeira hipótese, no prazo de três dias, os autos devem ser remetidos para homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público.

3.3.6 Orientações do Ministério Público de São Paulo

O procurador geral de Justiça e o corregedor geral do Ministério Público, em conjunto, editaram o Ato (N) nº 168/98, PGJ-CGMP, de 21.12.1998, aprovando o “Manual de Atuação Funcional dos Promotores de Justiça do Estado de São Paulo”, com arts. 364 e segs. dedicados ao compromisso de ajustamento (APMP, 1999).

No âmbito do Ministério Público de São Paulo, o procedimento investigatório está dividido em inquérito civil e procedimento preparatório, fixado o prazo de 90 dias para a conclusão das investigações, prorrogável fundamentadamente por até 90 dias.

A avaliação em torno da conveniência de celebração do compromisso de ajustamento de conduta fica a critério do órgão de execução presidente do inquérito civil, que, entendendo-a cabível, inicia a fase de negociação notificando o responsável pela lesão ou pela ameaça para comparecer à Promotoria de Justiça. Em se tratando de pessoa jurídica, deve ser confirmada a legitimidade do representante para firmar o compromisso e anexada aos autos cópia do estatuto ou do contrato social da empresa.

O compromisso tem por finalidade evitar o dano ou obter a sua integral reparação. Destarte, a transação fica circunscrita ao tempo, modo, prazo e lugar de cumprimento da obrigação, que deve ser certa quanto a sua existência e determinada quanto ao seu objeto, recomendando-se assessoria por equipe técnica.

O compromisso de ajustamento deve conter: 1) a qualificação completa do interessado; 2) descrição pormenorizada das obrigações assumidas, descrevendo prazo, forma e modo de cumprimento; 3) consignação da natureza de título executivo extrajudicial; 4) cominação de sanção para a hipótese de inadimplemento das obrigações assumidas; 5) ressalva de que a eficácia do compromisso fica condicionada à homologação do arquivamento do inquérito civil pelo Conselho Superior do Ministério Público, salvo quando se tratar de compromisso preliminar ou parcial, quando é autorizado o prosseguimento das investigações.

É obrigatória a cominação de sanções para o caso de descumprimento do ajuste como forma de assegurar-lhe o cumprimento, sem, contudo, possuir caráter compensatório ou satisfativo, nem prejudicar o caráter executivo. As sanções consistem em multa ou outro tipo de obrigação adequada à garantia do cumprimento do ajustado. A primeira, fixada em parcela única ou valor diário; a segunda, materializada em obrigação de fazer, não fazer ou entregar. A fixação da multa deve ocorrer em patamar suficiente ao atendimento da finalidade do acordo, em valores proporcionais à obrigação assumida, atentando-se para a situação financeira do interessado.

As orientações apresentam uma particularidade relacionada à eficácia do compromisso de ajustamento, diferentes daquelas expedidas pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul. Assim, a celebração do compromisso implica no arquivamento do inquérito civil ou procedimento preparatório. O órgão de execução que o firmou deve encaminhar, no prazo de 3 dias, o termo para homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público. A fiscalização do cumprimento das obrigações assumidas é iniciada após a homologação. Nos autos, certificam-se as medidas adotadas para o acompanhamento e arquivam-se os autos na própria Promotoria de Justiça, após o integral cumprimento de seus termos.

Em caso de descumprimento, promove-se a execução judicial do título.

3.4 TACs ambientais extrajudiciais celebrados na Curadoria do Meio Ambiente e suas adequações às normas e orientações

3.4.1 Quantidade de demandas e acordos ambientais celebrados

Os documentos arquivados na Curadoria do Meio Ambiente, relativos ao período compreendido entre a criação deste órgão e dezembro/2004, demonstraram a autuação de 278 demandas, sem registro daquelas convertidas em inquéritos civis ou procedimentos investigatórios. A análise dos acordos arquivada no CAO e daqueles indicados nos relatórios anuais de atividades de 1994 e 2003,²⁷ remetidos pela Curadora do Meio Ambiente à Corregedoria Geral do Ministério Público, revelou a celebração extrajudicial de três termos de compromissos²⁸ e 194 compromissos de ajustamento de conduta, totalizando 197 acordos. Esses dados indicam uma atuação conduzida com prioridade para a celebração de acordos, conforme demonstrado no Gráfico 2.



Gráfico 2 - Condução de demandas ambientais pelo Ministério Público Estadual em Teresina.

²⁷ Em 2004, não houve apresentação do Relatório Anual de Atividades.

²⁸ O compromisso de ajustamento de conduta, envolvendo direitos difusos e coletivos, foi criado pela Lei nº 8.078/90. Anteriormente o acordo era celebrado com base na Lei nº 7.244/84 (Lei do Juizado Especial de Pequenas Causas), tendo por objeto causas de reduzido valor econômico, conceituadas como aquelas envolvendo direitos patrimoniais e decorrentes de pedido que, à data do ajuizamento, não excedesse a 20 vezes o salário mínimo vigente no País, tendo por objeto: 1) a condenação em dinheiro; 2) a condenação à entrega de coisa certa móvel ou ao cumprimento de obrigação de fazer, a cargo de fabricante ou fornecedor de bens e serviços para consumo e 3) a desconstituição e a declaração de nulidade de contrato relativo a coisas móveis e semoventes. Excluíam-se as causas de natureza alimentar, falimentar, fiscal e de interesse da Fazenda Pública, as relativas a acidentes do trabalho, a resíduos e ao estado e capacidade das pessoas, ainda que de cunho patrimonial.

As orientações expedidas pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul e de São Paulo conferem ao presidente do procedimento administrativo a conveniência em torno da celebração do compromisso de ajustamento de conduta ambiental, que deverá notificar o interessado para este fim.

Destaque-se que há divergências quanto ao procedimento no âmbito dos órgãos da administração pública. As orientações da Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo atribuem aos órgãos de licenciamento e fiscalização poderes para diligenciar junto ao infrator no sentido de celebrar o acordo. Nos órgãos integrantes do SISNAMA e IBAMA o procedimento é iniciado a partir de pedido formalizado pelo infrator; o primeiro é instruído com projeto técnico, dispensado pela autoridade na hipótese de inexigibilidade para reparação ou indenização ambiental; o segundo contém informações necessárias à verificação da viabilidade técnica e jurídica do plano.

3.4.2 Evolução temporal da celebração de acordos ambientais

A cultura de celebração de acordos ambientais pelo Ministério Público Estadual em Teresina iniciou-se no DECOM, ainda sob a égide da Lei nº 7.244/84 (Juizado Especial de Pequenas Causas); portanto, antes mesmo da criação do compromisso de ajustamento de conduta pela Lei nº 8.069/90.

O Gráfico 3 demonstra a evolução temporal dos acordos celebrados extrajudicialmente no período de 29.06.1988 a 01.07.2004 e arquivados no CAO, perfazendo 51 TACs. Também há registro de dois termos aditivos que não foram analisados, em razão de haverem alterado apenas o prazo para o cumprimento do ajuste.

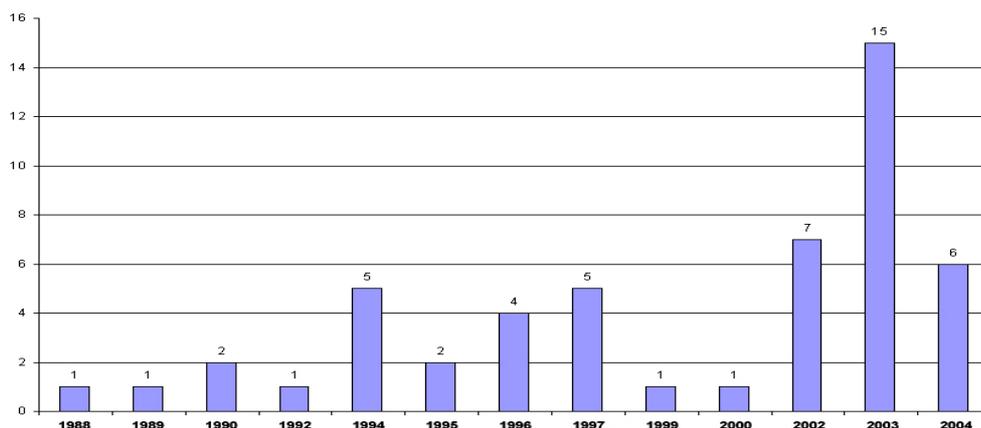


Gráfico 3 – Evolução temporal dos compromissos de ajustamento de conduta ambientais celebrados em Teresina no período de 29.06.1988 a 01.07.2004, que se encontram arquivados no CAO.

Fonte: Pesquisa direta da autora. Teresina-PI, 2006.

Do total de TACs, dois estão relacionados a acordos celebrados no DECOM, em 23.11.1989 e 24.08.1990. Isso indica que este órgão continuou atendendo demandas ambientais após a criação da Curadoria do Meio Ambiente, de modo que não se descarta a possibilidade de celebração de um maior número de compromissos no período que estejam arquivados em outro local, cujos termos não foram localizados. Ademais, em meados de 2003, os TACs passaram a ser arquivados nos próprios autos dos procedimentos, sem controle em livro ou banco de dados. Este aspecto dificultou o levantamento de dados para esta pesquisa e provavelmente explique o pequeno número de TACs referentes a 2004.

Os dados construídos sugerem que a prática da celebração de acordos ambientais no âmbito do Ministério Público Estadual em Teresina teve início no DECOM em 1984, portanto, três anos após a vigência da Política Nacional do Meio Ambiente. O órgão especializado (Curadoria do Meio Ambiente) deu continuidade à prática e a intensificou em 2002.

Os resultados mostram que 55% dos acordos celebrados nos últimos 17 anos se concentram entre 2002 e 2004. Estes resultados diferem daquele encontrado por Rodrigues (2002), ao averiguar a mesma variável na atuação do Ministério Público Federal e constatar que a celebração do compromisso de ajustamento no âmbito desta instituição representou uma atividade significativa já a partir do ano de 1997, analisando a autora o período de sete anos, compreendido entre 1992 e 1998.

3.4.3 Partes

O curador do Meio Ambiente figura como compromitente em todos os termos analisados, registrando-se em 10 desses termos a presença de outro co-legitimado, a exemplo do IBAMA, Fundação CEPRO e SEMAR. A participação de interveniente ocorre em outros 10 TACs.

Na qualidade de compromissário, observam-se cinco pessoas naturais e 48 pessoas jurídicas, das quais cinco correspondem ao Estado, cinco ao Município, 35 a empresas privadas e três outros, conforme demonstrado no Gráfico 4. Ressalte-se que dois dos TACs têm mais de um obrigado. Este resultado diverge do encontrado por Rodrigues (2002) e demonstra que em Teresina não é comum a pluralidade de partes no pólo passivo do ajuste.

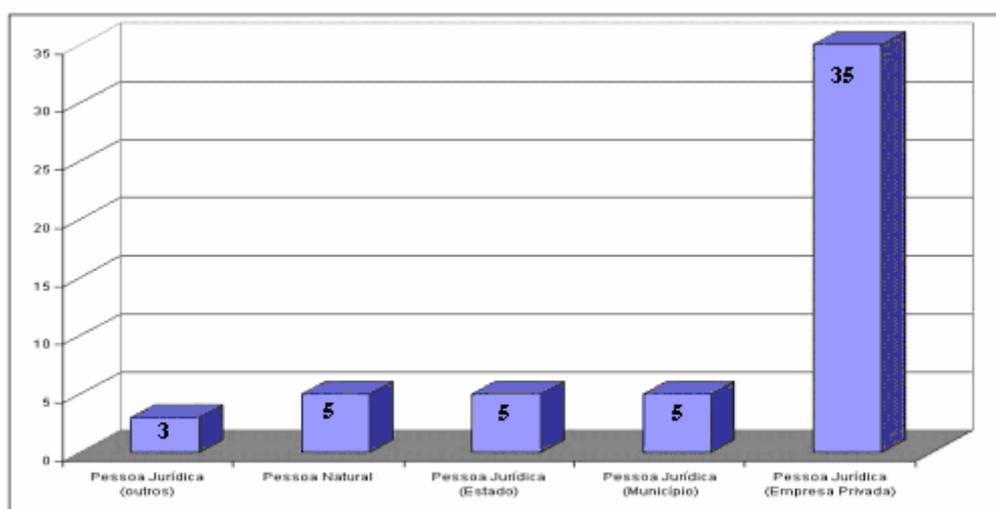


Gráfico 4 – Partes que se obrigaram perante o Ministério Público Estadual em Teresina, no período de 29.06.1988 a 01.07.2004.

