



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA SOCIEDADE
PROGRAMA DE DIREITO**

**O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
DAS CIDADES: O CASO DA USINA DE ASFALTO DE SANTARÉM**

SANTARÉM – PARÁ

2011



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA SOCIEDADE
PROGRAMA DE DIREITO**

ALEX FERREIRA DE OLIVEIRA

**O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
DAS CIDADES: O CASO DA USINA DE ASFALTO DE SANTARÉM**

Monografia jurídica apresentada à Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA, como requisito para a conclusão do curso de bacharelado em Direito.

Orientador: Prof. MSc. Bruno Alberto Paracampo Miléo

SANTARÉM – PARÁ

2011

ALEX FERREIRA DE OLIVEIRA

**O LICENCIAMENTO E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES:
O CASO DA USINA DE ASFALTO DE SANTARÉM**

PARECER: _____

Local da Defesa: _____

Data da Defesa: _____

Conceito: _____

EXAMINADORES

BANCA EXAMINADORA

BANCA EXAMINADORA

ORIENTADOR

Dedico esta conquista a minha família,
pois, nas horas difíceis sempre estiveram
ao meu lado.

AGRADECIMENTOS

À Deus.

Aos **meus professores** em especial **meu orientador** pelo esforço despendido para que este trabalho chegasse ao fim e eu pudesse tirar o melhor proveito desta oportunidade.

Aos **meus amigos** pelo apoio e pela compreensão ao longo desta árdua caminhada.

RESUMO

O direito a qualidade de vida nas cidades, como um dos principais elementos de aferição da aplicabilidade do conceito de desenvolvimento sustentável ao meio ambiente urbano, não tem sido dotado de eficácia no Brasil, um dos fatores que tem contribuído para essa realidade e a falta de efetividade dos instrumentos legais que buscam promover este desenvolvimento. O moderno ordenamento jurídico ambiental nacional apresenta uma série de instrumentos para a realização deste desiderato, onde se destaca como um dos mais completos o licenciamento ambiental. Pretendendo refletir sobre a efetividade do licenciamento ambiental como instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável aplicado as cidades, foi utilizado como exemplo o caso da usina de asfalto do bairro do Amparo na cidade de Santarém. Objetivando refletir sobre este problema foram traçados três objetivos parciais. Inicialmente foi identificada a legitimidade do instrumento na legislação ambiental nacional aplicada ao meio ambiente urbano. Sendo em seguida aferida a eficácia do instrumento no caso em tela e por fim foram analisadas as consequências dos impactos socioambientais do empreendimento e sua repercussão judicial. Para alcançar os resultados a pesquisa foi exploratória, sendo seu método dedutivo, utilizando-se como referências bibliográficas, doutrinas dos direitos ambientais e urbanísticos e documentos relacionados com a ação civil pública da usina de asfalto. Onde foi verificado que o licenciamento ambiental urbano do caso em tela, não logrou êxito em seu objetivo de conciliar o desenvolvimento econômico e social com a conservação do meio ambiente urbano para as presentes e futuras gerações.

Palavras-chave: Qualidade de vida nas cidades; Meio ambiente urbano Licenciamento ambiental; Desenvolvimento sustentável, Impacto socioambiental.

ABSTRACT

The right to quality of life in cities, as one of the main elements for measuring the applicability of the concept of sustainable development to the urban environment, has been endowed with efficacy in Brazil, one of the factors that have contributed to this reality and the lack of effectiveness legal instruments that seek to promote this development. The modern national environmental law presents a series of tools to achieve this goal, which stands out as one of the most comprehensive environmental licensing. To reflect on the effectiveness of the environmental licensing as a tool for promoting sustainable development applied to cities, was used as an example the case of the asphalt plant in the neighborhood of Amparo in the city of Santarem. In order to reflect on this issue were drawn three partial objectives. Initially we identified the legitimacy of the instrument in the national environmental legislation applied to the urban environment. Since then measured the effectiveness of the instrument in the case at hand and finally analyzed the consequences of social and environmental impacts of the project and its legal repercussions. To achieve the results the research was exploratory, and its deductive method, using as references, the doctrines of urban and environmental rights and documents related to civil action from the asphalt plant. Which found that the environmental licensing case in the city, was unsuccessful in his goal of reconciling the economic and social development with the conservation of the urban environment for present and future generations.

Keywords: The quality of life in cities, Urban Environment Environmental licensing Sustainable development, social and environmental impact.

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO.....	09
1. O MEIO AMBIENTE URBANO.....	12
1.1. A EVOLUÇÃO DOS DIREITOS AMBIENTAIS.....	12
1.1.1 O aspecto difuso dos direitos ambientais.....	15
1.1.2 O meio ambiente e seus aspectos.....	17
1.1.3 O urbanismo moderno.....	18
1.2. A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E URBANA INTERNACIONAL.....	20
1.2.1 A Carta de Atenas de 1933.....	21
1.2.2 A Declaração de Estocolmo de 1972.....	21
1.2.3 A Habitat I de 1976.....	23
1.2.4 A Carta de Machu-Pichu de 1977.....	23
1.2.5 O Relatório de Brundtland de 1987.....	24
1.2.6 A Declaração do Rio de 1992.....	25
1.2.7 As conferências sobre cidades sustentáveis de 1994, 1996, 2000 e 2004.....	26
1.2.8 A Habitat II DE 1996.....	26
1.3. A LEGISLAÇÃO NACIONAL AMBIENTAL URBANA.....	27
1.3.1 A Constituição Republicana e o meio ambiente.....	27
1.3.2 A Legislação federal ambiental urbana.....	30
1.3.2.1 O Estatuto da Cidade.....	31
1.3.3 A legislação estadual ambiental.....	32
1.3.3.1 A Constituição Estadual.....	32
1.3.3.2 A política Estadual do Meio Ambiente	34
1.3.4 A legislação ambiental do Município de Santarém.....	35
1.3.4.1 A Lei Orgânica	35
1.3.4.2 O Plano Diretor	37
2. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL	40
2.1 A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE,,.....	40
2.2 AS RESOLUÇÕES DO CONAMA	42

2.3 AS DIRETRIZES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	43
2.4 O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E O PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO.....	44
2.5 O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA	48
2.6 OS RELATÓRIOS DE IMPACTO AMBIENTAL E DE VIZINHANÇA,.....	50
2.7 O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO E AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS.....	51
2.8 A LICENÇA AMBIENTAL.....	54
2.9 A COMPETÊNCIA PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	56
2.10 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL URBANO EM SANTARÉM.....	61
2.11 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA USINA DE ASFALTO.....	62
3 - OS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS DA USINA DE ASFALTO E A EFETIVIDADE DA PROTEÇÃO PELA JUDICIALIZAÇÃO.....	64
3.1 OS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS DA USINA DE ASFALTO.....	64
3.1.1 Os impactos à saúde da população.....	64
3.1.2 Os impactos ao meio ambiente natural e artificial.....	67
3.1.3 O asfaltamento como vetor de desenvolvimento.....	68
3.2 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.....	70
3.3 A JUDICIALIZAÇÃO DO CASO DA USINA DE ASFALTO.....	71
II. CONCLUSÃO.....	78
III. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	80

I. INTRODUÇÃO

Desde a segunda metade do século passado o meio ambiente passou de fonte insumos para o desenvolvimento econômico à fonte de preocupação quanto ao futuro da humanidade, este fato se refletiu na proposição de um novo modelo de desenvolvimento denominado sustentável, que respeitasse a limitações dos recursos ambientais atendendo as necessidades atuais da humanidade, sem comprometer as necessidades das futuras gerações.

A ampliação da questão ambiental que atualmente apresenta um aspecto multifacetário abrangendo diversas áreas como a natureza, o ambiente de trabalho, o ambiente urbano e o patrimônio histórico e cultural, contribuiu para que o conceito de desenvolvimento sustentável chegasse aos mais variados campos do conhecimento humano.

O desenvolvimento sustentável aplicado ao meio ambiente urbano foi alçado à importância de pedra angular de um novo e necessário modelo de cidade, uma vez que estas têm abrigado parcelas cada vez mais significativas da população mundial, segundo Graeml (p.2) “O espaço urbano exerce grande atração sobre as pessoas, transformando-se no local preferencial para a vida em sociedade.”.

Conforme constatado pela Organização das Nações Unidas (ONU) no ano de 2007. A população urbana superou a população rural em todo o mundo, transformando as cidades no local de moradia para mais de 3.307.950.000 pessoas. No Brasil o percentual da população urbana chegou a 84,35% do total da população, correspondendo a mais de 160.879.708 pessoas, segundo informações do último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizado em 2010.

O crescimento da população urbana, não acompanhado de políticas de planejamento e organização do espaço das cidades, traz como uma de suas consequências, a degradação do meio ambiente em seu aspecto urbano e, por conseguinte da própria qualidade de vida da população das cidades.

Conforme afirma a Comissão Europeia (2007, *apud* GOMES, 2009, p.20) “É nas cidades que a dimensão social, econômica e ambiental do desenvolvimento sustentável convergem mais intensamente”. Neste sentido a implantação do modelo de desenvolvimento sustentável nas cidades depende, entre outros fatores, da efetividade de instrumentos legais, que permitam a aplicação deste conceito no meio ambiente urbano.

No ordenamento jurídico pátrio existe um instrumento previsto nas normas de Direito Ambiental, cuja função principal, em linhas gerais, é conciliar o desenvolvimento econômico com a conservação do meio ambiente, conseqüentemente contribuindo para manutenção da qualidade de vida das presentes e futuras gerações, denominado de licenciamento ambiental.

No entanto é público e notório no Brasil a desobediência as normas, que procuram assegurar uma melhor qualidade de vida para a população das cidades brasileiras, sendo estas subjugadas pelos mais variados interesses que desvirtuam suas finalidades e acabam por torná-las ineficazes.

Podemos citar como um dos exemplos desta situação na cidade de Santarém, o caso da usina de produção de asfalto de propriedade da prefeitura, que no mês de abril de 2010 foi fechada, paralisando os serviços de manutenção e ampliação das vias públicas da cidade, pelo fato desta usina estar causando sérios prejuízos ao meio ambiente e a qualidade de vida da população.

Este fato nos levou a refletir sobre quais fatores teriam contribuído, para que o licenciamento ambiental deste empreendimento do município de Santarém, não cumprisse a sua função de instrumento de conciliação entre o desenvolvimento econômico e a conservação do meio ambiente, prevendo a degradação ambiental de forma a evitar ou mitigar os impactos socioambientais inerentes a operação da usina?

Na busca de refletir sobre esta questão foi elaborado o seguinte objetivo geral: Analisar a efetividade do procedimento licenciamento ambiental, como instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável do meio ambiente, em seu aspecto urbano tendo como suporte fático a situação da usina de asfalto do município de Santarém. Para cumprir esta meta foram elaborados três objetivos específicos: 1 – identificar na legislação relacionada com a proteção do meio ambiente, a legitimidade do licenciamento ambiental como instrumentos de proteção do meio ambiente urbano; 2 – Verificar a eficácia do procedimento de licenciamento ambiental aplicado ao meio ambiente urbano, apontando as possíveis falhas ocorridas no procedimento licenciamento da usina de asfalto do Amparo; 3 – analisar no caso da usina de asfalto as conseqüências do licenciamento ambiental inadequado, aplicado ao meio ambiente urbano, considerando os impactos socioambientais causados pela usina de asfalto e a repercussão judicial do caso.

A pesquisa a ser utilizada para alcançar os objetivos propostos será exploratória, quanto aos procedimentos técnicos será bibliográfica com análise de legislação, doutrina e documentos relacionados ao caso. Será utilizado o método de abordagem dedutivo. Tendo como ponto de partida no primeiro capítulo a identificação da legislação internacional e nacional, constitucional e infraconstitucional, nos três níveis da federação, todos relacionados com a matéria ambiental, com ênfase nos instrumentos de prevenção da degradação, perquirindo a legitimidade do licenciamento ambiental aplicado ao meio ambiente em seu aspecto urbano. No segundo capítulo será analisada legislação relacionada ao regular procedimento do licenciamento ambiental, indicando as falhas ocorridas durante o procedimento do licenciamento da usina de asfalto de Santarém que poderiam afetar a sua eficácia como de instrumento promoção do desenvolvimento sustentável das cidades. No terceiro capítulo serão verificadas as consequências do licenciamento ambiental, através dos impactos socioambientais causados aos moradores vizinhos da usina, ao meio ambiente natural e ao artificial urbano e sua repercussão judicial.