Fonte: Pesquisa direta da autora. Teresina-PI, 2006.

Percebe-se, em Teresina, uma tendência do Ministério Público Estadual no sentido de democratizar a celebração do compromisso de ajustamento de conduta ambiental, ao propiciar a participação de co-legitimados em aproximadamente 40% dos acordos, seja na condição de compromitente ou de interveniente.

Quando ao compromissário, observa-se que nesta cidade a maioria das violações dos direitos da comunidade é praticada por empresas privadas, resultado diferente daquele observado por Rodrigues (2002) para o Ministério Público Federal, onde há predominância de violações por parte do Estado brasileiro, através das pessoas jurídicas que o representam. Na presente pesquisa, a variável destina-se à identificação quantitativa das partes envolvidas em reclamações que suscitaram a atuação do Ministério Público Estadual. Portanto, os dados construídos não excluem a possibilidade de que também em Teresina as pessoas jurídicas de

direito público sejam responsáveis pela prática de condutas que configurem violações aos direitos da comunidade, sem que a atuação do *Parquet* tenha sido provocada.

Como mecanismo fundamental para a concretização do direito à ordem jurídica justa, a supracitada autora defende a necessidade de mudança de postura das autoridades públicas brasileiras. Poder-se-ia acrescentar, no entanto, que a mudança deve ser mais abrangente e estender-se à comunidade em geral. Deste modo, será possível uma sensibilização de todos para com a questão ambiental e, por conseguinte, com capacidade de perceber as agressões ao meio ambiente e adotar medidas concretas para reverter o processo de degradação e punir aqueles atentem contra o ordenamento jurídico pátrio. A Educação Ambiental é um processo que facilita essa percepção.

As orientações analisadas silenciam quanto à possibilidade de celebração do compromisso de ajustamento por dois ou mais órgãos públicos legitimados, sejam diferentes órgãos do Ministério Público ou entre estes e os demais órgãos públicos, constituindo o que Akaoui (2003) denomina “liticonsórcio extraprocessual”. Sem comprometer a sua autonomia administrativa, em Teresina, o Ministério Público Estadual adota esta prática e celebra compromissos de ajustamento em parceria com o Ministério Público Federal, Secretaria Estadual do Meio Ambiente e IBAMA, também assegurando a participação destes dois últimos na qualidade de intervenientes.

3.4.4 Obrigações pactuadas

As cláusulas dos TACs analisados demonstram os seguintes tipos de obrigações pactuadas, conforme se pode ver no Gráfico 5: 30 de fazer,²⁹ seis de não-fazer, 14 de fazer e não-fazer, oito de fazer compensatória e duas para indenizações pecuniárias. Registram-se quatro casos de duplicidade de obrigações e um de triplicidade; por conseguinte, o somatório ultrapassa o número total de TACs.

²⁹ Segundo Leite (2003), a obrigação de fazer consiste em uma prestação positiva do infrator, a exemplo da realização de obras e atividades de restauração, recomposição e reconstituição dos danos ambientais. Em contrapartida, a obrigação de não-fazer é uma prestação negativa do degradador com o objetivo de cessar a atividade danosa. O art. 3º da Lei nº 7.347/85 prescreve que “a ação civil pública poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”.

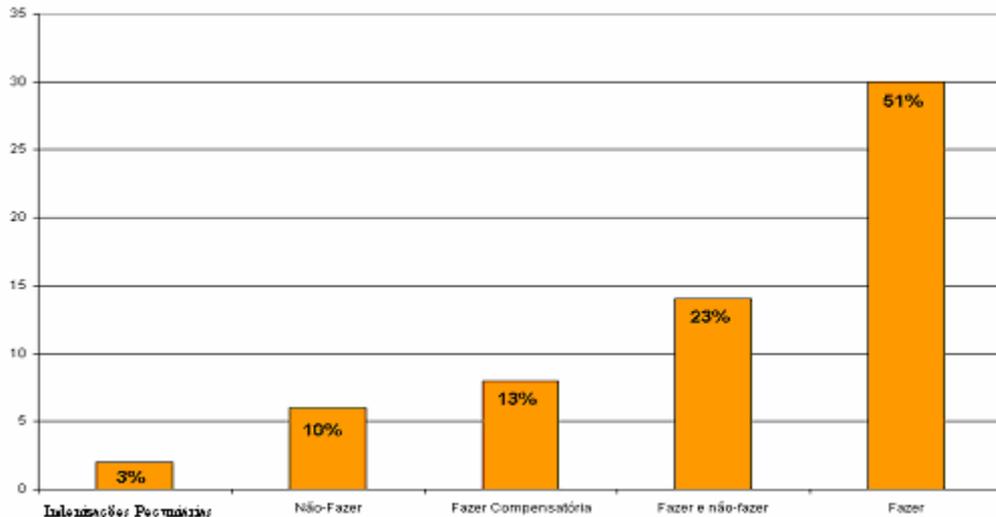


Gráfico 5 – Tipos de obrigações pactuadas nos compromissos de ajustamento de conduta ambientais celebrados pelo Ministério Público Estadual em Teresina, no período de 29.06.1988 a 01.07.2004.

Fonte: Pesquisa direta da autora. Teresina-PI, 2006.

As cláusulas envolvendo obrigações de fazer e não-fazer correspondem a 84% do total. Este dado se aproxima daquele encontrado por Rodrigues (2002), cujo percentual é de 90%. Em ambos os casos, as cláusulas compensatórias e de indenizar são excepcionais, indicando uma atuação direcionada prioritariamente à reparação do dano.

A legislação ambiental brasileira estabelece no arts. 4º, VIII e 14, § 1º da Lei nº 6.938/81 e art. 225, § 3º da Constituição Federal, a obrigação do degradador de restaurar e/ou indenizar os danos ambientais. Leite (2003) enfatiza que a restauração natural deve ser priorizada e, apenas quando impossível, deve-se aplicar a indenização pecuniária ou a substituição do bem por outro equivalente, como forma de compensação ambiental.

Milaré (2004, p. 671), quando aborda as formas de reparação do dano adverte que o legislador, busca a imposição de um custo ao poluidor no intuito de cumprir dois objetivos: “dar uma resposta econômica aos danos sofridos pela vítima (o indivíduo e a sociedade) e dissuadir comportamentos semelhantes do poluidor ou de terceiros”, vinculando a efetividade dessas medidas, diretamente, à certeza (inevitabilidade) e tempestividade (rapidez) da ação reparatória.

Esta variável demonstra que a atuação na Curadoria do Meio Ambiente responde às orientações analisadas, na medida em que a reparação do dano é escolhida como prioridade, adotando-se excepcionalmente medidas compensatórias ou indenização. Observa-se, no entanto, que, dos 51 TACs analisados, apenas dois apresentam motivação.

O Ministério Público do Rio Grande do Sul estabelece como finalidade do compromisso de ajustamento a reparação integral do dano ou adequação da conduta do infrator às exigências legais; e ao Ministério Público de São Paulo cabe evitar o dano ou obter a sua integral reparação. As orientações para os órgãos integrantes do SISNAMA são para permitir que o empreendedor promova as correções necessárias de suas atividades para atender às exigências legais. A Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo fixa como finalidade precípua a recuperação do ambiente degradado, de modo a cessar, adaptar, recompor, corrigir ou minimizar os efeitos negativos. O IBAMA escalona três opções: reparação do dano ou ambiente degradado, indenização ambiental ou conversão do valor da multa pecuniária simples aplicada em prestação de serviços de forma direta ou indireta. Por fim, a ABRAMPA define como prioridade a restauração natural do dano e, constatada a impossibilidade, a compensação ambiental por equivalente ecológico.

Quanto à motivação, as orientações dos órgãos integrantes do SISNAMA, Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo e IBAMA são para a descrição detalhada do objeto, enquanto a ABRAMPA sugere a indicação dos motivos técnicos sobre a adequação das medidas previstas para a reparação do dano e sobre a razoabilidade dos prazos e das condições determinadas para o cumprimento das obrigações.

3.4.5 Conteúdo

As primeiras reclamações em matéria ambiental na Curadoria do Meio Ambiente tinham por objeto a poluição sonora provocada por sons emitidos em bares, serralheria, academias de ginástica e oficina mecânica. Tais reclamações resultaram em acordos, lavrando-se termos de compromissos.³⁰ O objeto das demandas diversificou-se progressivamente, culminando nos casos de grande repercussão, como o da Lagoa do Portinho e os das Lagoas de Estabilização.

Analisando-se individualmente o conteúdo desses TACs, constata-se que 20 (39%) têm por objeto a poluição sonora; sete (13%) o tratamento de efluentes; 07 (13%) a proteção de áreas de preservação permanente; três (6%) o desmatamento; dois (4%) a implantação de parque ambiental e 13 (25%) outros, conforme o Gráfico 6. Assinale-se que um dos TACs tem duplo objeto.

³⁰ O mais antigo termo de compromisso arquivado no CAO foi celebrado em 29.06.1988, na Curadoria do Meio Ambiente e versa sobre poluição sonora.

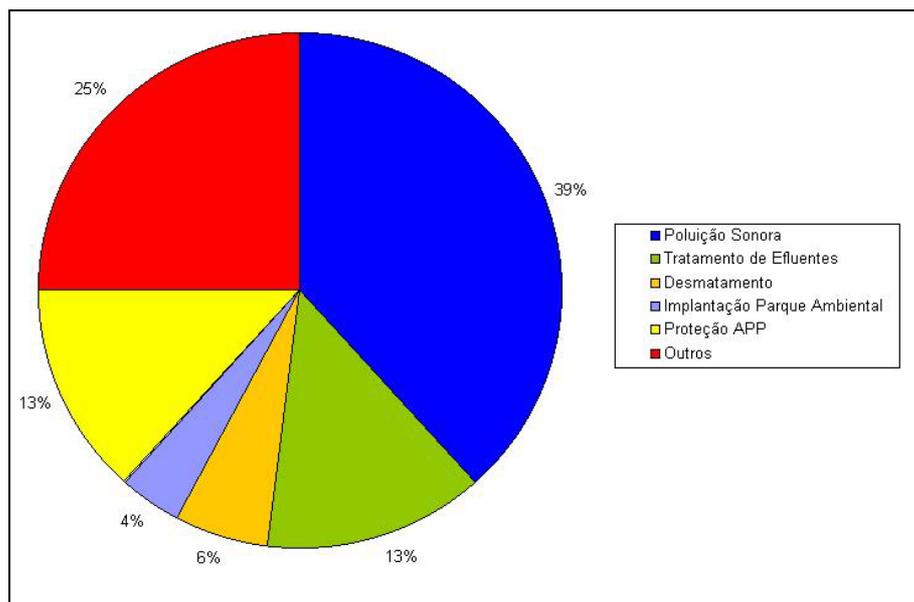


Gráfico 6 – Principais objetos dos TACs ambientais celebrados pelo Ministério Público Estadual em Teresina, no período de 29.06.1988 a 01.07.2004.

Fonte: Pesquisa direta da autora. Teresina-PI, 2006.

Percebe-se que o objeto dos compromissos de ajustamento ambientais é variado, com predomínio de reclamações que versam sobre poluição sonora. O Ministério Público Estadual evoluiu, no sentido de criar uma estrutura administrativa especializada no atendimento às demandas ambientais. Entretanto, fazendo-se uma comparação entre o interesse primário envolvido e o objeto das demandas, percebe-se que se trata de um interesse individual, no caso a necessidade pessoal de silêncio, ainda que haja repercussão para um número indeterminável de pessoas, o principal fator que estimula a população a provocar a atuação deste Órgão, presente em 39% dos casos analisados, no universo de 51 TACs. Em contrapartida, apenas 6%, envolvem o desmatamento de áreas naturais, cuja proteção repercute positivamente para toda a coletividade, no que diz respeito ao clima (áreas tampões), e possui relevância particular face às mudanças climáticas e aumento da temperatura em nível global. Estes dados reforçam a precariedade da Educação Ambiental entre os residentes em Teresina, no tocante à percepção dos problemas e suas respectivas conseqüências.

3.4.6 Cominações previstas nos ajustamentos

Pode-se observar que todos os TACs analisados apresentam cláusulas que versam sobre as medidas coercitivas aplicáveis em caso de descumprimento. A previsão de sanção pecuniária ocorre em 31 TACs, e 46 indicam a adoção de medidas judiciais e administrativas

em caso de descumprimento, conforme demonstrado no Gráfico 7, resultando em 26 cumulações de ambas as medidas. Apenas dois TACs não cogitam a adoção de medidas judiciais e administrativas.

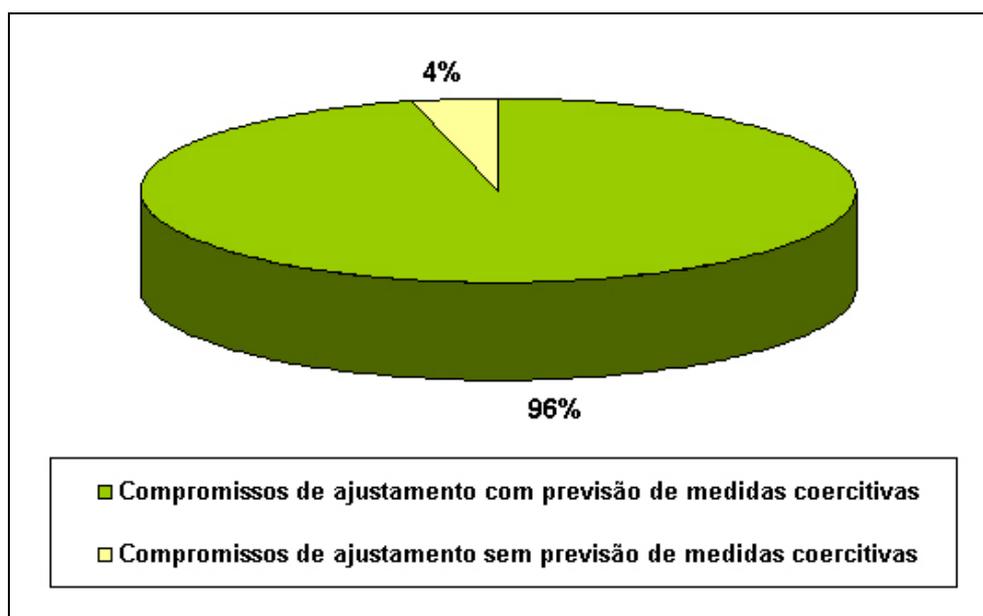


Gráfico 7 – Medidas coercitivas previstas para o caso de descumprimento das obrigações assumidas nos compromissos de ajustamento de conduta ambientais celebrados pelo Ministério Público Estadual em Teresina, no período de 29.06.1988 a 01.07.2004.

Fonte: Pesquisa direta da autora. Teresina-PI, 2006.

Os dados construídos por Rodrigues (2002, p. 275-276) revelam que 60% dos ajustes celebrados no Ministério Público Federal não fixam multa cominatória para o caso de descumprimento. Segundo a autora, isso “não condiz com a necessária proteção que o direito transindividual protegido pelo compromisso requer”. Em Teresina, estas multas estão presentes em 60% dos TACs analisados.

As medidas coercitivas são importantes pelo aspecto preventivo, funcionando como desestímulo ao descumprimento do acordo. As cominações estão previstas expressamente no § 6º, do art. 5º da Lei nº 7.347/85. Akaoui (2003, p. 126) entende que “a cominação em sede de compromisso de ajustamento de conduta não é uma prerrogativa conferida ao Ministério Público ou aos demais órgãos públicos, que poderão utilizá-las ou não, mas sim uma determinação legal”. Conseqüentemente, a falta de cominação às obrigações assumidas leva à nulidade do título, por vício extrínseco na formação deste (Ibid., p. 128).

A atuação na Curadoria do Meio Ambiente responde às orientações analisadas, que estabelecem a obrigatoriedade de cominações para o caso de descumprimento. Apenas o IBAMA, cujas orientações são destinadas a disciplinar os procedimentos para a conversão de multa administrativa, não comina nova multa, fazendo opção pela rescisão do termo de compromisso, ressalvados o caso fortuito ou de força maior, com a cobrança do valor da multa originalmente aplicada, proporcionalmente ao dano não reparado ou aos serviços não prestados.

Quanto ao valor, nos compromissos celebrados em Teresina, são cominadas multas em valor unitário, o que atende à maioria das orientações analisadas, com exceção das expedidas pela ABRAMPA.

O Ministério Público de São Paulo faculta a cominação de multa ou outro tipo de obrigação, devendo a multa ser definida em valor unitário, em patamar suficiente ao atendimento de sua finalidade, à situação financeira do interessado e valores proporcionais à obrigação assumida. Por sua vez, o Ministério Público do Rio Grande do Sul trata apenas da obrigatoriedade de cominação das sanções pecuniárias para a hipótese de inadimplemento, sem estabelecer critérios. Para os órgãos integrantes do SISNAMA, está prevista a cominação de multa, em patamar inferior ao valor do investimento previsto. A Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo distingue descumprimento e mora. No primeiro caso, estabelece a multa penal correspondente a 10% do valor do dano ambiental. No segundo, fixa a multa diária correspondente a 0.16% do valor do dano, até o limite de 60 dias, quando será considerado inexecutado o compromisso, sujeitando o devedor ao pagamento da multa penal de 10%.

Já a ABRAMPA sugere multas diferenciadas para cada uma das obrigações pactuadas, e recomenda a fixação em valor suficiente a ensejar a coercibilidade necessária ao

adimplemento, compatível com a extensão do dano causado, a dimensão do empreendimento ou da atividade do compromissário e a condição financeira deste.

3.4.7 Destinação dos recursos das multas

A destinação dos recursos provenientes de multas passou a configurar nas cláusulas dos TACs ambientais celebrados em Teresina apenas a partir de 28.08.2002, figurando em todos os ajustamentos ambientais celebrados a partir de 30.05.2003. Do total de TACs analisados, 23 apresentam cláusulas que estipulam a destinação dos recursos provenientes das multas cominadas, e 28 não a estipulam, conforme se pode ver no Gráfico 8.

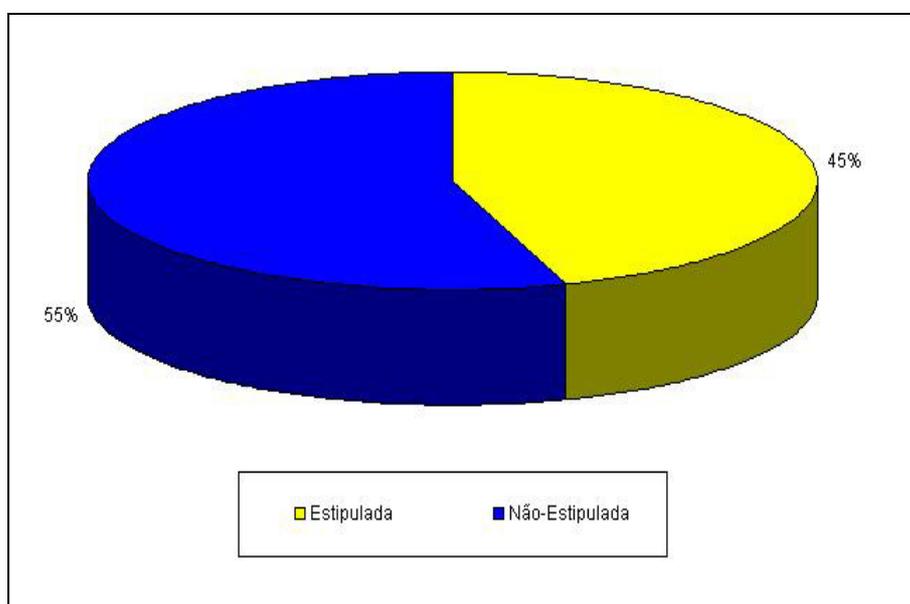


Gráfico 8 – Porcentagem de compromissos de ajustamento de conduta ambientais celebrados pelo Ministério Público Estadual em Teresina, no período de 29.06.1988 a 01.07.2004, com cláusulas estipulando a destinação dos recursos provenientes das multas cominadas para o caso de descumprimento.

Fonte: Pesquisa direta da autora. Teresina-PI, 2006.

Em 21 TACs os recursos se destinam ao Fundo Estadual do Meio Ambiente, um ao Fundo Municipal e outro beneficia uma ONG.

Segundo disposto no art. 13 da Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), os recursos oriundos de condenações em dinheiro devem ser revertidos ao “fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo destinados à reconstituição dos

bens lesados”. No Piauí, a Lei Estadual nº 4.115, de 22.06.1987 cria o Fundo Estadual do Meio Ambiente e a Lei Municipal nº 2.475, de 04.07.1996 cria o Fundo Municipal.

Pinzetta (2003), ao tratar da destinação dos recursos oriundos dos TACs, amparada pelo Enunciado CONMAM nº 02, esclarece que inexistente obrigatoriedade legal de canalizá-los para o Fundo Estadual do Meio Ambiente, sugerindo destiná-los para recuperação dos bens ambientais lesados ou a instituições que incluam, dentre suas finalidades, a fiscalização, o controle e a reparação dos danos ambientais e a implementação de programas de educação ambiental. Acrescenta-se, nesse caso, a necessidade de fiscalização pelo Ministério Público doar aplicação dos recursos recebidos pela instituição beneficiária.

3.4.8 Natureza dos direitos tutelados

Na Curadoria do Meio Ambiente registram-se 49 compromissos de ajustamento de conduta relacionados à tutela de direitos difusos, dois a direitos coletivos, ambos tutelando os interesses de grupos de atingidos por barragens, e nenhum caso envolvendo a defesa de direito individual homogêneo, conforme Gráfico 9.

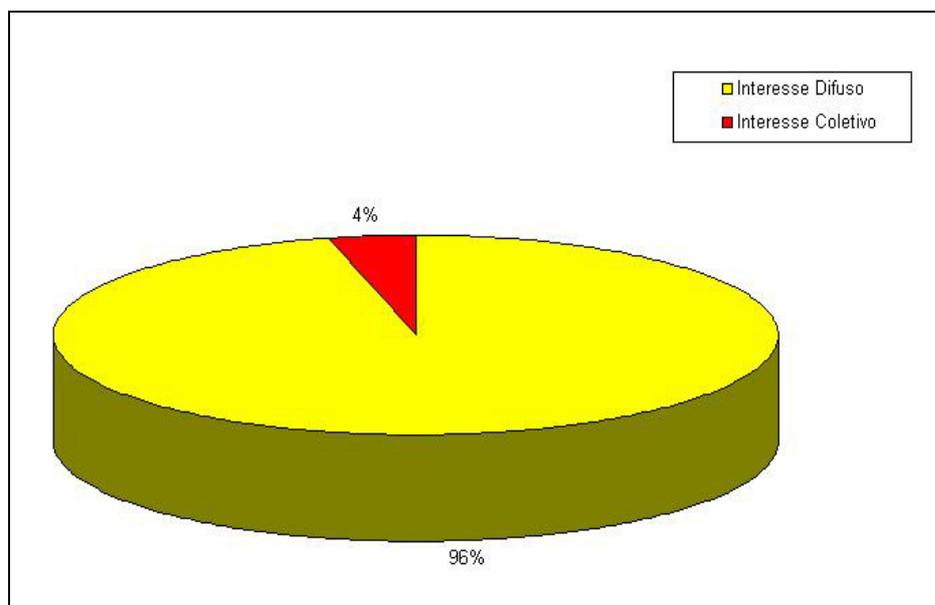


Gráfico 9 – Natureza dos interesses tutelados pelo Ministério Público Estadual em Teresina nos compromissos de ajustamento de conduta ambientais celebrados no período de 29.06.1988 a 01.07.2004.