1. O MEIO AMBIENTE URBANO

O direito humano fundamental à qualidade de vida é constitucionalmente garantido, sendo o Estado responsável em proporcionar os meios para a realização deste desiderato, neste sentido o meio ambiente ecologicamente equilibrado é elemento indispensável a sua realização.

O desenvolvimento econômico, experimentado pela humanidade, após a Revolução Industrial levou ao surgimento de diversos problemas, tanto na natureza, com consumo de recursos naturais de forma descontrolada, que passou a colocar em risco o próprio futuro da humanidade, como nas cidades onde o crescimento desordenado potencializou a degradação do ambiente urbano, prejudicando a qualidade de vida da população.

Em reação a estes fenômenos surge uma preocupação da humanidade, que levou a realização de diversos encontros mundiais, com os objetivos de criar formas de proteger o meio ambiente e resolver os problemas urbanos. Estas conferências resultaram na elaboração de diversos documentos, com propostas que visavam reduzir degradação do meio ambiente e melhorar a qualidade de vida das populações.

Os reflexos destas conferências no ordenamento jurídico brasileiro começaram a ser verificados, principalmente após a Constituição Republicana de 1988, onde foram positivados vários direitos relacionados ao meio ambiente e as cidades, que visavam dar efetividade ao direito humano fundamental à vida saudável e com qualidade.

Neste sentido será desenvolvido este capítulo, que versará sobre a evolução dos direitos humanos no âmbito internacional, com seus reflexos na atual legislação nacional, buscando identificar os instrumentos legais de proteção que se relacionam com a proteção do meio ambiente, em especial no seu aspecto artificial ou urbano.

1.1 A EVOLUÇÃO DOS DIREITOS AMBIENTAIS

O longo processo de evolução dos direitos humanos até os direitos humanos ambientais, o qual a doutrina dividiu em gerações ou dimensões, foi caracterizado pela crescente coletivização dos direitos individuais na medida em que o Estado Liberal burguês evoluía para o Estado Social. Segundo Lafer (1988, *apud*

SANCHEZ, 2010, p. 27) “É sabido que a constituição dos direitos humanos passou por longo processo evolutivo, resultando em pelo menos três gerações de direitos”.

Os precursores dos direitos humanos, também conhecidos como de primeira geração, são aqueles influenciados pelos ideais iluministas do século XVIII e foram declarados na Revolução Francesa. Pela primeira vez na história que os valores inerentes a liberdade e a dignidade da pessoa humana se manifestaram de forma universal. De acordo com Bonavides (2005, p. 562):

A vinculação essencial dos direitos a liberdade e a dignidade humana, enquanto valores históricos e filosóficos nos conduzirão sem óbices ao significado de universalidade inerente a esses direitos como ideal da pessoa humana. A universalidade se manifestou pela vez primeira, qual descoberta do racionalismo francês da Revolução, por ensejo da celebre Declaração dos Direitos do Homem de 1789.

Os direitos de primeira geração são caracterizados pelo exercício estritamente individual, onde sujeito da proteção jurídica é o próprio indivíduo em sua singularidade em contraposição ao Estado liberal burguês do século XVIII, tendo sua ação legalmente limitada, passando a respeitar o cidadão como sujeito de direitos, que passou a possuir garantias constitucionais visando assegurar sua efetividade. São exemplos dos direitos de primeira geração os direitos a liberdade e a vida. Afirma Sanchez (2010, p. 27):

Os assim chamados direitos de primeira geração são aqueles inerentes aos indivíduos, são considerados direitos naturais que precedem o contrato social. Os direitos de primeira geração fazem uma clara distinção entre Estado e não-Estado; são individuais quanto ao modo de exercício, por exemplo, o direito a liberdade de opinião, e quanto ao sujeito de direito, já que o direito do indivíduo tem como limite o reconhecimento do direito do outro.

Após a conquista dos direitos humanos de primeira geração, com a evolução do Estado Liberal, surge no início do século XX em reação aos problemas econômicos e sociais gerados pela Revolução Industrial, após a Primeira Guerra Mundial, a necessidade de proteção dos direitos de determinados grupos sociais que estavam marginalizados principalmente no que se referiam as relações entre o capital e trabalho.

Os direitos de segunda geração são sociais, econômicos e culturais, foram baseados no ideal de igualdade da Revolução Francesa, e se diferenciavam dos

anteriores principalmente pelo fato de sua titularidade ser coletiva e definida, exigindo dos Estados determinadas prestações materiais para sua concretização. Afirma Sanchez (2010, p. 27) sobre os direitos de segunda geração:

Os direitos de segunda geração buscam assegurar as condições para o pleno exercício dos direitos de primeira geração; trata-se dos direitos econômicos, sociais e culturais. São direitos que ainda tem como titular o indivíduo, mas tem como sujeito passivo o Estado, pois é a coletividade que assume a responsabilidade de responder por esses direitos.

Essa segunda geração de direitos humanos foi gradativamente introduzida nas constituições dos Estados após a primeira guerra mundial, onde são exemplos a Constituição Mexicana, a Constituição de Weimar e a Constituição da República do Brasil de 1934, inicialmente esses direitos tinham caráter programático, mas com o passar dos anos e a evolução do Estado Liberal para o Social esses direitos, passaram também a contar com garantias constitucionais que contribuíram para um aumento de sua efetividade no plano jurídico. Observa Bonavides (2005, p. 564) quanto à fase inicial dos direitos de segunda geração:

Mas passaram primeiro por um período de baixa normatividade, ou tiveram eficácia duvidosa em virtude de própria natureza de direitos que exigem do Estado determinadas prestações materiais nem sempre resgatáveis por exigüidade, carência, ou limitação essencial de meios ou recursos.

Os direitos humanos de terceira geração baseados nos ideais de solidariedade ou fraternidade, surgem na segunda metade do século XX são resultado da destruição sem precedentes causada pela Segunda Guerra Mundial e das desigualdades geradas pelo liberalismo econômico, no entanto agora refletida nas relações entre os Estados desenvolvidos e subdesenvolvidos. Atualmente esta classificação é feita pela Organização das Nações Unidas (ONU), levando em consideração o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos países.

Os reflexos dos impactos socioambientais da Segunda Guerra Mundial e das desigualdades econômicas são sentidos na delimitação dos direitos denominados de terceira geração como também nos bens jurídicos que são por estes tutelados, o desenvolvimento, a paz, a comunicação entre outros. Segundo Bonavides (2005, p. 569): seriam direitos dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade. Estas características acabam tornando estes direitos de titularidade indeterminada,

sendo seus destinatários, não o indivíduo ou um grupo determinado, e sim a humanidade. São na terceira geração dos direitos humanos que se inserem os direitos ambientais como destaca Moraes (2006, p. 26):

[...] protege-se, constitucionalmente, como 'direitos de terceira geração' os chamados 'direitos de solidariedade ou fraternidade', que englobam o direito a um meio ambiente equilibrado, uma saudável qualidade de vida, ao progresso, a paz, a autodeterminação dos povos e a outros **direitos difusos**, que são, no dizer de José Marcelo Vigiliar, os interesses de grupos menos determinados de pessoas, sendo que entre elas não há vínculo jurídico ou fático muito preciso.

De fato longe da sucessão de gerações dos direitos humanos representarem o fim da geração imediatamente anterior, na realidade representa a ampliação destes direitos pelas mais diversas áreas, em consonância com a evolução da sociedade após Revolução industrial, sendo por este motivo denominado de dimensões dos direitos humanos por parte da doutrina.

A evolução dos direitos humanos levou ao surgimento de novos tipos de direitos, que não se classificavam nos moldes de individuais ou coletivos e representavam interesses os quais não podiam mais ser definidos, conforme os paradigmas destas duas realidades.

1.1.1 O aspecto difuso dos direitos ambientais

Os direitos difusos resultam da necessidade de proteção dos interesses derivados da terceira geração de direitos humanos, também denominados de transindividuais, ou seja, aqueles que ultrapassam o limite de direito e dever individuais, estando relacionados a bens de natureza indivisível e com a pluralidade e indeterminação de titulares, interligados por circunstâncias de fato. Assevera Mancuso (2004, p. 111) sobre a abrangência destes:

Assim temos interesses difusos disseminados em áreas e temas de largo espectro social tais como ecologia, qualidade de vida, tutela dos consumidores, gestão da coisa pública, direitos humanos, defesa de etnias, defesa de minorias sociais etc.

Os interesses difusos de acordo com (MANCUSO, 2004) são caracterizados pela: a indeterminação de sujeitos, a indivisibilidade de objeto, intensa litigiosidade

interna e transitoriedade no tempo e espaço. Essas características são responsáveis pelo aparecimento dos direitos difusos nos mais variados setores e momentos da sociedade onde exista uma coletividade minimamente organizada. Ainda segundo Mancuso (2004, p. 110) sobre este aspecto:

[...] tendo presente as características dos direitos difusos, antes indicadas, são possíveis surpreender uma série de situações que ensejam e revelam tais interesses. Em todas elas se pode notar que efetivamente esses interesses, exsurtem de situações de fato, uniformes, concernentes a coletividades maiores ou menores, o que, evidentemente impede a apropriação desses interesses, a título exclusivo, por uma pessoa ou grupo; [...].

A proteção ao meio ambiente é um interesse difuso, uma vez que, toda humanidade depende diretamente do meio ambiente para assegurar a sua própria sobrevivência, desta dependência direta da vida humana em relação ao meio ambiente é que decorre o fundamento do direito ambiental como um direito humano fundamental, conforme observa Silva (1995, p. 36):

Temos dito que o combate aos sistemas de degradação do meio ambiente converte-se em uma preocupação de todos. A proteção ambiental, abrangendo a preservação da natureza em todos seus elementos essenciais a vida humana e a manutenção do equilíbrio ecológico, visa tutela a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, como uma forma de direito fundamental da pessoa humana.

Neste momento é oportuna uma breve análise do conceito de meio ambiente presente na lei e da abrangência seus vários aspectos à luz da melhor doutrina.

1.1.2 O meio ambiente e seus aspectos

O conceito legal de meio ambiente encontra-se no artigo 3º inciso I da Lei nº 6938/81, regulamentadora da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) sendo este definido como “um 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”. Antunes (2009, p. 67) critica acertadamente este conceito pelo fato do mesmo não considerar os aspectos ambientais diferentes dos naturais.

O conceito estabelecido na PNMA merece crítica, pois como se pode perceber, o seu conteúdo não está voltado para um aspecto fundamental do problema ambiental, que é, exatamente, o aspecto humano. A definição legal considera o meio ambiente do ponto puramente biológico e não do ponto de vista social que, no caso é fundamental.

No entanto para Fiorillo (1997, *apud* MARQUES, 2010) este conceito legal foi concebido propositalmente indeterminado pelo legislador, com objetivo de possibilitar a inserção de futuras situações que poderiam se amoldar a definição de meio ambiente, podendo vir a desfrutar de todo o arcabouço protecionista legal referente a este conceito, os quais estariam automaticamente inviabilizados se o legislador fosse mais objetivo em sua definição, de acordo com a análise de Fiorillo (1997, *apud* MARQUES, 2010, p. 16):

Chegamos à conclusão de que o conceito de meio ambiente é amplo, na exata medida em que se associa à expressão sadia qualidade de vida. Trata-se, pois, de um conceito jurídico indeterminado, que propositadamente colocado pelo legislador, visa a criar um espaço positivo de incidência da norma, ou seja, se houvesse uma definição precisa de meio ambiente, numerosas situações, que normalmente seriam inseridas na órbita de seu conceito atual, poderiam deixar de sê-lo, pela eventual criação de um espaço negativo a qualquer definição.