Fonte: Pesquisa direta da autora. Teresina-PI, 2006.

Os dados construídos coincidem com os encontrados por Rodrigues (2002) para o Ministério Público Federal, e sugerem o compromisso de ajustamento de conduta ambiental como um instrumento eficaz na tutela de direitos difusos; revelam uma pequena utilização na defesa dos direitos coletivos, sem que tenha sido acionado para proteção de direitos individuais homogêneos.

Por outro lado, não há controvérsias doutrinárias ou jurisprudenciais quanto à defesa dos direitos difusos pelo Ministério Público; entretanto, o mesmo não ocorre em relação à tutela dos direitos coletivos e individuais homogêneos; e, para que este órgão possa assumi-la, há que se configurar a efetiva relevância social. Assim, “a defesa de interesses de meros grupos determinados ou determináveis de pessoas só se pode fazer pelo Ministério Público quando isso convenha à coletividade como um todo, respeitada a sua destinação institucional” (MAZZILLI, 2004, p. 98).

3.4.9 Prazo para cumprimento das obrigações assumidas

Com base no Gráfico 10, a seguir, pode-se observar que, dos 51 TACs analisados, 46 estipulam prazo para cumprimento das obrigações pactuadas no compromisso de ajustamento de conduta ambiental, quatro o condicionam a estudo técnico e dois são omissos. Um dos TACs apresenta dupla previsão, pois estipula prazo e o condiciona à elaboração de estudo técnico.

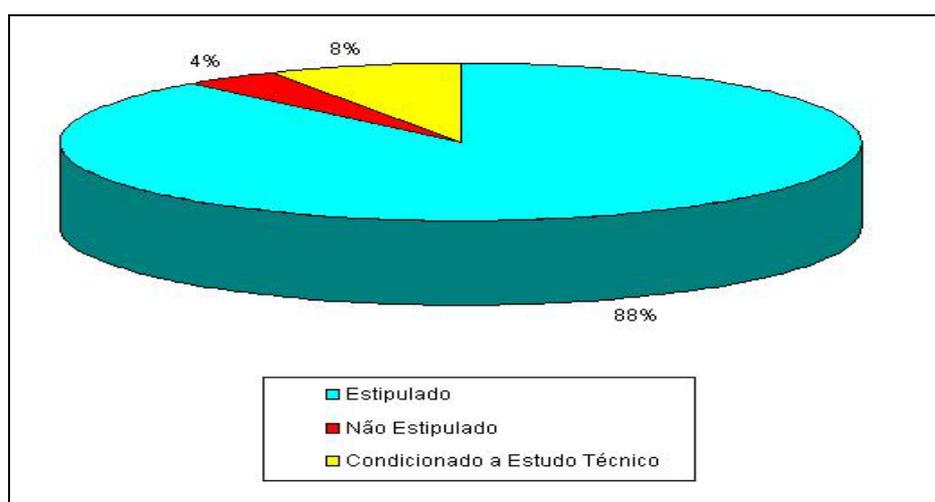


Gráfico 10 – Porcentagem de compromissos de ajustamento de conduta ambientais celebrados pelo Ministério Público Estadual em Teresina, no período de 29.06.1988 a 01.07.2004, com definição de prazo para cumprimento.

Fonte: Pesquisa direta da autora. Teresina-PI, 2006.

Estes dados demonstram que 96% dos acordos celebrados pelo Ministério Público Estadual em Teresina têm prazo estabelecido para o cumprimento, divergindo dos encontrados por Rodrigues (2002, p. 274) para o Ministério Público Federal, onde o percentual é de 65%. Segundo a autora, a fixação de prazo é fundamental para monitorar o atendimento integral das obrigações pactuadas e, não sendo possível, deve-se pelo menos prever o prazo para vigência do ajuste, “para que se possa garantir a sua efetividade na proteção dos direitos transindividuais”.

Nos acordos celebrados em Teresina, podem ser categorizados três tipos de prazos: 1) cumprimento imediato, presente em 24 termos; 2) até seis meses, presente em 38 termos; 3) cumprimento no prazo de 11 meses a oito anos, em cinco termos, conforme Gráfico 11 a seguir. A definição atende a complexidade e peculiaridades de cada caso concreto. Registram-se prazos diversificados dentro de um mesmo acordo, de modo que o somatório ultrapassa o total de TACs analisados.

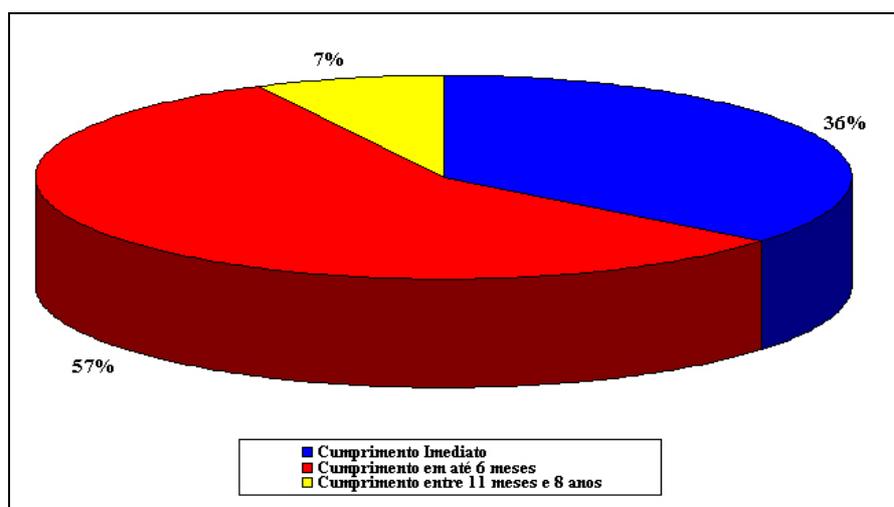


Gráfico 11 – Categorias de prazos estabelecidos pelo Ministério Público Estadual em Teresina para cumprimento das obrigações pactuadas nos compromissos de ajustamento de conduta ambientais.

Fonte: Pesquisa direta da autora. Teresina-PI, 2006.

Constata-se que 93% dos acordos têm prazo breve, ou seja, de no máximo seis meses, enquanto apenas 7% devem ser cumpridos em prazo maior. Estes dados coincidem com os encontrados por Rodrigues (2002, p. 274), que ressalva a necessidade de se “justificar à coletividade os motivos de ordem técnica que autorizam a fixação de prazos mais extensos, de modo que reste evidenciado que não se está favorecendo indevidamente o transgressor da lei”.

As orientações analisadas estabelecem duas modalidades de prazo. O primeiro, para conclusão das investigações ou celebração do termo de compromisso. O segundo, para cumprimento das obrigações pactuadas.

O Ministério Público de São Paulo estabelece prazo de 90 dias para a conclusão das investigações, prorrogável por despacho fundamentado por até 90 dias, não se manifestando quanto ao prazo de cumprimento das obrigações. Convém enfatizar que no Ministério do Rio Grande do Sul há diversificação do prazo, fixando-se 90 dias para a conclusão de inquérito civil, e 60 de procedimento originário em peças de informação. Quanto ao prazo para cumprimento, está prevista a suspensão do andamento do procedimento em razão de cláusula ou condição que reclame aguardar o decurso de prazo.

Os órgãos públicos definem 90 dias para a celebração do compromisso, contados da data de protocolização do pedido. Para cumprimento das obrigações, fixam o prazo mínimo de 90 dias e máximo de três anos, prorrogável por igual período, mediante justificção, excetuando a Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo que é omissa quanto à possibilidade de prorrogação.

A ABRAMPA trata apenas da fixação de prazo específico para o cumprimento de cada uma das obrigações, quando não for o caso de cumprimento imediato, sem, contudo, explicitá-lo. Porém, recomenda a indicação dos motivos técnicos sobre a razoabilidade dos prazos determinados.

3.4.10 Fiscalização e cumprimento

Dos 51 TACs analisados, 24 determinam a realização de perícia após o decurso do prazo para o cumprimento, com expedição de laudo técnico, conforme Gráfico 12. Desse total, 22 devem ser realizadas por órgãos públicos especializados e duas pela equipe técnica do Ministério Público. Porém, sem abordar o ressarcimento das despesas.

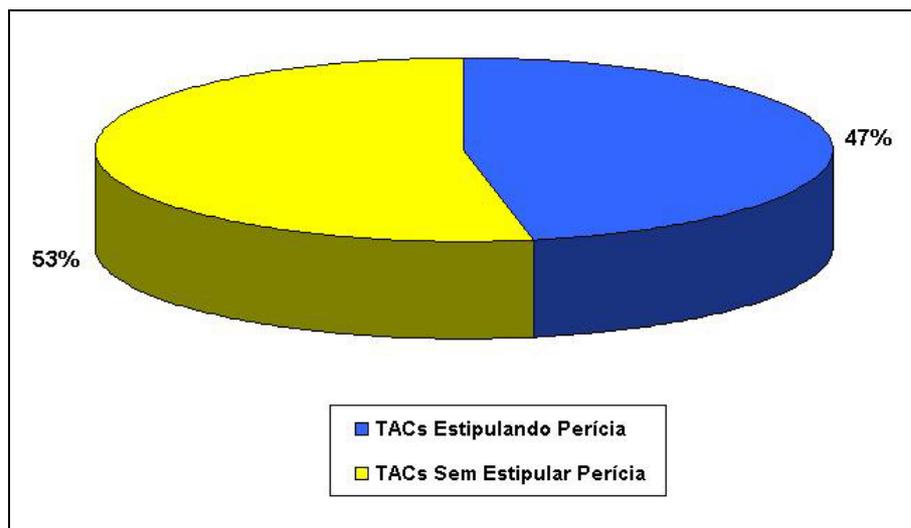


Gráfico 12 – Porcentagem de compromissos de ajustamento de conduta ambientais celebrados pelo Ministério Público Estadual em Teresina, no período de 29.06.1988 a 01.07.2004, estabelecendo cláusulas direcionadas à fiscalização do cumprimento das obrigações assumidas.

Fonte: Pesquisa direta da autora. Teresina-PI, 2006.

Observa-se que 47% dos acordos celebrados pelo Ministério Público em Teresina estabelecem medidas destinadas à fiscalização do cumprimento das obrigações assumidas pelo compromissário. Considerando-se que essas cláusulas são fundamentais para assegurar efetividade ao compromisso de ajustamento de conduta ambiental, reputa-se conveniente a presença em todos os acordos celebrados. Contudo, o Ministério Público deve estar aparelhado para realizar essa fiscalização ou instituir parcerias com órgãos públicos para este fim específico, repassando ao infrator as despesas daí decorrentes.

As orientações analisadas divergem quanto à sistemática de controle dos compromissos celebrados, tendo em vista que o Ministério Público do Rio Grande do Sul confere eficácia imediata ao compromisso, de modo que a fiscalização do efetivo cumprimento do acordo é feita pelo órgão de execução que o celebrou, com a opção de formar autos suplementares, instruídos com as peças principais do procedimento. No prazo de três dias após o cumprimento, remetem-se os autos para homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público. Por sua vez, no Ministério Público de São Paulo a fiscalização só é iniciada após a homologação do compromisso pelo Conselho Superior do Ministério Público, certificando nos autos as medidas adotadas. Ambos os Ministérios Públicos e a ABRAMPA recomendam a assessoria por equipe técnica para definição das obrigações.

A Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo e o IBAMA determinam que a minuta do termo de compromisso seja previamente submetida à Consultoria Jurídica e ao órgão consultivo da Advocacia Geral da União, respectivamente. A primeira confere a

fiscalização do cumprimento do compromisso de ajustamento à unidade responsável pelo atendimento, enquanto o segundo determina a indicação no termo do servidor responsável pelo acompanhamento da execução, com apresentação de relatório parcial e conclusivo; e ainda estabelece um sistema de auditoria interna para realizar inspeções periódicas destinadas a verificação do cumprimento das obrigações pactuadas.

As orientações da Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo, do IBAMA e da ABRAMPA são para o custeio pelo compromissário das despesas realizadas com o acompanhamento e controle das obrigações assumidas. As demais orientações não tratam do assunto.

Todas as orientações convergem para a execução judicial do título, em caso de descumprimento.

3.4.11 Publicidade

Os resultados construídos demonstram que três TACs apresentam cláusulas que determinam a publicação de extrato em diário oficial, dos quais um inclui também a publicação em dois jornais de grande circulação local; os outros 48 termos não tratam do assunto. Isso significa que 94% dos TACs celebrados não abordam a publicidade, conforme demonstrado no Gráfico 13, a seguir.

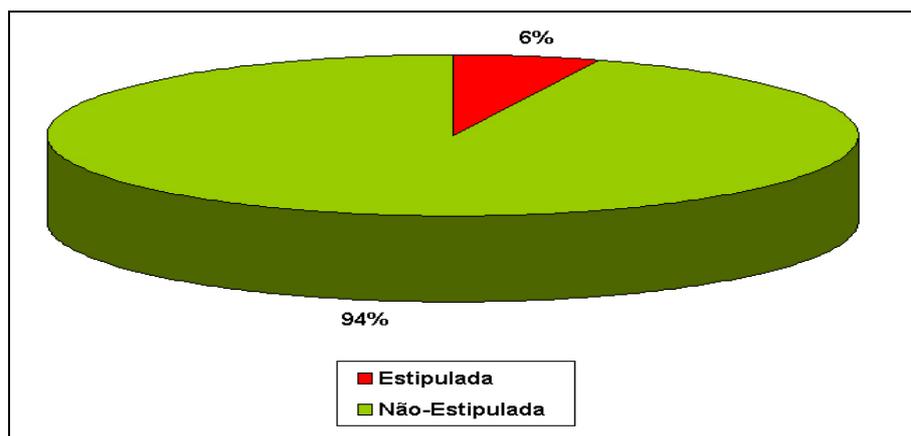


Gráfico 13 – Porcentagem de compromissos de ajustamento de conduta ambientais celebrados pelo Ministério Público Estadual em Teresina, no período de 29.06.1988 a 01.07.2004, com cláusulas determinando a publicidade.

Fonte: Pesquisa direta da autora. Teresina-PI, 2006.

Estes dados convergem com os encontrados por Rodrigues (2002) para o Ministério Público Federal e sugerem a falta de atendimento ao princípio da publicidade por ambas as instituições.

A Constituição Federal, no art. 37, *caput*, inclui a publicidade como um dos princípios da Administração Pública, consistindo no “dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos” (MELLO, 2005, p 104). Por outro lado, assegura o direito à informação de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, só admitindo sigilo quando “imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”, conforme disposto no art. 5º, XXXIII. Além disso, o princípio da informação figura dentre os princípios gerais do Direito Ambiental, consagrado no Direito Internacional e no Princípio 10 da Declaração do Rio, de modo que “a informação ambiental deve ser transmitida sistematicamente” (MACHADO, 2001, p. 71).

Com efeito, o Ministério Público deverá promover ampla divulgação dos compromissos de ajustamento de conduta ambientais celebrados, englobando desde a fase de elaboração das cláusulas até a divulgação do conteúdo. A publicidade também é fundamental para a execução da Política Nacional de Educação Ambiental pela Instituição, pois os efeitos educativos diretos de sua atuação são produzidos na medida em que a coletividade toma conhecimento dos acordos celebrados. Ademais, esta poderá auxiliar na fiscalização do cumprimento das obrigações assumidas pelo infrator.

Convém assinalar que as orientações do Ministério Público do Rio Grande do Sul e de São Paulo não contemplam a publicidade nos TACs. Em contrapartida, os órgãos públicos a determinam, sob pena de ineficácia do termo, e a ABRAMPA trata do assunto em três momentos: a publicação de extrato em diário oficial, divulgação em meios de comunicação e ciência ao representante.

As orientações dos órgãos públicos são omissas quanto à comunicação da celebração do compromisso ao Ministério Público, conforme sugerido pela ABRAMPA; e esta prática não vem sendo adotada.

3.4.12 Execução da Política Nacional de Educação Ambiental pelo Ministério Público Estadual em Teresina

A análise das cláusulas dos TACs revela que em 4% dos acordos celebrados na Curadoria do Meio Ambiente houve fomento a Educação Ambiental não-formal, conforme o Gráfico 14.

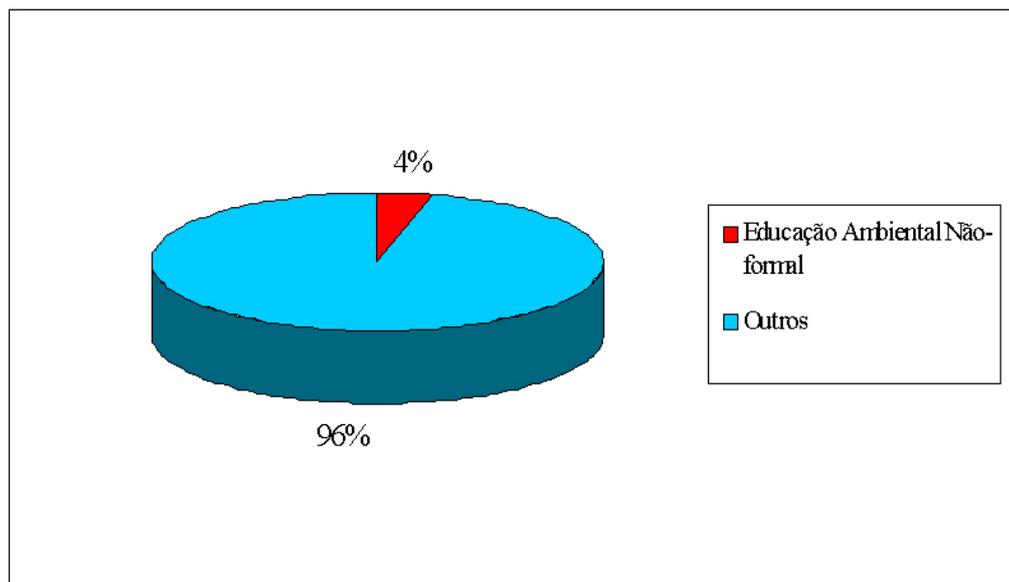


Gráfico 14 – Porcentagem de compromissos de ajustamento de conduta ambientais celebrados pelo Ministério Público Estadual em Teresina, no período de 29.06.1988 a 01.07.2004, sem cláusulas que respondam a Política Nacional de Educação Ambiental (96%) e com estas cláusulas (4%).

Fonte: Pesquisa direta da autora. Teresina-PI, 2006.

O primeiro desses TACs foi celebrado em 05.07.1994, nos autos do procedimento administrativo s/n, tendo por objeto a proteção da Lagoa do Portinho, localizada na cidade de Parnaíba-PI. Na cláusula quinze, estabeleceu-se a obrigação do tomador de implementar projeto de Educação Ambiental relacionado ao lazer na área e envolvendo universidade, escolas, escoteiros, associações de moradores e órgãos ambientais, dentre outros. O acordo foi descumprido e resultou no ajuizamento de ação civil pública.

O segundo corresponde ao termo de ajustamento de conduta nº 41/2004, celebrado nos autos do Inquérito Civil nº 370/04, em 15.10.2004, assinado conjuntamente pelo Ministério Público Estadual e Federal, na qualidade de Compromitentes, e o Estado do Piauí e Secretaria Estadual de Infra-estrutura, na qualidade de Compromissários, tendo o IBAMA e SEMAR como intervenientes, e, por objeto, a construção de barragens de terra não compactadas para viabilizar a prática da rizicultura no município de Buriti dos Lopes. Dentre as obrigações do tomador, estabeleceu-se na cláusula terceira a promoção de campanha de conscientização, pelo prazo de dois anos, direcionada às comunidades beneficiadas pelas atividades agrícolas no entorno da Lagoa do Buriti. O compromisso ainda está na fase de cumprimento das obrigações pactuadas.

Esses dados indicam que a atuação desenvolvida na Curadoria do Meio Ambiente, no período estudado, no que diz respeito especificamente aos compromissos de ajustamento de conduta ambientais celebrados, não se caracteriza como uma execução plena da Política

Nacional de Educação Ambiental, pois a maioria destes compromissos não apresentou cláusulas direcionadas à promoção de ações educativas pelo infrator, dentro da temática ambiental. Por outro lado, como a publicidade conferida aos acordos, realizada pelo Ministério Público, por exemplo, também produz efeitos educativos perante a coletividade, desestimulando a prática de ações danosas ao meio ambiente, é possível que esta ou outras formas de execução desta política tenham sido utilizadas na Curadoria do Meio Ambiente na cidade de Teresina, no período, sem terem sido, no entanto, consideradas como objeto desta pesquisa.

Das orientações analisadas para celebração do compromisso de ajustamento, apenas o IBAMA trata da promoção de educação, especificamente a conversão do valor da multa em prestação de serviços de forma indireta, através do custeio pelo interessado de programas e projetos ambientais, compatíveis com o valor da multa aplicada, e destinado à promoção de educação, capacitação e fomento ambiental e de atividades de pesquisa científica, licenciamento, fiscalização e monitoramento ambiental. Tal fato indica que a vinculação entre o compromisso de ajustamento de conduta ambiental e a promoção de Educação Ambiental não-formal é uma prática ainda incipiente.

O Ministério Público, no entanto, poderá otimizar a execução da Política Nacional de Educação Ambiental, por ocasião da celebração do compromisso de ajustamento de conduta ambiental.

3.5 A inserção do Ministério Público na Política Nacional de Educação Ambiental através do compromisso de ajustamento de conduta ambiental

3.5.1 Reparação do dano e Educação Ambiental integradas

Didaticamente, a atuação dos órgãos públicos em face da ameaça ou ocorrência de danos ambientais poderia ser classificada como preventiva ou repressiva. Entretanto, na prática, a atuação se desenvolve de forma complexa, dificultando a delimitação das fronteiras que separam repressão e prevenção. Assim, determinada medida, embora aparentemente repressiva, pode provocar efeitos preventivos.

Lanfredi (2002, p. 197), enfatiza que “a obrigação de reparação civil, por sua vez, embora seja instrumento de correção, de punição, serve, por igual, como fator de educação e conseqüente estímulo à prevenção de danos futuros ao meio ambiente”.

A Constituição Federal, no art. 225, § 3º, estabelece que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos”. Observa-se que o dispositivo encaminha a resolução das pendências que envolvem questões

ambientais para a reparação do dano, sugerindo, à primeira vista, a reposição do meio ambiente ao *status quo ante*. Todavia, uma interpretação restritiva do texto constitucional limita essa reparação aos recursos naturais e ignora que o ser humano também faz parte do meio ambiente. Tratando-se de um direito humano fundamental, é pertinente uma interpretação extensiva desse dispositivo. Machado (2001) enfatiza que o binômio constitucional “prevenção-restauração” deve passar a informar e servir de bússola na interpretação de textos legais anteriores e posteriores à Constituição.