Esta amplitude do conceito de meio ambiente permite que neste sejam inseridos outros aspectos além do natural sendo possível aplicá-lo também ao meio ambiente artificial, cultural e do trabalho. Como também assevera Fiorillo (1995, *apud* MARQUES, 2010, p. 17):

Concepção ampla que abarca tanto o meio ambiente natural (solo, água, ar atmosférico, flora, fauna, biosfera), como o artificial (espaço urbano construído – ruas, praças, áreas verdes e demais assentamentos de reflexos urbanísticos) cultural (patrimônio histórico, cultural, artístico, paisagístico, arqueológico e espeleológico) e do trabalho (relações entre o local de trabalho e o meio externo em face da saúde/incolumidade físico-psíquica das pessoas).

Embora a análise do brilhante doutrinador consiga abarcar a concepção de meio ambiente em todos os seus aspectos natural, artificial, cultural e do trabalho, acredito que não foi a intenção do legislador elaborar um conceito aberto e eterno de meio ambiente, sendo este conceito legal incompleto, resultado de uma visão

limitada do legislador sobre o tema. Desta forma nos filiamos ao conceito elaborado por Silva (1995, p. 03) por considerá-lo mais completo.

O meio ambiente é assim a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais, e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção do ambiente compreensiva dos recursos naturais e culturais.

Diante do exposto não resta dúvidas, conforme afirma Marques (2010, p. 42) que o meio ambiente é uno e indivisível, no entanto se apresenta para o observador sob diversos aspectos não sendo possível realizar uma análise individual de qualquer desses aspectos, desconsiderando os demais, uma vez que, eles interagem e conseqüentemente são interdependentes. Verificaremos adiante como a preocupação com o meio ambiente em seu aspecto artificial ou urbano contribuiu para o surgimento de novos campos do conhecimento.

1.1.3 O urbanismo moderno

O meio ambiente na medida em que se desenvolveram as tecnologias e economias dos Estados, aumentou a sua exploração e a destruição, nesse aspecto a Revolução Industrial representou um catalisador para acelerar o processo de degradação ambiental. Este processo de degradação da qualidade de vida também foi verificado nas cidades europeias no início do século XIX. Conforme afirma Johnson (2003, *apud* GRAEML): “[...] barulhenta, poluída, exageradamente habitada, Manchester atraiu, na década de 1830, um fluxo contínuo de intelectuais e figuras públicas, que viajavam para o norte em direção ao magnetismo industrial, à procura do mundo moderno.”.

A preocupação com a necessidade de organização do meio ambiente artificial ou urbano fez surgir no final do século XIX na Europa, o movimento de um grupo formado em sua maioria por arquitetos, preocupados em resolver os novos problemas das cidades. Este movimento se refletiu na própria mudança do conceito de urbanismo como observa Silva (2006, p. 30): “Concebeu-se o *urbanismo* inicialmente como arte de embelezar a cidade. Esse conceito, porém, evoluiu no sentido social, tanto quanto evoluíra o conceito de *cidade*, que tende a expandir-se além do perímetro urbano.”. Este conceito de urbanismo moderno mais preocupado

com os aspectos sociais da cidade é apresentado por Baltar (1947, *apud* SILVA, 2006, p. 30):

O urbanismo é uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo o objetivo é a organização do espaço urbano visando ao bem estar coletivo – através de uma legislação, de um planejamento e da execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares: habitação, trabalho, recreação do corpo e do e do espírito, circulação do espaço urbano.

A organização do espaço urbano visando promover uma melhoria da qualidade de vida nas cidades, ao mesmo tempo em que cria um novo campo da ciência o urbanismo, tem reflexos também na seara jurídica motivando o surgimento de um novo ramo do direito público, o Direito Urbanístico que ainda se encontra em processo formação como observa Silva (2006, p. 36):

O direito urbanístico é produto das transformações sociais que vem ocorrendo nos últimos tempos. Sua formação, ainda em processo de afirmação, decorre da nova função do Direito, consistente em fornecer instrumentos normativos ao Poder Público afim de que possa em respeito ao princípio da legalidade, atuar no meio social e no domínio privado para ordenar a realidade no interesse da coletividade.

Deste modo, este novo direito ainda em processo de formação, que tem por objetivo atuar no meio social, naturalmente deverá se materializar em ações realizadas nos locais onde essas relações de desenvolvem de forma mais intensa, ou seja, nas cidades, por este fato, verificaremos a seguir uma breve definição deste termo, considerando-se a realidade brasileira.

A conceituação de cidade não é tarefa fácil, devido a multiplicidades de aspectos que podem ser considerados ao se abordar o tema, deste modo nos restringiremos ao conceito doutrinário de cidade utilizado no Brasil, a fim de ser aplicado ao longo dos limites de desenvolvimento deste trabalho, neste sentido Silva (2006, p. 26) afirma:

Cidade no Brasil é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativos, econômico não agrícola, familiar e simbólico como sede de governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal.

Para Silva (2006, p. 26) do ponto de vista urbanístico um centro urbano passa a ter características de cidade quando apresentar dois elementos essenciais: o primeiro são unidades edilícias sendo estas um conjunto de edificações, onde os membros da coletividade desenvolvem atividades econômicas ou intelectuais e o segundo são os equipamentos públicos, que são bem públicos criados para satisfazer a necessidade da população.

Passaremos agora a analisar como se desenvolveu ao longo do século passado a legislação no âmbito internacional relacionada ao meio ambiente em seus aspectos natural e urbano.

1.2 A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E URBANA INTERNACIONAL

A legislação internacional ambiental, segundo Rezek (2007, p. 244) “tem um tom frequente de “diretrizes de comportamento” mais de que “obrigações estritas de resultado” configurando por isso, aquilo que alguns chamaram de *Soft Law*”, neste sentido a leis ambientais internacionais contam com o apelo de seus conteúdos ético-morais, para sensibilizar as autoridades internacionais a adotarem suas recomendações.

Abordaremos adiante os principais encontros internacionais, onde as matérias ambientais e urbanísticas foram objeto de discussão e acabaram por influenciar o ordenamento jurídico pátrio que disciplina estas áreas.

1.2.1 A Carta de Atenas de 1933

No âmbito do meio ambiente urbano, a preocupação com as cidades europeias que sofriam com dificuldades desde a época da Revolução Industrial, relacionadas ao aumento da população causadas pelo êxodo rural como: a insalubridade, problemas de habitação e de circulação, levaram os arquitetos em seus Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM) no início do século passado, a debater possíveis soluções para esses problemas.

No ano de 1933, o Congresso Internacional de Arquitetura Moderna realizado na cidade de Atenas, como resultado dos debates realizados nos congressos anteriores, estabeleceram-se as diretrizes do urbanismo moderno, onde foram positivados em um documento que ficou conhecido como Carta de Atenas. Este

documento estabeleceu as principais funções e objetos do urbanismo enquanto responsável, segundo Silva (2006, p. 31) pela “a ordenação dos lugares e dos locais diversos que devem abrigar o desenvolvimento da vida material, sentimental e espiritual em todas as suas manifestações, individuais e coletivas”. Estas funções estabelecidas pela Carta de Atenas seriam habitar, trabalhar e recrear; enquanto seus instrumentos, para realização desses fins, seriam a ocupação do solo, a organização da circulação e a legislação.

1.2.2 A Declaração de Estocolmo de 1972

Embora fossem evidentes as degradações impostas ao meio ambiente, a humanidade demorou a se preocupar com as questões relacionadas a este tema. Somente quando a degradação ambiental passou a ameaçar diretamente a própria existência da vida humana, foi que começou a se cogitar a adoção de medidas para recuperar e preservar o meio ambiente. Neste sentido observa Granziera (2009, p. 22):

Somente na segunda metade do século XX, após a Segunda Grande Guerra, e com a retomada da economia mundial, os efeitos de séculos de uso dos recursos naturais, sem os cuidados necessários, demonstraram que havia uma necessidade urgente de se tomarem algumas precauções, sob pena de comprometer a sobrevivência das futuras gerações.

A clara possibilidade de extinção dos recursos naturais indispensáveis para a satisfação das necessidades humanas, em função do modelo predatório de desenvolvimento econômico praticado até aquele momento, chamou a atenção do mundo para a finitude dos recursos naturais. Este cenário de sombrias incertezas quanto ao futuro da humanidade, levou a ONU a incluir a questão ambiental como tema de discussão de suas conferências.

No ano de 1972 a ONU promoveu na cidade de Estocolmo a primeira conferência sobre meio ambiente humano. Esta reunião resultou na criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e na Declaração de Estocolmo de 1972. Conforme observam Leite *et al* (2011, p. 10):

O marco internacional do direito ambiental e da difusão da crise ambiental foi dado na Conferência de Estocolmo, 1972. Nela, o meio ambiente foi tratado, pela primeira vez, como um bem jurídico autônomo, como algo a

ser protegido, por si só independentemente dos interesses de apropriação e desenvolvimento do homem. Estabeleceu-se a necessidade de compatibilizar o progresso com a preservação do meio ambiente – o chamado desenvolvimento sustentável.

A Declaração de Estocolmo foi o documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, onde foi positivado um conjunto de princípios, de caráter não obrigatório, com elevado valor moral e com objetivo de promover a defesa do meio ambiente. Este elevado conteúdo moral acabou por se refletir no ordenamento jurídico dos Estados posteriormente a conferência, conforme constatam Leite *et al* (2010. p. 10):

Diante disso, passou-se a verificar o fenômeno do esverdeamento das Constituições, vale dizer, a incorporação do direito ao meio ambiente equilibrado como um direito fundamental constitucional. É o que se verifica nas Constituições do Brasil, de Portugal, da Colômbia, da Espanha, do Panamá, e de Cuba por exemplo.

Outra consequência direta da Declaração de Estocolmo foi o surgimento de um novo ramo do Direito Internacional Público, o Direito Internacional do Meio Ambiente que se ancorava inicialmente nos 26 princípios preventivos ambientais positivados em seu conteúdo.

1.2.3 A Habitat I de 1976

A primeira Conferência das Nações Unidas sobre assentamentos humanos foi realizada na cidade de Vancouver no ano de 1976 e ficou conhecida como Habitat I. Ao final da conferência foi elaborado um documento denominado de Declaração de Vancouver sobre assentamentos humanos. Conforme a Universidade Federal da Bahia (UFBA) (p.1) “Esta declaração também apresenta um plano de ação com 64 recomendações de ações nacionais para promoção de políticas adequadas nos âmbitos locais e regionais, urbanos e rurais.”.

1.2.4 A Carta de Machu-Pichu de 1977

Em 1977 foi elaborada na cidade de Machu-Pichu durante a realização do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, uma nova carta que de acordo

com a Sociedade Brasileira de Urbanismo (SBU) representou um contraponto a Carta de Atenas, agora levando em consideração a realidade das cidades da América do Sul. Afirma a SBU (p.1):

[...] foi uma contraproposta, que trouxe críticas ao conteúdo da Carta de Atenas, principalmente ao rígido zoneamento funcional das atividades. A Carta de Machu-Pichu foi elaborada em 1977, por estudiosos da questão urbana, especialmente sul americanos, mas também de outras partes do mundo. Propunha uma integração polifuncional e contextual do espaço urbano, ao invés das funções (usos do solo) segregadas sem flexibilidade quanto à sua localização, e considerava também que “a qualidade de vida e a integração com o meio ambiente natural devia ser um objeto básico na concepção dos espaços habitáveis”.

Esta conferência contribuiu para incluir na discussão, sobre melhoria das cidades no urbanismo moderno, a realidade das cidades do sul das Américas, até aquela data negligenciada pelo padrão eurocêntrico estabelecido nas convenções anteriores.

1.2.5 O Relatório de Brundtland de 1987

No ano de 1983 foi criada pela ONU a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), esta comissão realizou diversos estudos sobre os problemas ambientais globais, que culminam com a publicação no ano de 1987 de um relatório denominado Nosso Futuro em Comum, ficando mundialmente conhecido como Relatório de Brundtland, recebeu este nome em homenagem a primeira-ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland que chefiou os estudos.

Uma das principais contribuições para o Direito Internacional Ambiental deste documento é sem dúvida a definição do conceito de desenvolvimento sustentável, bem como de seus objetivos, de acordo com o Relatório de Brundtland:

O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais.

Observa Chiuvite (2010, p. 34) sobre a universalidade deste conceito que acabou influenciando diversas áreas de conhecimento: “Identifica-se a previsão deste princípio tanto no âmbito internacional, quanto no nacional em diversos dispositivos.”. Este conceito passou a permear todas as discussões nos mais variados campos de conhecimento, onde estivessem envolvidos simultaneamente os temas preservação do meio ambiente, desenvolvimento econômico e social, chegando naturalmente as discussões onde estes temas se relacionavam com as cidades.

1.2.6 A Declaração do Rio de 1992

Outro marco no Direito Internacional Ambiental foi a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), Realizada na cidade do Rio de Janeiro no ano de 1992, também ficou conhecida como ECO-92. Entre os diversos documentos produzidos neste encontro podemos destacar a Declaração do Rio, conforme afirma Antunes (2009, p. 33): “muito embora não seja juridicamente vinculante para os signatários, tem gozado de enorme prestígio e servido de inspiração para grande parte das normas que foram produzidas posteriormente”.

Esta conferência, além de consolidar a idéia de desenvolvimento sustentável, também ganhou destaque pela Agenda 21, um programa de ação que serve de base para os países elaborarem seus planos de desenvolvimento preservando o meio ambiente. De acordo com Lima (2008, p. 1):

A Agenda 21 se destaca como o mais importante compromisso sócio-ambiental em prol da sustentabilidade firmado na RIO-92. Com mais de 2,5 mil recomendações práticas, a Agenda 21 estabeleceu o desafio do milênio seguinte como um instrumento de planejamento estratégico que visa implementar um novo modelo de desenvolvimento sócio-econômico e ambiental, construído “de baixo para cima”, orientado a melhorar e resguardar a qualidade de vida das gerações futuras.

No que se refere ao meio ambiente urbano, a Agenda 21 atribuiu em seu capítulo 28, baseado no lema ambientalista de “pensar globalmente, agir localmente”, fundamental importância as cidades, pois as mesmas são essências para a realização das políticas propostas no documento. Observa Salsa (2009) sobre a nova visão lançada sobre o meio ambiente urbano a luz do desenvolvimento sustentável:

Em 1992, a Conferência Rio-92 produziu um documento conhecido como Agenda 21, que selava a indissociabilidade do desenvolvimento econômico em relação a conservação do meio ambiente. Surge então o conceito de cidade sustentável, um lugar onde as conquistas no campo do desenvolvimento social, econômico e ambiental deveriam se estabelecer

Esta conferência representou um divisor de águas no que tange a aplicação do conceito de desenvolvimento sustentável no meio ambiente urbano, surgindo com a Agenda 21 uma oportunidade ímpar de repensar a qualidade de vida nas cidades. Fato este que começou a ocorrer na Europa como verificaremos a seguir.

1.2.7 As conferências sobre cidades sustentáveis de 1994, 1996, 2000 e 2004

No ano de 1994 foi realizada na cidade de Aalborg, a primeira conferência sobre cidades europeias sustentáveis, esta reunião resultou no lançamento da Campanha Europeia das Cidades e Vilas Sustentáveis (CECVS), onde foi aprovado o documento base da campanha, denominado de Carta de Aalborg. De acordo com Gomes (2009, p. 30) esta carta aborda os seguintes temas:

Conceito e princípios de sustentabilidade; estratégias locais para a sustentabilidade; a sustentabilidade como um processo criativo, local e equilibrado; a negociação aberta como método de resolução de problemas; a economia urbana para a sustentabilidade; equidade social para a sustentabilidade urbana; padrões de uso sustentável do território; padrões de mobilidade urbana sustentável; responsabilidade pelo clima mundial; prevenção da intoxicação dos ecossistemas; a auto gestão no plano local, condição necessária da sustentabilidade; os cidadãos como protagonistas da sustentabilidade e o envolvimento da comunidade; meios e instrumentos da gestão urbana, orientados para a sustentabilidade.

Posteriormente na busca de promover maior efetividade à CECVS, foram realizadas duas outras conferências sobre este tema nas cidades de Lisboa em 1996 e Hanôver em 2000. No entanto foi no ano de 2004, com a quarta conferência sobre sustentabilidade das cidades, realizada na mesma cidade da primeira, que ficou conhecida como Aalborg +10, onde a campanha ganhou em efetividade se transformando em compromissos assumidos pelas autoridades locais, no sentido de promoverem o desenvolvimento sustentável de suas cidades, conforme observa Gomes (2009, p. 30):

Como principal resultado da conferência surgem os “Compromissos de Aalborg”. Os Compromissos de Aalborg desenvolveram-se com base em outros documentos já existentes como a Carta de Aalborg (1994); o Plano de Acção de Lisboa “Da Carta à Acção” (1996) e a Declaração de Hannover dos Presidentes de Municípios Europeus (2000). Assumem um papel fulcral no assegurar do desenvolvimento sustentável e pretendem garantir que os esforços de cada município para melhorar a qualidade de vida local não colocam em risco a qualidade de vida de outras pessoas noutras partes do mundo, bem como, das gerações futuras.

Os compromissos assumidos foram dez mandamentos, estes deverão ser adotados pelas autoridades locais e representam objetivos a serem atingidos, através do estabelecimento democrático de metas, por todas as cidades que assinarem estes compromissos. Este conteúdo ficou conhecido como a “Carta de Aalborg +10”. Conforme afirma Gomes (2009, p. 30):

Ao assinarem os Compromissos de Aalborg as autoridades locais adoptam simultaneamente a Carta de Aalborg, comprometem-se a produzir um documento base sobre o Estado da Situação Actual referente aos temas contidos nos Compromissos de Aalborg; a entrar num processo participativo local para o estabelecimento de metas; a monitorizar resultados perante os compromissos e em estabelecer prioridades com o objectivo de abordar os dez compromissos.

Os compromissos assumidos na Carta são os seguintes: governança; gestão local para a sustentabilidade; bens comuns naturais; consumo responsável e opções de estilos de vida; planeamento e desenho urbano; melhor mobilidade, menos tráfego; ação local para a saúde; economia local dinâmica e sustentável; equidade e justiça social; do local para o global.

Diante do exposto, verificamos a importância do desenvolvimento sustentável aplicado ao meio ambiente em seu aspecto artificial ou urbano, com o surgimento de um novo modelo a ser alcançado de gestão e organização do espaço urbano, denominado de cidade sustentável.

1.2.8 A Habitat II DE 1996

A segunda Conferência das Nações Unidas sobre assentamentos humanos foi realizada na cidade de Istambul no ano de 1996 e ficou conhecida como Habitat II. Ao final da conferência foi aprovado um plano mundial e uma declaração que definiu as diretrizes políticas e os compromissos dos governos no sentido de

melhorarem as condições de vida nos centros urbanos e zonas rurais e de se procurar, segundo a ONU (2009, p. 4): "o gozo pleno e gradual do direito à habitação". São avanços do encontro de acordo com a ONU (2009, p. 4):

Abriu novos caminhos ao envolver os presidentes dos municípios e outras entidades ligadas às autarquias nos trabalhos e deliberações e reconheceu o seu papel fundamental como parceiros no que se refere à aplicação do plano de acção da Habitat II. Promoveu a partilha de informação através da apresentação de mais de 500 exemplos de "melhores práticas" para favorecer o ambiente habitado – as iniciativas lançadas por governos e grupos a nível das comunidades em mais de 90 países revelaram-se eficazes para a resolução de problemas prementes no campo da habitação.

Verificaremos em seguida, como a legislação nacional tem disciplinado a matéria ambiental, visando à preservação do meio ambiente e os instrumentos disponíveis para realização deste desiderato, com ênfase no meio ambiente em seu aspecto urbano.

1.3. A LEGISLAÇÃO NACIONAL AMBIENTAL URBANA

A legislação nacional ambiental urbana está fundada em nossa Lei Maior de onde emanam todas as diretrizes que conferem validade para o ordenamento jurídico nacional. Neste sentido o Brasil conta com uma Constituição considerada de vanguarda em relação à matéria ambiental como identificaremos a seguir.

1.3.1 A Constituição Republicana e o meio ambiente

A Constituição da República de 1988, sob forte influência do Direito Internacional Ambiental, é considerada um marco no que concerne ao direito ambiental no Brasil, pois, foi a primeira na recente história brasileira, a reservar um capítulo para tratar da questão ambiental, elevando a categoria de constitucional os direitos relacionados à proteção do meio ambiente e contribuindo para a consolidação da autonomia deste novo campo do direito no Brasil, neste sentido o artigo 225 com seus parágrafos e incisos é extremamente representativo para caracterizar a Constituição Republicana de 1988 como verde, ao tutelar o meio ambiente nas esferas administrativa, civil e penal.

Ao analisar esquematicamente o referido artigo (SILVA, 1995) estabelece que o mesmo se divide em três conjunto de normas. O primeiro seria a norma-princípio

ou norma matriz, que está presente no caput do artigo, tendo como conteúdo o direito universal a um meio ambiente equilibrado. O segundo conjunto disposto no parágrafo 1º e seus incisos, seriam os instrumentos de garantia e efetividade do direito enunciado no caput, instituindo ao Poder Público o dever de utilizá-los para garantir o disposto no caput. O terceiro um grupo de normas entre os parágrafos 2º e 6º é caracterizado pelas determinações particulares em relação a objetos e setores considerados pelo constituinte merecedores, em função da vulnerabilidade socioeconômica do meio ambiente frente ao progresso, e de imediata proteção constitucional.

O caput do artigo 225 estabelece em consonância com uma visão antropocêntrica predominantemente vigente do direito ambiental pátrio, visão esta fundada no princípio da dignidade da pessoa, que de acordo com Fiorillo (2011, p. 67):

A Constituição Federal de 1988 ao estabelecer em seus princípios fundamentais a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) como fundamento destinado a interpretar todo sistema constitucional, adotou visão (necessariamente com reflexos em toda legislação infra-constitucional – nela incluída a legislação ambiental) explicitamente antropocêntrica, atribuindo aos brasileiros e estrangeiros residentes no país (art. 1º, I e 5º da Carta Magna) uma posição de centralidade em relação ao nosso sistema de direito positivo.

Embora esta visão antropocêntrica que considera a natureza como utilidade, seja um dos principais fatores responsáveis pela degradação ambiental, não podemos deixar de considerar que atualmente a proteção ambiental tem como seu maior objetivo a garantia de um meio ambiente equilibrado para o homem. Conforme assevera Silva (1995, p. 56) a qualidade da vida humana é o objeto da proteção do direito ambiental constitucional.

A Constituição, no art. 225 declara que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Veja-se que o objeto do direito de todos não é o meio ambiente em si, não é qualquer meio ambiente. O que é objeto do direito é o meio ambiente qualificado. O direito que todos temos é à qualidade satisfatória, o equilíbrio ecológico do meio ambiente. Essa qualidade é que se converteu num bem jurídico. A isso que a Constituição define como bem de uso comum do povo.