Deste modo, adotando-se uma visão mais holística, a interpretação do dispositivo supracitado deve ser extensiva e abranger não só a reparação ou compensação de áreas degradadas, mas também incluir ações educativas. As cláusulas destinadas à reparação do dano poderão ser até inúteis se não envolverem medidas preventivas, destinadas à consciência ecológica do ser humano. Segundo Lanfredi (2002), os efeitos são produzidos em vertentes distintas. Enquanto a reparação civil é um fator repressivo e de recuperação, apesar de também ter um cunho educativo, a Educação Ambiental é um instrumento pedagógico preventivo e de sensibilização. A primeira está direcionada às áreas degradadas, enquanto a segunda atinge o ser humano. O autor ainda esclarece que se na técnica reparatória “quem contamina paga” (princípio do poluidor-pagador), na prevenção adota-se como postura “não contamine”.

Ora, o ser humano é o principal responsável pelas transformações negativas no ambiente, o que ocorre devido a uma limitação de sua capacidade de ver o mundo. Neste sentido, poder-se-ia pensar em uma “consciência degradada”, tendo em vista a limitação do conhecimento daquele que comete o dano e/ou daqueles que permitem que ele o faça. A formação ou recuperação dessas consciências por via educacional é um dos meios eficazes para impedir novos impactos ambientais, barrando o ciclo vicioso dano/reparação/dano, uma espécie de anistia à pena de Sísifo.³¹

Sabe-se que o problema reside na forma fragmentada de o ser humano ver o mundo, dando muita ênfase ao econômico em detrimento da saúde ambiental e social, o que tem como consequência o uso predatório dos recursos naturais e o surgimento de áreas degradadas.

Com efeito, confirmada a responsabilidade civil pela prática de um dano ambiental, torna-se obrigatória a reparação integral do dano. Tal reparação

deve ser a mais abrangente possível de acordo com o grau de desenvolvimento da ciência e da técnica, levando-se em conta os fatores da singularidade dos bens ambientais atingidos, da impossibilidade de se quantificar o preço da vida, e, sobretudo, que a responsabilidade ambiental

³¹ Rei Lendário de Corinto que tentou enganar os deuses e escapar da morte. Por isso foi condenado, nos Infernos, a empurrar uma enorme rocha montanha acima. Cada vez que ia atingir o cume, a rocha caía, forçando Sísifo a recomeçar o trabalho (GRANDE ENCICLOPÉDIA LAROUSSE CULTURAL, 1998, p. 5416).

deve ter um sentido pedagógico tanto para o poluidor como para a própria sociedade, de forma que todos possam aprender a respeitar o meio ambiente. (STEIGLEDER, 2004, p. 42).

Apenas quando a coletividade entender, através da educação, como ela é afetada pelos efeitos da degradação ambiental, compreendendo as relações de causa e efeito, ficará sensibilizada para uma mudança de atitude; daí será capaz de assumir uma postura ativa e adotar medidas de repercussão. Estas ações, começando localmente (o “agir localmente”) e de modo sincronizado, permitirão a ampliação do “pensar globalmente”, um importante passo para a melhoria de vida da humanidade como um todo. “A correta implementação de amplos processos de Educação Ambiental é a maneira mais eficiente e economicamente viável de evitar que sejam causados danos ao meio ambiente” (ANTUNES, 2004, p. 249).

Na seara penal, o art. 23 da Lei nº 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais) apresenta uma previsão similar à integração entre reparação do dano e Educação Ambiental aqui proposta, prescrevendo como penas, de prestação de serviços à comunidade, aplicáveis às pessoas jurídicas: “I – custeio de programas e de projetos ambientais; II – execução de obras de recuperação de áreas degradadas; III – manutenção de espaços públicos; IV – contribuições a entidades ambientais ou culturais públicas”.

3.5.2 A execução da Política Nacional de Educação Ambiental pelo Ministério Público através do compromisso de ajustamento de conduta ambiental

Por força de determinação legal, o Ministério Público deve executar a Política Nacional de Educação Ambiental. Em diversos momentos da atuação de seus integrantes, esta Instituição demonstra a vocação educativa que possui, por exemplo, ao proferir palestras e participar de reuniões. Para esse mesmo fim, poderá utilizar o compromisso de ajustamento de conduta ambiental e, assim, produzir efeitos educativos diretos e indiretos.

No primeiro caso, os membros do Ministério Público respondem à Política Nacional de Educação ambiental, através de suas próprias ações por ocasião da celebração do compromisso de ajustamento, com efeitos sobre o degradador e a coletividade em geral. Desde a instauração, um procedimento administrativo (seja inquérito civil ou procedimento investigatório) já produz efeito educativo perante o degradador e funciona como desestímulo à prática de ações lesivas, além de impulsionar a sua retração ou levá-lo a ponderar os ônus que terá de suportar com a continuidade da conduta. Mesmo quando se tratar de medida repressiva em face de um dano já ocorrido, há também um efeito educativo no sentido de evitar-se a prática de novos danos. Os efeitos educativos também repercutem sobre a coletividade que acompanha a celebração do acordo entre o Ministério Público e o degradador, encorajando-a a tomar as cautelas necessárias a evitar danos futuros. Em ambos

os casos, os efeitos educativos são propagados pela visibilidade social do ato, decorrente da publicidade conferida aos termos e de assuntos pertinentes (Figura 2).

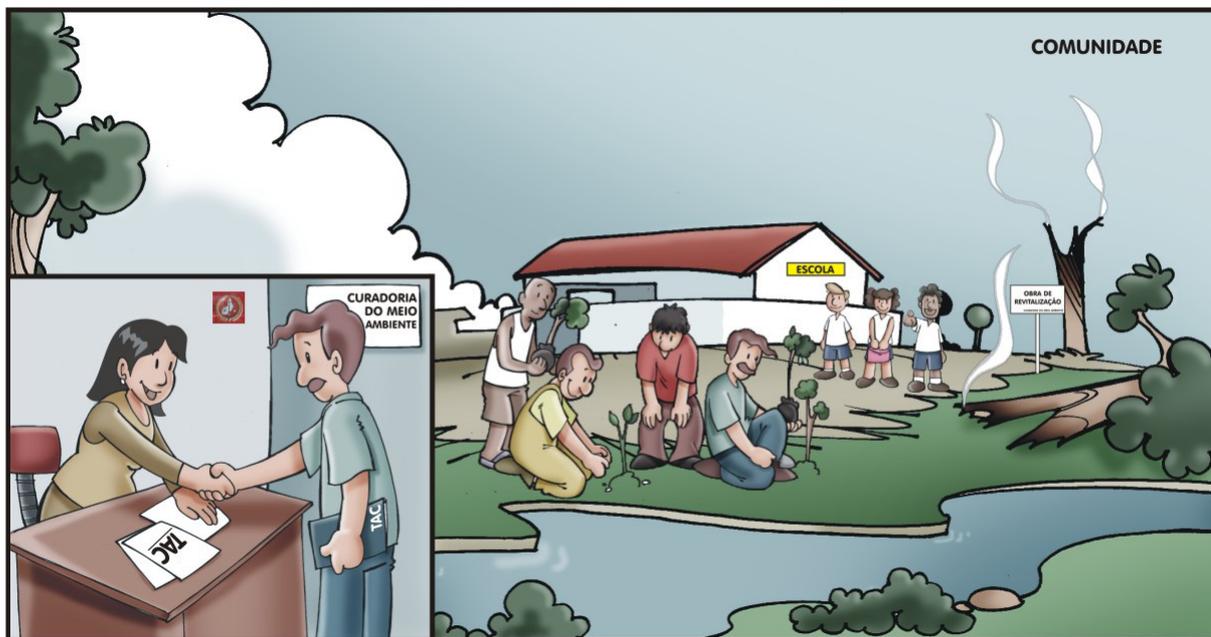


Figura 2 – Efeitos educativos diretos decorrentes da atuação do Ministério Público por ocasião da celebração do compromisso de ajustamento de conduta ambiental.

Fonte: PLUG Propaganda e Marketing. Teresina-PI, fev. 2006.

Os efeitos indiretos da atuação ocorrem sempre que os membros do Ministério Público inserem nos compromissos de ajustamento ambientais cláusulas destinadas à realização pelo compromissário de ações, programas ou projetos dentro da temática ambiental, beneficiando toda a coletividade ou um grupo determinado de pessoas. Estes efeitos podem ser primários e secundários. Os efeitos primários decorrem da promoção pelo compromissário de atividades de cunho educativo e beneficiam o público alvo dessas atividades. Os efeitos secundários decorrem da publicidade conferida aos termos de ajustamento celebrados e de outros assuntos pertinentes. Ressalta-se que ao compromissário não cabe apenas a missão de custear as atividades, mas, na medida do possível, também participar das ações implementadas, para que possa se conscientizar dos erros e danos causados. Como exemplo, cita-se a permissão para visita assistida das obras de recuperação e a confecção de folhetos para divulgação dessas atividades. Contudo, a integração de cláusulas direcionadas à promoção de Educação Ambiental não-formal não pode comprometer a reparação ou compensação do dano no âmbito dos recursos naturais. Ao contrário, trata-se de medida complementar a ser trabalhada conjuntamente (Figura 3).



Figura 3 – Efeitos educativos indiretos decorrentes da atuação do Ministério Público por ocasião da celebração do compromisso de ajustamento de conduta ambiental.

Fonte: PLUG Propaganda e Marketing. Teresina-PI, fev. 2006.

Com efeito, a publicidade é um aspecto essencial para disseminar os efeitos educativos emanados da atuação ambiental do Ministério Público.

3.5.3 A importância da publicidade

O século XXI é considerado o século da informação e do conhecimento, sendo estas as chaves de mudança do mundo.

Milaré (2004) invoca o direito à informação como um dos postulados básicos do regime democrático, essencial ao processo de participação da comunidade no debate e nas deliberações de assuntos de seu interesse direto. A participação comunitária, primariamente fundada no *caput* do art. 225 da Constituição Federal, constitui um dos princípios fundamentais do direito ambiental. Este princípio impõe o constante diálogo entre o Estado e a sociedade e entre os diversos segmentos sociais, no bojo dos processos decisórios e na formulação e execução de políticas públicas voltadas à conservação e à recuperação dos recursos que compõem o ambiente. Para assegurar efetividade ao direito à informação, a Lei nº 10.650/2003 dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos

integrantes do SISNAMA,³² obrigando-os a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental, e a fornecer todas as informações ambientais sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico. Desta forma, ao lado do direito à informação surge o dever do Poder Público de fornecê-la.

Rodrigues (2002, p. 197) defende que sem informação não há participação, de modo que “todos devem ter acesso ao conteúdo das decisões formuladas pelos agentes políticos, a todos deve-se permitir compreender todas as variáveis levadas em conta e descartadas nesse processo decisório público”.

De fato, o cidadão bem informado dispõe de valiosa ferramenta de controle social do Poder. Isto porque, ao deparar-se com a informação e compreender o real significado da questão ambiental, o ser humano é resgatado de sua condição de alienação e passividade. E, assim, conquista a sua cidadania, tornando-se apto a envolver-se ativamente na condução dos processos decisórios que hão de decidir o futuro da humanidade sobre a Terra. A informação conduz, desse modo, à atuação eficiente da comunidade, contribuindo para diminuir ou fazer cessar as freqüentes situações de abusos, que decorrem da irresponsabilidade, muitas vezes amparada por uma legislação fragmentada e falha (MILARÉ, 2004).

Por conseguinte, a informação deve ser repassada de forma fidedigna e objetiva, de modo a sensibilizar e oportunizar a formação de uma consciência crítica pelo cidadão e, assim, dar-lhe uma chance de posicionar-se ou de pronunciar-se sobre a matéria informada. No entanto, as estratégias adotadas para o repasse de informações nem sempre conseguem transmitir ao cidadão comum as complexas questões do meio ambiente e desenvolvimento. Graf (2003) chama a atenção para o fato de que a inacessibilidade às informações ambientais impossibilita o exercício do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e de opção sobre o mundo em que se pretende viver e legar às futuras gerações.