Em um segundo momento o mesmo artigo estabelece a classificação do bem ambiental como um macro bem, sendo considerado bem de uso comum do povo, no

entanto esse todo ambiental ou macro bem, se divide em partes menores denominadas pela doutrina de micro bens, como florestas e águas entre outros, estes sim destinatários da tutela ambiental e sujeitos a apropriação pelo homem, neste aspecto convém ressaltar a natureza supra-dominial do bem ambiental, que independentemente de ser de propriedade privada ou pública, são destinados a promover um direito humano fundamental e devem atender ao interesse público, estando subordinados a princípios como da supremacia e indisponibilidade. Neste sentido observa Granziera (2009, p. 12):

O que distingue os bens ambientais, assim não é o seu domínio, mas o seu interesse público e a tutela jurídica que incide sobre eles. Quanto maior a importância de um bem a sociedade, maior a tendência à sua publicização, com vistas à obtenção da tutela do estado e da garantia de todos poderão a ele ter acesso, de acordo com os regulamentos estabelecidos.

Observa-se ainda, neste artigo quanto a titularidade do dever de preservação ambiental, a adoção de uma responsabilidade compartilhada, tanto pelo Estado como pela sociedade, como consequência da universalidade e solidariedade dos direitos ambientais, o fato de bem ambiental possuir uma dupla dimensão de proteção, uma como direito subjetivo do indivíduo e outra como da coletividade, acaba por criar deveres de proteção não apenas para o Estado, como também para os indivíduos socialmente organizados, vindo a estabelecer um sistema de responsabilidade solidária. Neste sentido afirma Mirra (2004, p. 57):

Ao contrário, portanto, do que se pensa freqüentemente em tema de direitos fundamentais, as pretensões à proteção desse direito ao meio ambiente podem (e devem) ter como sujeito passivo não apenas o Poder Público como ainda os particulares.

Além do artigo 225 a matéria ambiental, em sentido amplo, também é tratada em outros artigos da Constituição Republicana de 1988, onde podemos destacar, por estarem diretamente ligados com os temas que permeiam este estudo: o artigo 23 em seu inciso VI é estabelecida como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, no artigo 170 que trata ordem econômica estabelece a defesa do meio ambiente como um dos princípios norteadores da atividade econômica.

No que tange ao meio ambiente urbano temos os artigos 21 inciso IX estabelecendo a competência da União para executar e elaborar os planos urbanísticos nacionais e regionais; o artigo 30 inciso VIII, definindo a competência exclusiva do município para gerenciar o espaço urbano local; o artigo 182 parágrafo 2º observando que a função social da propriedade urbana é cumprida quando esta obedece o plano diretor do município e o artigo 183 onde é criado o usucapião prómoradia.

Para (SILVA, 2006) esses artigos são verdadeiros princípios de um novo ramo do direito público, diretamente relacionado com o meio ambiente urbano denominado de Direito Urbanístico, assevera Silva (2006, p. 38):

São, pois, normas do direito urbanístico todas as que tenham por objeto disciplinar o planejamento urbano, o uso e a ocupação do solo urbano, as áreas de interesse especial (como a execução das urbanizações, o disciplinamento dos bens urbanísticos naturais e culturais) a ordenação urbanística da atividade edilícia e a utilização dos instrumentos de intervenção urbanística.

Neste sentido, são consideradas normas de Direito Urbanístico além dos artigos supra mencionados na Constituição, o Estatuto das Cidades e os planos diretores dos municípios. Passaremos a seguir a analisar a legislação federal infraconstitucional no que tange ao Direito Ambiental e ao Direito Urbanístico relacionada a preservação da qualidade do meio ambiente urbano.

1.3.2 A Legislação Federal Ambiental Urbana

No que se refere à legislação federal ambiental urbana, faremos uma breve análise do Estatuto da Cidade identificando o seu principal instrumento de prevenção a degradação do meio ambiente urbano.

1.3.2.1. O Estatuto da Cidade

A Constituição Republicana em 1988 modificou conceitos relacionados com a organização do espaço urbano, entre eles o de urbanismo, pois, colocando-o sobre influência direta de princípios do direito ambiental, que de acordo com os novos horizontes abertos pela ampliação do conceito de meio ambiente, também deveriam

se estender a partir daquele momento as cidades, deste modo o que anteriormente era considerado apenas sobre o aspecto de normas destinadas a ocupação do solo, passou a considerar também como objetivos: o cumprimento da função social pela cidade e a garantia o bem-estar de seus habitantes. De acordo com Dallari *et al* (2006, p. 51) representou o surgimento do Direito Urbanístico no ordenamento pátrio:

Neste estágio estávamos: com a Constituição de 1988 ficou delineado com alguma clareza o campo temático do direito urbanístico brasileiro (a política espacial das cidades e os instrumentos para sua implementação), seus conceitos se fixaram e difundiram (função social da propriedade urbana, planejamento urbanístico, utilização compulsória etc.), seus objetivos foram se determinando (desenvolvimento urbano, regularização fundiária, proteção ambiental etc.) muitos instrumentos colocaram-se à disposição (desapropriação urbanística, licença urbanística, plano diretor etc.) competências ficaram definidas.

A Lei nº 10257/01, o Estatuto da Cidade, como observa Dallari *et al* (2006, p. 52) “um conjunto normativo intermediário” destinado a promover a organização do espaço urbano, obrigou os municípios à elaboração do Plano Diretor, de acordo com o artigo 182 § 1º da Lei Maior: além das cidades com mais de vinte mil habitantes, os municípios que sejam integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, onde o Poder Público municipal tenha interesse em obrigar o proprietário urbano a dar função social a sua propriedade, penalizando-o em caso de descumprimento; os inseridos em áreas de especial interesse turístico e os inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental regional ou nacional.

O Estatuto da Cidade aumentou a proteção ao meio ambiente artificial urbano, ao estender o rol de cidades que são obrigadas a elaborar o seu plano diretor, como também ao criar um novo instrumento de prevenção à degradação do meio ambiente urbano, o Estudo de Impacto de Vizinhança sendo este ao lado Estudo Prévio de Impacto Ambiental, mais um instrumento capaz de promover a adequada ocupação do solo urbano, conservando e respeitando o meio ambiente assegurando assim bem-estar e sadia qualidade de vida aos habitantes das cidades. Conforme afirma Dallari *et al* (2006, p. 84):

O inciso VI do art. 4º refere-se a dois estudos destinados a assegurar a preservação do ambiente urbano: o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV). O primeiro já

previsto de longa data na legislação ambiental e o segundo foi introduzido, agora pela Lei 10.257, de 10.7.2001.

Esta Lei por fim estipulou em seu artigo 50, o prazo máximo de cinco anos a contar da data de sua entrada em vigor, para os municípios que possuíse qualquer dos requisitos previstos, elaborassem os seus planos diretores. Em seguida também será feita a verificação na legislação no âmbito estadual, a procura dos instrumentos de prevenção ambiental nela positivados, relacionados ao meio ambiente urbano.

1.3.3 A legislação estadual ambiental

A análise da legislação ambiental regional se restringira a Constituição do Estado do Pará bem como a lei estadual que regulamenta a Política Estadual do Meio Ambiente, perquirindo as referências aos instrumentos de prevenção a degradação ambiental, com ênfase no licenciamento ambiental.

1.3.3.1 A Constituição Estadual

A Constituição do Estado do Pará disciplina em seu artigo 17 inciso VI como competência comum do Estado e do Município com a União, a proteção ao meio ambiente e o combate a poluição em qualquer de suas formas, a sua competência legislativa em matéria de proteção ambiental está estabelecida no seu artigo 18 inciso VI. No artigo 50 relacionado a organização regional, dispõe seu inciso III, como um dos seus objetivos, a gestão adequada dos recursos naturais, a proteção ao meio ambiente.

No seu título VIII referente a ordem econômica e ao meio ambiente, foi destinado o capítulo VI para regulamentar a matéria ambiental, onde podemos destacar no artigo 252 a importância atribuída a proteção e melhoria do meio ambiente na definição de qualquer política, programa ou projeto, público ou privado. Está prevista no artigo 253 a participação da população nas decisões relacionadas a promoção de alterações no meio ambiente, bem como, o direito a ser informada sobre o tema.

Foi estabelecida no artigo 255 a competência estadual no que tange a defesa, conservação, prevenção e controle do meio ambiente, sendo estabelecido em seu inciso VII, a realização de ações de defesa do meio ambiente, integradas com as

ações de todos os setores da atividade pública, no inciso VIII está prevista a criação de um conselho destinado a fiscalizar os assuntos relacionados a questão ambiental no estado, que deverá ser composto pelo Poder Público e a sociedade civil organizada com as seguintes competências, *in verbis*:

a) acompanhar, avaliar, controlar e fiscalizar o meio ambiente; b) opinar, obrigatoriamente, sobre a política estadual do meio ambiente, oferecendo subsídios à definição de mecanismos e medidas que permitam a utilização atual e futura dos recursos hídricos, minerais, pedológicos, florestais e faunísticos, bem como o controle da qualidade da água, do ar e do solo, como suporte do desenvolvimento sócio-econômico; c) assessorar o Poder Público em matérias e questões relativas ao meio ambiente; d) emitir parecer prévio sobre projetos públicos ou privados, que apresentem aspectos potencialmente poluidores ou causadores de significativa degradação do meio ambiente como tal caracterizados na lei.

A Constituição do Estado do Pará disciplina também nos parágrafos do artigo supracitado, a necessidade de Estudo Prévio de Impacto Ambiental, para qualquer atividade causadora de significativa degradação ambiental, sendo vedada a liberação de qualquer recurso público antes de sua aprovação pelo órgão técnico estadual, bem como, a oitiva do conselho de fiscalização ambiental, a proibição de repasse de recursos públicos do estado, a qualquer pessoa jurídica que descumpra a legislação ambiental e a necessidade de consulta a população diretamente interessada na implantação de atividade causadora de degradação ambiental. Existe também a previsão de multas diárias e progressivas aos infratores podendo chegar a interdição da atividade, com obrigação simultânea de restaurar os danos provocados.

Convém salientar o disposto no parágrafo 6º que obriga a implantação de indústrias poluentes, apenas em áreas previamente estabelecidas pelo Poder Público, em conformidade com política de meio ambiente, sendo indispensável a adoção de procedimentos que evitem a contaminação ambiental. Por fim é estabelecido no artigo 256, as pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que exercem atividades que degradam o meio ambiente, a necessidade de promover a conservação ambiental, pela coleta, tratamento e disposição final dos resíduos por elas produzidos.

2.3.3.2 A Política Estadual do Meio Ambiente

A Política Estadual do Meio Ambiente do Estado do Pará é disciplinada pela lei estadual nº 5887/95, em consonância com as Constituições Republicana e Estadual estabelece em seu título I, artigo 1º a sua definição como sendo, *in verbis*:

O conjunto de princípios, objetivos, instrumentos de ação, medidas e diretrizes fixados nesta Lei, para o fim de preservar, conservar, proteger, defender o meio ambiente natural, e recuperar e melhorar o meio ambiente antrópico, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais, em harmonia com o desenvolvimento econômico-social, visando assegurar a qualidade ambiental propícia à vida.

Entre os princípios da política ambiental estadual, positivados nos incisos do artigo 2º desta lei destacam-se: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; o dever do Estado e da coletividade de proteger e defender o meio ambiente, objetivando desenvolvimento sócio-econômico; a garantia da participação popular nas decisões relacionadas ao meio ambiente. A lei também cria em seu título III, artigo 7º, o Sistema Estadual do Meio Ambiente (SISECTAM), para implementar e controlar a execução da Política Estadual do Meio Ambiente.

No que tange a empreendimentos industriais, a lei determina no seu título IV, capítulo VIII, destinado a este tipo de atividade, que a mesma dependerá de licenças ambientais, sendo obrigadas a promover as medidas necessárias para prevenir ou corrigir os prejuízos ao meio ambiente, como também a realizar o auto monitoramento das emissões de poluentes, de acordo planos aprovados nos órgão ambientais estaduais, onde a responsabilidade financeira pela adoção destas medidas são dos empreendedores.

Os instrumentos de ação destinados a proteção do meio ambiente são especificados no título V da lei, onde estão previstos entre outros, o licenciamento ambiental no capítulo VIII, a avaliação prévia de impactos ambientais no capítulo IX e as audiências públicas no capítulo X. O artigo 93 estabelece a necessidade de prévio licenciamento ambiental para a construção, instalação, reforma e funcionamento de empreendimentos e atividades consideradas efetiva e potencialmente poluidoras, bem como, os capazes de causar degradação ambiental.

Verificaremos a seguir como se desenvolve a política de prevenção a degradação ambiental na cidade de Santarém tomando como referência a Lei Orgânica e o Plano Diretor, buscando identificar o licenciamento ambiental, entre os instrumentos de realização deste desiderato.

1.3.4 A legislação ambiental do município de Santarém

Na análise da legislação ambiental local será verificada a Lei Orgânica do Município de Santarém e o Plano Diretor da cidade, identificando como estão regulamentados os instrumentos de prevenção a degradação ambiental previstos na legislação municipal.

1.3.4.1 A Lei Orgânica do Município de Santarém

A Lei Orgânica do município de Santarém, promulgada no ano de 1990, estabelece como competência local em seu artigo 7º, inciso XIX, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. Sendo esta matéria regulamentada no título V, que versa sobre o desenvolvimento urbano, turismo e meio ambiente.

No capítulo I deste título que trata da política urbana do município e da habitação prevê em seu artigo 147, *in verbis*:

O Plano Diretor, discutido com a sociedade civil organizada e aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e deverá considerar a totalidade do território municipal assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, devendo, para tanto, priorizar: I - o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem estar dos seus habitantes; II - a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano [...] IV - o exercício do direito de propriedade, atendida sua função social, garantidas as normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida, sem prejuízo do cumprimento de obrigações legais dos responsáveis pelos danos causados aos adquirentes de lotes, ao poder público ou ao meio ambiente;

No seu artigo 148 foi estabelecida a utilização pelo Poder Executivo dos instrumentos jurídicos, tributários, financeiros e de controle urbanístico, previstos em lei, para garantir as funções sociais da cidade, sendo em seu parágrafo 5º

determinado que a função social da propriedade imobiliária seja atendida, quando respeitadas as exigências de ordenação da cidade, previstas no Plano Diretor e em suas diretrizes no que tange ao, *in verbis*:

[...] meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida, preservando e restaurando os processos ecológicos essenciais, promovendo e incentivando o desenvolvimento por meio de manejo adequado das espécies e ecossistemas, controlando a produção, a comercialização o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.

É estabelecido no parágrafo 7º de artigo 148, o dever do município mediante lei de criar e regulamentar zonas industriais, em conformidade com as diretrizes de desenvolvimento urbanas, e respeitadas os critérios estabelecidos pelo Estado e União, e respeitadas as normas relacionadas ao uso e ocupação do solo e ao meio ambiente urbano e natural.

No artigo 151 da Constituição Municipal é reconhecida pelo Poder Público Municipal a importância do meio ambiente, assumindo este o compromisso de executar, nos limites do Município e seguindo os ditames das normas federais e estaduais, as seguintes atribuições, *in verbis*:

III – agir no sentido de prevenir e punir qualquer forma de degradação ambiental, inclusive as poluições sonora e visual, como também as situações de risco e desequilíbrio ecológico, nos limites de sua competência [...] VII – controlar e fiscalizar a produção, a estocagem, o transporte, a comercialização de substâncias tóxicas e a utilização de técnicas, métodos e instalações que comportem risco efetivo ou potencial para a saudável qualidade de vida e ao meio ambiente natural.

No parágrafo 1º do artigo 151 foi regulamentada a criação da licença ambiental municipal, para analisar e decidir sobre as atividades e obras que significativamente puderem afetar o meio ambiente e a saúde da população. Esta licença será expedida pela Secretaria Municipal responsável pelo Meio Ambiente, por deliberação do Conselho Municipal de Turismo e Meio Ambiente.

Abordaremos a seguir, na busca pelos instrumentos de preservação do meio ambiente previstos na legislação local, o Plano Diretor municipal, lei de fundamental importância para efetivação da proteção ao meio ambiente em seu aspecto urbano.

1.3.4.2 O Plano Diretor do município de Santarém

Em cumprimento ao determinado pela Constituição Republicana e pelo Estatuto da Cidade o município de Santarém editou a Lei nº 18.501/06, que em seu título I de acordo com o seu artigo 1º é instrumento de estratégico da política de desenvolvimento sustentável do município, de acordo com Silva (2006, p. 139):

É plano, porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados (ainda que, sendo plano geral, não precise fixar prazo, no tange as diretrizes básicas), as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É diretor, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município.

Os seus princípios estão positivados nos incisos do artigo 3º da Lei onde podemos destacar, *in verbis*:

I – Garantia de justiça e de inclusão social; II – reconhecimento da função sócio-ambiental da propriedade; III - garantia do acesso universal a moradia segura e saudável; IV - respeito à função sócio econômico ambiental da propriedade; V - aproveitamento pela coletividade de parte da valorização imobiliária inerente à urbanização; VI - direito universal à moradia digna; VII - universalização da mobilidade e acessibilidade; VIII – preservação, conservação e recuperação do ambiente natural e construído; IX - fortalecimento do setor público e valorização das funções de planejamento, articulação e controle; X - participação da população nos processos de decisão, planejamento e gestão pública municipal.

Entre seus objetivos dispostos nos incisos do artigo 5º podemos destacar no que tange diretamente a proteção do meio ambiente artificial, *in verbis*:

I – definir o potencial de uso e ocupação do solo a partir da sustentabilidade do ambiente; [...] IV – impedir a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; VII – combater a poluição e a degradação ambiental; VIII – elevar a qualidade do ambiente municipal, por meio da preservação e conservação dos recursos naturais e da proteção e recuperação do patrimônio histórico, artístico, cultural, urbanístico, arqueológico e paisagístico; [...] X – permitir a participação da sociedade organizada e iniciativa privada em ações relativas ao desenvolvimento territorial do Município, quando for de interesse público; [...] .

A mesma Lei disciplina a política de desenvolvimento e organização do território do Município de Santarém, possuindo a finalidade prioritária orientar a atuação da Administração Pública e da iniciativa privada no ordenamento e regulamentação do uso e ocupação do solo, esta política tem seus objetivos

dispostos nos incisos do artigo 9º, visando promover a garantia da qualidade de vida da população.

O Plano Diretor também estabelece no título II, referente as políticas setoriais de desenvolvimento do município em seu capítulo III, sobre a organização do meio ambiente, a articulação entre todos os entes federados, estabelecendo os fundamentos da Política Municipal do Meio Ambiente, sendo estes em linhas gerais, o bem estar coletivo, o uso racional dos recursos naturais e o desenvolvimento sustentável.

Estão previstas entre as diretrizes da Política Municipal do Meio Ambiente, em seu artigo 37 inciso I “a utilização de instrumentos de gestão ambiental e políticas públicas, já estabelecidos nas legislações federal, estadual e municipal, e de outros adequados à consecução do bem-estar coletivo” e seu inciso VII a “integração entre o Poder Público e a sociedade civil para o desenvolvimento de programas, planos e projetos indicados nesta lei, estabelecendo um compromisso com a sua aplicação, monitoramento e avaliação”. Sendo esta efetivada com Conselho Municipal de Meio Ambiente. Também é positivado como objetivo desta política em seu artigo 38 inciso I a prevenção, o controle e a redução dos níveis de poluição e de degradação em quaisquer de suas formas.

No título III relacionado a organização do município, no capítulo III é estabelecido no artigo 123 do Plano Diretor de Santarém que as atividades, edificações e equipamentos que vierem a ser realizadas na cidade de Santarém, dependendo de suas finalidades, deverão, a partir desta lei, obedecer a áreas zoneadas estrategicamente definidas, para o eficiente uso e ocupação do território municipal, sendo denominadas de zonas Industriais as áreas destinadas para atividades cujos processos, mesmo submetidos a métodos adequados de controle e tratamento de efluentes, ainda contenham fatores nocivos em relação às demais atividades urbanas e ao sossego social conforme preconiza o artigo 130.

O título IV versa sobre os instrumentos da Política Municipal Ambiental, estes mecanismos implicam em restrições das liberdades dos habitantes com o estabelecimento de regras relacionadas a estudos e licenças para empreendimentos em áreas urbanas, onde podemos citar como exemplo o Estudo de Impacto de Vizinhaça, que está disciplinado no capítulo X deste título, como instrumento de prevenção à prejuízos ao meio ambiente urbano.

Diante da breve análise feita na legislação nacional de acordo com doutrina, podemos observar a presença de um considerável arcabouço jurídico destinado a proteção do meio ambiente. Em relação ao meio ambiente urbano, verificamos a existência de leis nos três níveis da federação, onde encontramos a previsão de diversos instrumentos legais de prevenção, incluindo estudo prévio de impacto ambiental e de vizinhança, e o licenciamento ambiental no nível municipal. Fato este que confirma a legitimidade deste instrumento para promover a sua função em nível local de conciliar o desenvolvimento econômico com proteção do meio ambiente urbano.

No entanto verificamos no cotidiano a ocorrência de inúmeras situações em todas as cidades brasileiras, colocando em cheque a eficácia das normas ambientais aplicadas ao meio ambiente urbano. Assim encontramos em Santarém como um dos exemplos que confirmam essa realidade, o caso da usina de asfalto localizada no bairro do Amparo, cujas falhas no seu procedimento de licenciamento ambiental serão identificadas no próximo capítulo.

2. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O licenciamento ambiental é instrumento através do qual se efetiva os princípios da prevenção e da participação no direito ambiental, devendo anteceder à instalação de qualquer empreendimento ou atividade que coloque em risco o meio ambiente. A Constituição da República faz referência a apenas uma de suas fases no inciso IV do artigo 225 conforme observa Leite *et al* (2011, p. 36): “O legislador constituinte no art. 225 § 1º, IV da Lei Maior, não fez menção expressa ao licenciamento ambiental, mas apenas a uma de suas eventuais etapas, qual seja o Estudo de Impacto Ambiental – EIA.” .

2.1 A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

A Lei nº 6938/81 é atualmente no ordenamento jurídico infraconstitucional pátrio, a responsável por regulamentar a Política Nacional do Meio Ambiente no âmbito federal, estatuidando as metas a serem alcançadas pelos órgãos governamentais no que concerne a preservação e recuperação da qualidade ambiental com o objetivo de garantir para o país o desenvolvimento socioeconômico, os interesses da segurança nacional e a proteção a dignidade da vida humana. Para alcançar estas aspirações a referida lei estabelece suas metas específicas nos incisos do seu artigo 2º, *in verbis*:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental; VIII - recuperação de áreas degradadas; IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação; X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Os conceitos legais de degradação ambiental e poluição também foram apresentados na Lei nº 6938/81 em seu artigo 3º incisos, II e III como sendo respectivamente a “alteração adversa das características do meio ambiente” e “a

degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos”.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente disciplina em seu artigo 6º e incisos, a composição do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), de seu órgão superior, o Conselho de Governo com função de assessorar o Presidente da República; órgão consultivo e deliberativo, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA); com a função de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente órgão central, a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com função de planejar, coordenar, supervisionar e controlar essas políticas; órgão executor, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), com função de executar as políticas; órgãos Seccionais, os órgãos ou entidades estaduais com função de execução, controle e fiscalização destas políticas e os órgãos locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização nas suas jurisdições. Esta lei prevê em seu artigo 9º e incisos os instrumentos para implantação da Política Nacional do Meio Ambiente, *in verbis*:

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

No seu inciso III é prevista a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), instrumento este do qual se derivaram o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e posteriormente o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), afirma Antunes (2009, p. 327) que “O EIV, conforme se pode facilmente verificar, é uma evolução do Estudo de Impacto Ambiental – sendo ambos espécies de Avaliação de Impacto Ambiental, AIA – previsto na Constituição para todas as atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.”. No Inciso IV é previsto o licenciamento ambiental juntamente com a revisão das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. Para caracterização destas atividades é fundamental tecermos breves comentários sobre impacto ambiental. A seguir identificaremos o conceito de impacto ambiental previsto na Resolução do CONAMA.