O Ministério Público deve disseminar suas ações através da publicidade, porém resguardando os casos nos quais o sigilo é recomendado. A manutenção de um canal de comunicação direta com a comunidade é essencial. Por exemplo, a manutenção de uma coluna em jornal de circulação local, onde semanalmente sejam veiculadas matérias de conteúdo ambiental, eventos, informes dos ajustamentos de maior repercussão, dentre outros, é salutar. O repasse de informações rápidas em jornal mensal ou trimestral, folder's e ofícios circulares, confeccionados em papel reciclado, funcionam como elemento de integração

³² Os órgãos integrantes do SISNAMA estão enumerados no art. 6º da Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente).

institucional. O material pode também ser distribuído para jornalistas e outros interessados, surtindo duplo efeito: promover um *link* entre os membros do Ministério Público, motivando e sensibilizando a categoria para a questão ambiental, além de ser guia de fontes para a imprensa.

No caso específico do compromisso de ajustamento de conduta, o Ministério Público deve garantir a publicidade daqueles que têm grande repercussão na coletividade. Contudo, o sentido conferido à publicidade é bem mais amplo que a divulgação dos termos em diários oficiais. Almeja-se o repasse de informações à comunidade de forma diversificada e acessível. Em cidades de pequeno porte, por exemplo, o rádio é o veículo de comunicação de massa com maior abrangência para a divulgação do noticiário local. Os gastos efetuados com a publicidade dos TACs, sempre que possível, devem ser repassados ao compromissário.

A publicidade em torno da deliberação do ajuste e definição de seu conteúdo está relacionada por Rodrigues (2004, p. 343-344) à democratização do ato, evidenciando que

tanto será mais democrático o ajuste quanto sua celebração seja mais transparente. A publicidade é fundamental para garantir o controle de seus termos pela sociedade e permitir que se averigüe se ele não representou nenhum tipo de limitação do direito protegido, bem como para garantir sua eficácia, porque todos da sociedade podem contribuir na fiscalização do cumprimento das cláusulas avençadas.

Outro aspecto relevante é que a publicidade em torno da resolução de conflitos pelo Ministério Público solidifica a imagem desta Instituição perante a coletividade, despertando a confiança e sentimento de proteção.

Desse modo, a publicidade permite à comunidade acompanhar a atuação do Ministério Público produzindo, concomitantemente, efeitos educativos. Além disso, é uma forma de a Instituição prestar contas à sociedade do cumprimento de sua missão institucional.

Constata-se, por fim, que o Ministério Público Estadual em Teresina acompanha a fase de transição paradigmática, tendo iniciado a estruturação administrativa com a criação de órgãos especializados no atendimento as demandas ambientais, inclusive com a preocupação em oferecer um apoio institucional aos órgãos de execução (Promotorias de Justiça) que atuam no interior do Estado, através do Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural. A atuação desenvolvida na Curadoria do Meio Ambiente, entretanto, ainda não responde plenamente à Política Nacional de Educação Ambiental, apesar de revelar um grande potencial para fazê-lo. Afinal, o exercício das atribuições em si já

produz reflexos educativos que poderão ser otimizados, através da celebração dos compromissos de ajustamento de conduta ambientais.

CONCLUSÕES

1 Embora desde 1984 o Ministério Público Estadual em Teresina-PI tenha celebrado acordos ambientais, somente a partir de 2002 esta prática tornou-se intensa. Este dado indica que, apesar de a Política Nacional do Meio Ambiente vigorar desde agosto de 1981, a Instituição a ela vem respondendo de forma incipiente nos últimos 18 anos, apresentando uma visível mudança a partir de 2002.

2 As recomendações expedidas pelo Ministério Público Estadual em Teresina foram utilizadas prioritariamente como instrumento de atuação preventiva em defesa do meio ambiente, com a grande maioria (80%) recebendo respostas positivas de acatamento, sugerindo que a medida tem sido eficiente.

3 A solução para grande parte das demandas ambientais (71%) junto ao Ministério Público Estadual em Teresina tem sido a celebração de acordos extrajudiciais, indicando uma postura conciliatória para a solução dos conflitos ambientais.

4 Houve uma tendência de o Ministério Público Estadual em Teresina proporcionar a participação dos co-legitimados à celebração do compromisso de ajustamento de conduta ambiental, seja na condição de compromitente ou interveniente, o que sugere uma tendência à democratização na resolução dos conflitos ambientais.

5 A maioria das violações dos direitos ambientais que suscitou a atuação do Ministério Público Estadual em Teresina deriva de empresas privadas, o que sugere que ainda não se despertou para a responsabilidade (ou co-responsabilidade) do Estado e instituições públicas no que se refere às problemáticas ambientais.

6 A celebração do compromisso de ajustamento de conduta ambiental pelo Ministério Público Estadual em Teresina foi direcionada prioritariamente (84%) à reparação e recuperação do dano, adotando-se excepcionalmente medidas compensatórias e de indenização, indicando que a Instituição tem dado ênfase à recuperação das áreas degradadas.

7 No Ministério Público Estadual em Teresina prevaleceram reclamações que tiveram por objeto interesse primário individual. Entretanto, questões com repercussão positiva para toda a coletividade (como o caso de desmatamentos) foram minoritárias como objeto de reclamações. Este dado sugere a precariedade de uma percepção mais ampla (visão sistêmica) da comunidade sobre as atividades que colocam em risco ou causam prejuízos a um número maior de pessoas.

8 A maioria dos compromissos de ajustamento de conduta ambientais celebrados pelo Ministério Público Estadual em Teresina (96%) teve por objeto a tutela de direito difuso. Estes foram pouco utilizados para tutela de direitos coletivos e não foram utilizados para tutela de direitos individuais homogêneos. Este dado sugere que, não obstante a atuação motivada por um interesse primário individual, os efeitos dos compromissos celebrados beneficiam um número indeterminado de pessoas.

9 As medidas coercitivas aplicáveis em caso de descumprimento das obrigações pactuadas estavam presentes em 96% dos compromissos de ajustamento de conduta ambientais celebrados pelo Ministério Público Estadual em Teresina. Este dado sugere que a Instituição está preocupada em estimular o cumprimento das obrigações pactuadas nos compromissos de ajustamento de conduta.

10 A destinação dos recursos oriundos de multas cominadas em face do descumprimento das obrigações pactuadas foi estipulada em todos os compromissos de ajustamento de conduta ambientais celebrados pelo Ministério Público Estadual em Teresina somente a partir de maio de 2003, sendo que anteriormente não se atentava para esta variável. Os recursos prioritariamente foram destinados ao Fundo Estadual do Meio Ambiente e, apesar de a Instituição fiscalizar sua aplicação, a destinação não está definida em lei e poderá ser escolhida de acordo com a conveniência do administrador, sem obrigatoriedade de reverter em benefício do meio ambiente. Este dado indica a pertinência de destinação dos recursos diretamente para a recuperação de bens ambientais lesados ou para instituições que possuam, dentre suas finalidades, a implementação de ações ambientais, com a fiscalização pelo Ministério Público da efetiva aplicação dos recursos.

11 Quanto ao prazo para o cumprimento das obrigações pactuadas, a maioria dos compromissos de ajustamento de conduta ambientais celebrados pelo Ministério Público Estadual em Teresina (88%) os estabeleceu. O tempo médio oscilou do cumprimento

imediatamente, cumprimento em até seis meses e no prazo de 11 meses a oito anos. A grande maioria (93%) estabeleceu prazo breve. Isto indica que a Instituição tem buscado a celeridade no cumprimento das obrigações.

12 Quanto à realização de perícia após o decurso de prazo para o cumprimento do acordo, cerca de metade dos compromissos de ajustamento de conduta ambientais celebrados pelo Ministério Público Estadual em Teresina (53%) a estabeleceu, exigindo expedição de laudo técnico. Entretanto, em nenhum destes foi determinado o ressarcimento pelo causador do dano das despesas realizadas com a perícia. Os dados sugerem, portanto, que ainda não há uma preocupação com a fiscalização do efetivo cumprimento das obrigações pactuadas no acordo e com o repasse ao infrator das despesas eventualmente efetuadas.

13 A maioria (94%) dos compromissos de ajustamento de conduta ambientais celebrados pelo Ministério Público Estadual em Teresina não abordou a publicidade. Este dado sugere uma resposta precária à Política Nacional de Educação Ambiental, sendo a integração entre o compromisso de ajustamento de conduta ambiental e a promoção da Educação Ambiental não-formal uma prática ainda incipiente nas orientações expedidas para a celebração pelos órgãos legitimados.

14 O Ministério Público responde à Política Nacional de Educação Ambiental através de suas próprias ações, e poderá fazê-lo, dentre outras formas, por ocasião da celebração do compromisso de ajustamento de conduta ambiental, produzindo efeitos educativos diretos e indiretos.

15 Os efeitos educativos diretos são produzidos a partir da atuação dos próprios membros do Ministério Público, dentre outras formas, por ocasião da celebração do compromisso de ajustamento de conduta ambiental, e repercutem sobre o compromissário e a coletividade.

16 Os efeitos educativos indiretos ocorrem sempre que os membros do Ministério Público inserem nos compromissos de ajustamento de conduta ambientais cláusulas destinadas à realização pelo compromissário de ações, programas ou projetos dentro da temática ambiental, beneficiando a coletividade ou um número determinado de pessoas.

17 Os efeitos educativos indiretos da atuação do Ministério Público podem ser primários e secundários. Os primeiros decorrem da promoção pelo compromissário de atividades educativas e beneficiam o público-alvo dessas atividades. Os segundos emanam da publicidade conferida aos TACs celebrados e de outros assuntos pertinentes ao Ministério Público.

18 Pode-se constatar que o Ministério Público Estadual em Teresina acompanha a fase de transição paradigmática, tendo iniciado a estruturação administrativa com a criação de órgãos especializados no atendimento às demandas ambientais, inclusive com a preocupação em oferecer um apoio institucional aos órgãos de execução (Promotorias de Justiça) que atuam no interior do Estado, através do Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural. A atuação desenvolvida na Curadoria do Meio Ambiente no período estudado e no que diz respeito ao conteúdo dos compromissos de ajustamento de conduta celebrados, entretanto, mostrou não responder plenamente à Política Nacional de Educação Ambiental, apesar de esses compromissos se mostrarem como bom instrumento para fazê-lo.

REFERÊNCIAS

- AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. 285p.
- ALVES, Rubem. **Filosofia da ciência**. 6. ed. São Paulo: Loyola, 2003. 223p.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 7. ed., rev., ampl. e atual., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. 1160p.
- ARZABE, Cristina. Nas trilhas da complexidade. In: **Conceitos**. João Pessoa, v. 5, n. 7, 2002.
- BENJAMIN, Antônio Herman V. Introdução ao direito ambiental brasileiro. In: **Manual prático da Promotoria de Justiça do meio ambiente**. Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin (Org.). 2. ed. São Paulo: IMESP, 1999. p. 19-83.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2001. 797p.
- BREDARIOL, Celso; VIEIRA, Liszt. **Cidadania e política ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 1998. 171 p.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002. 298p.
- CAMPBELL, Joseph. **O poder do mito**. Trad. MOISÉS, Carlos Felipe. São Paulo: Palas Athena, 1990. 242p.
- CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**. 9. ed. Trad. Álvaro Cabral. São Paulo: Cultrix, 2004. 256 p.
- _____. **O ponto de mutação**. Trad. Álvaro Cabral. 24. ed. São Paulo: Cultrix, 1983. 448 p.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 5. ed.. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. 236p.

CERQUEIRA FILHO, G.. **A questão social no Brasil**: crítica do discurso político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982. p. 56-192.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005. 577p.

CUCHE, D. Cultura e identidade. In: **A noção de cultura nas ciências sociais**. Bauru: EDUSC, 2002. p. 175-202.

DECLARAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em: 12 jun. 2005.

DECLARAÇÃO DO RIO. Disponível em: <http://www.bio2000.hpg.ig.com.br/declaracao_do_rio.htm>. Acesso em: 12 jun. 2005.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php>. Acesso em: 12 jun. 2005.

DIAS, Genebaldo Freire. **Fundamentos de educação ambiental**. Brasília: Universal, 2000.

DRAIBE, Sonia. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: **IPEA. Para a década de 90**: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília: IPEA, 1990. p. 1-66.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas públicas**: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público. São Paulo: Max Limonad, 2000. 158p.

GARDINI, André. Integração do São Francisco prioriza desenvolvimento econômico regional. In: **ComCiência. Revista Eletrônica de Jornalismo Científico**. Disponível em: <www.comciencia.br/reportagens/2005/02/02.shtml>. Acesso em: 23 abr. 2005.

GRAF, Ana Cláudia Bento. O direito à informação ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Org.). **Direito ambiental em evolução**. n. 1. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2003. p. 13-36.

GRANDE ENCICLOPÉDIA LAROUSSE CULTURAL. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1998. v. 22. p. 5416.

GUIMARÃES, Mauro. **A dimensão ambiental na educação**. Campinas: Papirus, 1995. 107p.

GUIVANT, J. A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia. In: **Estudos**: sociedade e agricultura. Rio de Janeiro: UFRJ, n. 16, p. 95-112, abr. 2001.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. **Política ambiental**: busca de efetividade de seus instrumentos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. 300p.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Tradução Lúcia Mathilde Endlich Orth. Petrópolis: Vozes, 1998.

LEIS, Héctor Ricardo. Um modelo político-comunicativo para superar o impasse do atual modelo político-técnico de negociação ambiental no Brasil. In: **Meio ambiente**,

desenvolvimento sustentável e políticas públicas. 4. ed. São Paulo: Cortez/Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2002. p. 232-247.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental:** do individual ao coletivo, extrapatrimonial. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. 343p.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 9. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2001. 1031p.

MANUAL DE ATUAÇÃO FUNCIONAL DOS PROMOTORES DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo: Procuradoria Geral de Justiça do Estado/Associação Paulista do Ministério Público (APMP), 1999. 269p.

MATURANA R, Humberto. **Emoções e linguagem na educação e na política.** Tradução José Fernando Campos Fortes. Belo Horizonte: UFMG, 1998. 98p.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo:** meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural e outros interesses. 17. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004. 679p.

_____. **Manual do promotor de Justiça.** 2. ed. amp. e atual. São Paulo: Saraiva, 1991. 663p.

_____. **O acesso à Justiça e ao Ministério Público.** 3. ed. rev. amp. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. 201p.

_____. **Regime jurídico do Ministério Público:** análise do Ministério Público na Constituição, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público da União e na Lei Orgânica do Ministério Público paulista. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2001. 800p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005. 1008p.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente.** 3. ed. rev. amp. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. 1024p.

MILARÉ, Edis; COSTA JÚNIOR, Paulo Ricardo da. **Direito penal ambiental:** comentários à Lei 9.605/98. Campinas: Millennium, 2002. p. 323.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Responsabilização civil pelo dano ambiental e o princípio da reparação integral do dano. In: **Revista de Direito Ambiental.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 68-82.

MORAIS, Regis de. A realidade da cultura. In: **Estudos de filosofia da cultura.** São Paulo: Loyola, 1992. p. 19-34.

MORIN, Edgar. O pensamento dissimulado. In: **O método 4.** As idéias. Habitat, vida, costumes, organização. Porto Alegre: Sulina, 2001. p. 258-295.

NALINI, José Renato. **Ética ambiental.** 2. ed. Campinas: Millennium, 2003. 376p.

NEDER, Ricardo Todelo. Para uma regulação pública ambiental pós-desenvolvimento no Brasil. In: **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. 4. ed. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2002. p. 248-259.

PIAUI. **Diário da Justiça**, ano XXVIII, n. 5.387, 26 de abril de 2005. 30p.

PINZETTA, Odete. **Manual básico do promotor de justiça do meio ambiente**: atividade extrajudicial. Porto Alegre: Procuradoria Geral de Justiça, 2003. 179p.

REIGOTA, Marcos. **Meio ambiente e representação social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2002. 87p.

RESTAURAÇÃO DO DANO: prioridade número 1. Disponível em: <http://www.abrampa.org.br/novidades_noticias_detalhe.asp?idNoticia=97>. - Acesso em: 04 mar. 2005.

_____. **Jornal da ABRAMPA** – Associação Brasileira do Ministério Público de Meio Ambiente. Belo Horizonte, ano 1, n. 6, fev. 2005. 10p.

REDCLIFT, M. R. Pós-sustentabilidade e os novos discursos de sustentabilidade. In: **Raízes**. Campina Grande, vol. 21, n. 1, p. 124-136, jan./jun. 2002.

ROCHA, José de Albuquerque. **Teoria geral do processo**. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2002. 309p.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense, 2002. 334p.

_____. A participação da sociedade civil na celebração do Termo de Ajustamento de Conduta. In: **Meio Ambiente**. Brasília: ESMPU, 2004. p. 341-345.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para um novo senso comum**: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005. 415p.

SÃO PAULO. Resolução SMA n. 5, de 7.01.1997. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/leis_internet/geral/crimes_amb/sma597.htm>. - Acesso em: 25 mar. 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. 464p.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Medidas compensatórias para a reparação do dano ambiental. In: **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 9, vol. 36, p. 42-57, out./dez. 2004.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. 4v.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002. 349p.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2001. 878p.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2004. v. 2. 684p.

URBAN, Teresa. **Saudade do Matão**: relembando a história da conservação da natureza no Brasil. Curitiba: Editora do Paraná, 1998. 371p.

VALENTE, José Augusto Vaz. **A certidão de nascimento do Brasil**. A carta de Pero Vaz de Caminha. São Paulo: USP, 1975. 30 p.

VOCABULÁRIO BÁSICO DE RECURSOS NATURAIS E MEIO AMBIENTE. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. 332p.

APÊNDICES

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO

ENTREVISTA COM CURADORAS DO MEIO AMBIENTE E COODENADORAS DO CAO

a) PERFIL PROFISSIONAL:

Nome: _____

Ano de graduação: _____

Faculdade de graduação/UF: _____

Cursou disciplina na área ambiental? () Sim () Não

Em caso positivo: Nome da(s) disciplina(s) _____

Tempo de duração _____

Cargo exercido à época de criação do DECON: _____

Último cargo exercido: _____

b) PERGUNTAS:

- 1) Quais as circunstâncias que ensejaram a criação do DECON no Piauí?
- 2) Como foram definidas e quais as áreas de atuação inicial?
- 3) Como era desenvolvida a atuação (judicial e extrajudicial)?
- 4) Quantos Procuradores/Promotores de Justiça foram escalados para trabalhar no setor?
- 5) Como foi feita a seleção desses profissionais?
- 6) Qual a origem das demandas ambientais na época (denúncia, representação, jornais)?
- 7) Quais as primeiras demandas?
- 8) Como surgiu a idéia de criação do Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural?
- 9) Qual a receptividade dos colegas a esse setor?
- 10) Qual a receptividade da comunidade a esse setor?
- 11) Quais as primeiras demandas para o Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural?

- 12) Como o Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural define as prioridades de atuação?
- 13) Quais as principais dificuldades enfrentadas pelo Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural?
- 14) Quais as atividades atualmente desenvolvidas pelo CAO?
- 16) Quais as expectativas para uma atuação ideal do CAO?
- 17) Para atender a atual demanda ambiental em todo o Estado do Piauí, como deveria ser a atuação do Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural? Há necessidade de criação de Promotoria de Meio Ambiente?
- 18) Como o Centro de Apoio faz o controle das ações dos PJ nas Comarcas?
- 19) Como é o relacionamento dos PJ como o Centro de Apoio?
- 20) É possível identificar as áreas prioritárias de demandas no interior?
- 21) Qual sua opinião sobre a criação de vara especializada em feitos ambientais?
- 22) Como são definidas as cláusulas para celebração de acordos (cíveis e criminais)?
- 23) O(A) denunciante é convidado(a) a participar da audiência (procedimentos extrajudiciais)? É oportunizada a apresentação da opinião por ele(a)?
- 24) Apresente sugestões para implementação da EA via acordos.

APÊNDICE B - ROTEIRO PARA CONSTRUÇÃO DOS DADOS

COMPROMISSOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

- 1) Data da celebração do termo.
- 2) Partes:
 - 2.1) Compromissário (s);
 - 2.2) Compromitente (s):
 - a) Pessoa natural;
 - b) Pessoa jurídica: Estado, Município, Empresa Privada, Outros.
 - 2.3) Interveniente:
 - a) Presença;
 - b) Ausência.
- 3) Interesse tutelado:
 - 3.1) Difuso;
 - 3.2) Coletivo;
 - 3.3) Individual homogêneo.

4) Objeto:

- 4.1) Poluição sonora;
- 4.2) Tratamento de efluentes;
- 4.3) Desmatamento;
- 4.4) Implantação de parque ambiental;
- 4.5) Proteção de APP (Área de Preservação Permanente);
- 4.6) Outros.

5) Tipo de investigação:

- 5.1) Inquérito civil público;
- 5.2) Procedimento prévio investigativo.

6) Obrigações pactuadas:

- 6.1) Obrigação de fazer;
- 6.2) Obrigação de não-fazer;
- 6.3) Cumulação de obrigação de fazer e não-fazer;
- 6.4) Obrigação de fazer compensatória;
- 6.5) Indenização pecuniária.

7) Prazo para cumprimento das obrigações:

- 7.1) Estipulado;
- 7.2) Não estipulado;
- 7.3) Condicionado a estudo técnico.

8) Cominações:

- 8.1) Multa;
- 8.2) Execução específica ou outra medida judicial;
- 8.3) Ausência.

9) Destinação dos recursos:

- 9.1. Estipulada;
- 9.2. Não estipulada.

10) Publicidade:

- 10.1. Estipulada;
- 10.2. Não estipulada.

11) Local do fato:

- 11.1) Capital;
- 11.2) Interior do Estado.

12) Impugnação de cláusulas:

- 12.1) Sem impugnação;
- 12.2) Impugnação judicial;

12.3) Impugnação extrajudicial.

APÊNDICE C – ROTEIRO PARA CONSTRUÇÃO DOS DADOS

ORIENTAÇÕES DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA CELEBRAÇÃO DO COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

- 1) Partes;
- 2) Finalidade;
- 3) Conteúdo:
 - 3.1) Nome e qualificação.
 - 3.2) Prazo para cumprimento.
 - 3.3) Descrição do objeto.
 - 3.4) Cominação de multa.
 - 3.5) Foro.
 - 3.6) Informações sobre a viabilidade técnica.
- 4) Publicidade;
- 5) Fiscalização da execução;
- 6) Benefícios auferidos pelo celebrante.
- 7) Providências em caso de descumprimento.
- 8) Arquivamento.
- 9) Comunicação ao Ministério Público.
- 10) Fomento à Educação Ambiental não-formal.

APÊNDICE D – ROTEIRO PARA CONSTRUÇÃO DOS DADOS

ORIENTAÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A CELEBRAÇÃO DO COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

- | | |
|---|---|
| 1) Partes; | 4) Publicidade; |
| 2) Finalidade; | 5) Fiscalização da execução; |
| 3) Conteúdo; | 6) Benefícios auferidos pelo celebrante. |
| 3.1) Nome e qualificação. | 7) Providências em caso de descumprimento. |
| 3.2) Prazo para cumprimento. | 8) Arquivamento. |
| 3.3) Descrição do objeto. | 9) Fomento à Educação Ambiental não-formal. |
| 3.4) Cominação de multa. | |
| 3.5) Foro. | |
| 3.6) Informações sobre a viabilidade técnica. | |