2.2 AS RESOLUÇÕES DO CONAMA

Conforme função prevista na lei da Política Nacional do Meio Ambiente, com as alterações do Decreto 6.972/2009 que alterou e acrescentou dispositivos ao Decreto 99.274/90 determinando a nova composição do conselho, bem como, disciplinado seu funcionamento. O CONAMA é órgão colegiado representativo composto por cinco setores: órgãos federais, estaduais, municipais, setor empresarial e sociedade civil, dentre suas atribuições a mais relevante é o estabelecimento de normas, critérios e padrões relacionados com o controle e a manutenção da qualidade do meio ambiente.

Entre os atos produzidos pelo CONAMA destacamos as normas que regulamentam diversos assuntos e padrões relativos a Avaliação de Impacto Ambiental como: a Resolução 001/86 que dispõem sobre os critérios básicos e as diretrizes gerais para Avaliação de Impacto Ambiental, também conhecido como Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Conforme esta resolução, impacto ambiental é o resultado da atividade humana em relação ao meio ambiente, qualquer atividade humana pode ter um resultado positivo ou negativo, de acordo com o tipo de atividade desenvolvida, o conceito legal de impacto ambiental está positivado no artigo 1º da Resolução nº 1/86, *in verbis*:

[...] considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer

forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais.

O impacto ambiental são as consequências negativas e positivas ao meio ambiente de determinadas atividades desenvolvidas pelo homem. Para Antunes (2009, p. 272):

O impacto ambiental é, portanto, o resultado da intervenção humana sobre o meio ambiente. Pode ser positivo ou negativo, dependendo da qualidade da intervenção desenvolvida. A ciência e tecnologia podem, se utilizadas adequadamente, contribuir enormemente para que o impacto da atividade humana seja positivo e não negativo.

Outras Resoluções que merecem destaque é a 009/87 que dispõem sobre a realização de audiências públicas no processo de licenciamento ambiental; e a Resolução 237/97 que dispõem sobre a revisão de complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental, bem como, o rol de atividades em que o licenciamento é obrigatório está previsto no anexo I da Resolução 237/97 que literalmente estabelece entre usinas diversas, as usinas de asfalto, como empreendimentos cujo licenciamento ambiental é obrigatório.

2.3 AS DIRETRIZES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

As principais diretrizes para a execução do regular licenciamento ambiental estão previstas na Lei 6.938/81 e no artigo 17 da Lei 99.274/90 e nas diversas Resoluções do CONAMA onde as de nº 001/86 e nº 237/97 definem suas linhas gerais. O artigo 1º da Resolução do CONAMA nº 237/97 define o licenciamento ambiental como, *in verbis*:

Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

O licenciamento ambiental sendo composto por um conjunto de atos praticados pela Administração Pública deve se submeter aos princípios constitucionais, sob pena de ser considerado nulo, como assevera Antunes (2009, p. 152): “O licenciamento ambiental ocorre perante a Administração Pública e dessa forma, está submetido integralmente aos princípios norteadores da Administração Pública tipificados em nossa CF.”. Estes princípios constitucionais acabam sendo influenciados pelos princípios do Direito Ambiental como assevera Fiorillo (2011, p. 216):

Com isso, podemos afirmar que licenciamento ambiental será regido pelo princípio da moralidade ambiental, da legalidade ambiental, publicidade e finalidade ambiental, princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, princípio da indisponibilidade do interesse público, entre outros.

A qualificação ambiental do princípio significa que o mesmo deve ser aplicado em consonância com os princípios específicos do Direito Ambiental de maneira a promover a maior proteção possível do meio ambiente.

Verificaremos a seguir a importância dos estudos que devem anteceder a instalação de empreendimentos efetiva ou potencialmente poluidores, como elemento de decisão quanto a sua viabilidade e de redução futuros dos impactos ambientais quando previamente identificados.

2.4 O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E O PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO

O estudo de impacto ambiental é um estudo técnico e econômico minucioso, não obrigatório, a respeito das possíveis consequências negativas e positivas ao meio ambiente de determinadas atividades desenvolvidas pelo homem, devendo ser apontadas as medidas atenuadoras do dano quando impossível evitar o prejuízo ambiental. Devem ser considerados os aspectos positivos e negativos do empreendimento e após uma análise cuidadosa dos mesmos, é concedida ou negada a licença ambiental, bem como, impostas suas condicionantes visando mitigar os prováveis impactos ambientais.

O princípio da prevenção está diretamente ligado a necessidade da comprovação científica da possibilidade de dano, afirma Antunes (2009, p. 45) sobre este princípio: “O princípio da prevenção se aplica a impactos ambientais já

conhecidos e dos quais se possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de casualidade que seja suficiente para a identificação dos impactos futuros mais prováveis.”

A Constituição da República de 1988 prevê sua realização no inciso IV do 1º parágrafo do artigo 225, sendo considerado como instrumento indispensável à observância do princípio da prevenção. Atualmente a sua previsão legal encontra-se no artigo 9º, inciso III da Lei 6938/ 81, sendo disciplinados pelas resoluções 001/86 e 237/97 do CONAMA. Sobre a natureza e o momento de realização do estudo afirma Marchesan *et al* (2008, *apud* CHIUVITE, 2010, p. 63):

Sua natureza administrativa é de pré-procedimento administrativo, vinculado ao licenciamento ambiental, de natureza constitucional, destinado a avaliar impactos e definir medidas mitigadoras e/ou compensatórias pela introdução de atividade significativamente degradante.

O estudo de impacto ambiental deve ser exigido antes do início de qualquer atividade ou empreendimento, considerado efetiva ou potencialmente causador de significativo impacto ambiental, de acordo com o artigo 3º da Resolução 237/97 do CONAMA, este estudo deve ser executado antes da licença prévia, no entanto em caráter excepcional pode ser realizado após a implantação do empreendimento como forma de regularizar atividade licenciada sem a sua realização.

Para Antunes (2009, p. 265): “Os EIA são uma evolução das análises do tipo custo/benefício, cujos objetivos básicos podem ser resumidos como uma análise custo/benefício do projeto, tomando-se como parâmetro a repercussão sobre o meio ambiente.”.

Em seu artigo 2º a Resolução 001/86 estabeleceu um rol de atividades cuja realização do estudo se tornaria obrigatória, independente da ocorrência do impacto ambiental, esta relação obrigatória também exerce uma função exemplificativa estendendo essa obrigatoriedade a outras atividades similares conforme assevera Milaré (2007, *apud* CHIUVITE, 2010, p. 65):

Na doutrina tem prevalecido o entendimento de que as hipóteses de atividades estabelecidas pela Resolução 001/86 estão regidas pelo princípio da obrigatoriedade, segundo o qual a administração deve, e não simplesmente pode, determinar a elaboração do EIA. Ou seja, o elenco constante do artigo 2º somente é exemplificativo para possibilitar o acréscimo das atividades, sendo porém obrigatório quanto àquelas relacionadas.

No entanto segundo Mukai (2010, p. 93) a nova Resolução 237/97 do CONAMA, submeteu esse rol, em consonância com a Constituição da República, ao critério de causar significativo impacto ambiental. Neste sentido observa o Mukai (2010, p. 93):

Verifica-se assim que, a nova resolução disciplinou de modo diferente a questão da exigência do estudo de impacto ambiental, pois agora, não há mais, para qualquer empreendimento ou atividade a referida exigência do estudo de impacto ambiental, adaptando-se a Constituição Federal, que o exige para casos de significativa degradação do meio ambiente.

Verifica-se também com a edição da Resolução 237/97 do CONAMA, a possibilidade de substituição do Estudo de Impacto Ambiental por outros estudos de complexidade inferior, como Plano de Controle Ambiental (PCA), em virtude do menor potencial de degradação de determinadas atividades, esta análise caberá ao órgão responsável pelo licenciamento.

A dispensa do EIA ou a solicitação de outro estudo simplificado pelo órgão licenciador, deve ser embasada em um relatório preliminar, executado pelo empreendedor onde será demonstrada a necessidade de substituição ou dispensa do estudo. Este relatório preliminar se faz necessário em função da imprecisão do conceito de impacto ambiental disposto na Constituição, segundo Fiorillo (2011, p. 225):

Por conta da imprecisão constitucional da expressão “significativa degradação do meio ambiente”, tem-se o instrumento do RAIAS. Como mencionado a Constituição Federal estabeleceu uma presunção relativa (*juris tantum*) de que toda atividade é causadora de impactação ao meio ambiente, de forma a caber ao proponente do projeto, dentro do início do procedimento de licenciamento, trazer o RAIAS à apreciação do órgão público licenciador para que este possa determinar se a execução do EIA deve ou não ser feita.

Convém ressaltar que tanto o estudo quanto o Relatório Ambiental Preliminar (RAP) ou (RAIAS), deve ser realizado por uma equipe multidisciplinar independente do proponente do projeto de acordo com artigo 7º, sendo os custos referentes a realização do estudo de impacto ambiental de responsabilidade do empreendedor, de acordo com o previsto no artigo 8º, todos da Resolução 001/86.

O fato de o empreendedor financiar o estudo poderia comprometer a sua isenção, visando coibir essa possibilidade o empreendedor é responsável pela veracidade das informações prestadas no estudo, conforme o disposto no artigo 11 da Resolução 237/97.

A Lei estadual 5.887/95 que regulamenta a política ambiental no Estado do Pará prevê em seu artigo 97, a realização da avaliação prévia de impacto ambiental em consonância com as normas federais vigentes sobre a matéria, e ainda sendo necessária a observação dos seguintes requisitos, *in verbis*:

- I. As diretrizes do planejamento e zoneamento ambientais, nos termos estatuídos nesta Lei;
- II. Grau de complexidade de cada obra ou atividade;
- III. A natureza e as dimensões dos empreendimentos;
- IV. As peculiaridades de cada obra ou atividade;
- V. os estágios em que já se encontram os empreendimentos iniciados;
- VI. As condições ambientais da localidade ou região;
- VII. Grau de saturação do meio ambiente, em razão do fator de agregação de atividades poluidoras na localidade ou região.

Esta Lei determina em seu artigo 99 que “O Estudo Prévio de Impacto Ambiental - EPIA é instrumento de análise de processos e métodos sobre a viabilidade da implantação de obra ou atividade, pública ou privada, tendo como objetivo deferir ou indeferir o licenciamento requerido”.

As atividades desenvolvidas por uma usina de asfalto, por mais tecnologicamente avançadas que sejam, sabidamente provocam consideráveis impactos no meio ambiente adjacente, deste modo a permissão a ser concedida de um empreendimento desta natureza, deve ter seus estudos prévios, criteriosamente analisados pelo Poder Público.

Desta maneira não é possível no Estado do Pará realizar legalmente o licenciamento de uma usina de asfalto sem a realização de um Estudo Prévio de Impacto, independente da natureza pública ou privada do empreendimento, sem analisar todas as condicionantes impostas pela legislação federal, acrescidas dos requisitos impostos pela lei estadual visando a preservação do meio ambiente.

No exemplo na usina de asfalto não foram realizados estudos prévios para avaliar os possíveis impactos relacionados ao empreendimento, mesmo após a entrada em funcionamento do empreendimento, com os primeiros indícios de degradação ao meio ambiente, o referido estudo que poderia propor medidas para

mitigar os impactos ambientais não foi realizado, nem tão pouco exigido pelos órgãos licenciadores.

2.5 O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV)

Além do estudo de impacto ambiental, de acordo com o Estatuto das Cidades, empreendimentos com potencial da degradação ambiental localizados nas zonas urbanas, necessitam de um segundo estudo para avaliação de impactos conforme o artigo 36 do referido estatuto. Observa Dallari *et al* (2006, p. 305) a respeito do Estudo de Impacto de Vizinhaça no Estatuto das Cidades:

Na verdade, nota-se no texto legal uma preocupação muito grande em prever mecanismos de intervenção estatal suficientes a preencher espaços vazios da legislação até agora em vigor e tentar resolver – ou ao menos abrandar – o caos encontrado no que se refere à política urbana nas grandes cidades.

O seu objetivo é avaliar os possíveis impactos causados a vida população das áreas urbanas afetadas por empreendimentos com significativo impacto ambiental. Conforme observa Marques (2010, p. 205):

O estudo de impacto de vizinhança tem a finalidade de apontar impactos negativos e positivos que advirão com a obra ou finalidade. E permitirá que, projetando o empreendimento no futuro, possam ser identificados problemas que prejudicarão a qualidade de vida dos membros da comunidade.

O Estatuto das Cidades impõem aos municípios, através de lei, definir os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana, que dependerão de elaboração prévia de um Estudo de Impacto de Vizinhaça (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento, neste sentido os critérios a serem adotados pelas prefeituras devem, conforme as suas realidades locais, considerar três variáveis segundo Dallari *et al* (2006, p. 308) o tamanho da obra, o local onde será executada e a sua finalidade:

Embora a Lei 10.257/2001 não confira as características dos empreendimentos e questão, é possível extrair do texto legal que a lei municipal só poderá utilizar por critério diferenciador o resultado de relação existente entre o porte de obra, a região em que será executada e o fim a que se destina. Não é um critério fixo para todos os municípios.

O Estudo de Impacto de Vizinhança deve analisar no mínimo as seguintes questões, de acordo com os incisos do artigo 37 da Lei 10.257/01: o adensamento populacional; os equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação; paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. Uma vez que determinados empreendimentos executados em área urbana sem os devidos cuidados podem prejudicar severamente as condições de vida de uma parcela da população, conforme expõem Dallari *et al* (2006, p. 307):

É que o simples aparecimento de uma obra ou atividade nova pode gerar constrangimentos e/ou distúrbios se construída em determinados locais ou representar uma dimensão considerável. Não só todos os serviços públicos prestados na região (transporte, infra-estrutura, saneamento etc.), como também os simples comportamentos daqueles que habitam nas proximidades podem ser afetados pela tão só construção do empreendimento – repita-se -, ainda que em conformidade com toda a legislação urbanística que disciplina a forma pela qual ele deve ser levado a efeito.

Aos documentos gerados pelo Estudo de Impacto de Vizinhança deverá ser dada publicidade a toda sociedade pelo Poder Municipal, com a elaboração do seu respectivo relatório. Estudo de Impacto de Vizinhança não substitui o Estudo de Impacto Ambiental, conforme disposto no artigo 38, sendo apenas complementar a este. Antunes (2009, p. 328) critica a necessidade dos dois estudos para atividades que não sejam industriais:

Penso que o EIV é um instrumento mais do que suficiente para que se avaliem os impactos gerados por uma nova atividade a ser implantada em área urbana – não se tratando de atividade industrial. Penso que o EIV nada mais é do que um EIA para área urbana e *data vênia*, creio ser completamente destituída de lógica ou razão a obrigatoriedade de ambos os estudos.

Como verificamos nas palavras do ilustre doutrinador os empreendimentos de caráter industrial, para serem corretamente licenciados em áreas urbanas, devem se submeter a um procedimento de licenciamento ainda mais rigoroso, sendo este composto de dois estudos prévios um voltado para o cumprimento de requisitos ambientais e outro com a mesma finalidade, no entanto urbanística.

Estas exigências longe de representarem excesso de burocracia por parte do Poder Público, são indispensáveis para as atividades industriais, que sabidamente

são as fontes mais comuns de agressão ao meio ambiente em sentido amplo. Como ocorrido com o EIA, o EIV também foi negligenciado no empreendimento da usina de asfalto do município.

A realização do EIV, no caso da usina de asfalto certamente teria identificado a incompatibilidade entre a natureza da atividade industrial da usina de asfalto, com o local onde a mesma foi implantada, ou seja, um bairro predominantemente residencial, esta simples constatação teria evitado muitos prejuízos para a população vizinha ao empreendimento e ao meio ambiente.

Verificaremos a seguir como as informações produzidas nos estudos prévios devem ser disponibilizadas para a população interessada.

2.6 OS RELATÓRIOS DE IMPACTO AMBIENTAL E DE VIZINHANÇA

Após a conclusão do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) será gerado o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e o Relatório de Impacto de Vizinhança (RIVI), ou quando necessário, outro relatório de menor complexidade como Relatório de Controle ambiental (RCA).

Estes documentos deverão refletir as conclusões dos estudos sendo elaborado, em linguagem de fácil compreensão pelo público, para que as pessoas atingidas pela implantação da atividade potencialmente danosa, possam entender as futuras modificações no meio ambiente natural e urbano, para facilitar o entendimento devem possuir mapas, gráficos e outras formas de comunicação visual, especificando vantagens e desvantagens do projeto, pode-se afirmar, em curta síntese que o RIMA é o resumo do EIA, enquanto o RIVI é o do EIV. Declara Antunes (2009, p. 316) sobre o RIMA:

Muitas vezes, há confusão entre o Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental. O Estudo de Impacto Ambiental – EIA é o conjunto de pesquisas que se fazem necessárias para avaliar o impacto ambiental de um determinado empreendimento. O Relatório de Impacto Ambiental – RIMA é parte integrante do EIA e tem por finalidade fazer com que os conceitos técnicos e científicos sejam acessíveis a população em geral.

Essa facilidade de entendimento é consequência direta da exigência constitucional de publicidade do EIA, como parte do procedimento de licenciamento, contudo essa publicidade deve respeitar ao sigilo industrial, quando indispensável a

atividade, conforme previsto no artigo 11 da Resolução 001/86 do CONAMA. Suas cópias devem ser mantidas em locais de fácil acesso a população interessada, sendo essa responsabilidade do órgão licenciador.

Analisaremos em seguida como se materializam o princípio constitucional ambiental da participação, embora de forma mitigada, no procedimento de licenciamento ambiental.

2.7 O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO E AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

O princípio da participação é consequência da forma republicana de governo adotada pelo Brasil, onde todo o poder pertence ao povo que é detentor de sua titularidade, devendo exercê-lo nas formas previstas em lei. O povo também é responsável pela tutela do bem ambiental devendo, por conseguinte participar ativamente das decisões, que envolvam diretamente a utilização ou qualquer risco a esses bens ou a sua qualidade de vida, neste sentido afirma Fiorillo (2011, p. 124):

O princípio da participação constitui ainda um dos elementos do Estado Social de Direito (que também poderia ser denominado Estado Ambiental de Direito) porquanto todos os direitos sociais são a estrutura social de uma saudável qualidade de vida, que como sabemos é um dos pontos cardeais da tutela ambiental.

O pleno exercício do direito de participação popular pressupõe previamente a satisfação de dois outros direitos básicos previstos na Constituição: os direitos de informação e educação ambiental, Conforme assevera Chiuvite (2010, p. 39):

Esse princípio já elencado no caput do artigo 225 prevê uma atuação conjunta do Poder Público e da sociedade na proteção do meio ambiente. Para a efetivação dessa ação em conjunto, a informação e a educação ambiental são meios necessários (cf. Art. 225, § 1º, VI).

Neste sentido podemos vislumbrar como pré-requisito para efetivação deste princípio, a informação da população diretamente atingida pela possível degradação causada pelo empreendimento. Sendo que essas informações devem ser claramente compreendidas pelos interessados, desta constatação emerge a importância do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) com seu Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e seus outros pares.

Outro momento do procedimento de licenciamento, onde se manifesta o princípio da participação é nas audiências públicas, que estão previstas no artigo 2º da Resolução 001/86 do CONAMA, como também na Resolução 009/87, editada com o objetivo de disciplinar a realização das audiências públicas no processo de licenciamento ambiental. Observa Antunes (2009, p. 317) sobre as audiências públicas: “A pouca tradição democrática de nossa sociedade faz com que a audiência pública seja, de longe, o mais criticado dos institutos jurídicos postos a serviço da defesa do meio ambiente.”.

Embora não seja obrigatória a sua realização em função de lei, não resta dúvida que a mesma consiste em uma oportunidade ímpar, para as populações diretamente atingidas pelos possíveis efeitos negativos da atividade ou empreendimento, possam se informar e manifestar no decorrer do licenciamento ambiental. Neste sentido afirma Antunes (2009, p. 318): “A audiência deve ser realizada de forma a permitir que os cidadãos possam dela participar”.

Seu objetivo é expor aos interessados o conteúdo do estudo em análise e do seu referido relatório, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito deste, podendo ser convocada pelo órgão ambiental responsável pelo licenciamento, pelo Ministério Público, por entidade civil ou por um grupo de no mínimo cinquenta pessoas. Após o recebimento do RIMA, o órgão informará a sociedade dentro do prazo de quarenta e cinco dias, para que os interessados possam solicitar a audiência pública. A solicitação de audiência sem a respectiva realização pelo órgão ambiental invalida o processo de licenciamento. Observa Assunção (p. 10) sobre as audiências públicas ambientais:

Verifica-se que as audiências públicas são legitimadas pela idéia de participação da comunidade nos assuntos que envolvem o meio ambiente e, conseqüentemente, com todos os aspectos sociais e econômicos da vida de cada um e de todos, já que possibilitam aos interessados a oportunidade de questionar, condenar, apoiar a instalação daquele empreendimento que poderá trazer mudanças significativas na sua vida e na das demais pessoas que sofrerão influência da instalação e operação.

A Lei nº 5887/95 estabelece entre os princípios da Política Estadual do Meio Ambiente positivados nos incisos de seu artigo 2º, a garantia de participação popular nas decisões relacionadas com meio ambiente, como também o direito de acesso as informações ambientais, a mesma Lei prevê a realização das audiências públicas nos artigos 91, inciso II; 92 ,inciso II e VI; 103; 104 e 109.

Conforme a localização dos solicitantes e a complexidade do empreendimento a ser licenciado, poderão ser convocadas mais de uma audiência e em locais diferentes sobre o mesmo RIMA. A audiência será dirigida pelo representante do órgão licenciador que após a apresentação do RIMA, deverá proceder a discussão do relatório com os interessados, sendo ao final da audiência redigido uma ata simplificada que deverá ser juntada ao RIMA, junto com todos os documentos entregues durante a audiência, a fim de subsidiar a decisão do órgão licenciador quanto a aprovação do projeto. Quanto ao caráter consultivo da audiência pública observa Antunes (2009, p. 317):

A audiência pública não possui caráter decisório. É uma atividade de natureza consultiva. Ela é, entretanto, um ato oficial e que, nesta condição, deve ter os seus resultados levados em consideração. Cabe, no entanto, observar que o artigo 5º da Resolução nº 9/87 vem sendo pouco explorado.

O referido artigo determina que os órgãos licenciadores deverão levar em consideração além dos relatórios de impactos ambientais, também as informações produzidas durante as audiências públicas registradas em ata, com o objetivo de balizar o parecer final a respeito da aprovação do projeto e concessão da licença. Neste sentido observa acertadamente Antunes (2009, p. 318):

Penso aqui se estabeleceu um dever de levar em conta a manifestação pública. Este dever se materializa na obrigação jurídica de que o órgão licenciante realize um reexame, em profundidade de todos os aspectos do empreendimento que tenham sido criticados, fundamentadamente, na audiência pública.

Foi verificado que este valoroso instrumento de participação popular não foi utilizado no licenciamento ambiental da usina de asfalto do Amparo, fato este que privou a população local do seu direito de acesso a informação sobre o empreendimento, e conseqüentemente de qualquer possibilidade de participação no licenciamento da usina.

Abordaremos no próximo tópico as características do documento que deve ser expedido pelo órgão licenciador ao término do regular procedimento de licenciamento para permitir a instalação e operação do empreendimento, considerado efetiva ou potencialmente causador de impacto ambiental.

2.8 A LICENÇA AMBIENTAL

A definição legal de licença ambiental encontra-se no artigo 1º, inciso II, da Resolução 237/97 do CONAMA como sendo, *in verbis*:

Ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Conforme afirma Antunes (2009, p. 147) “O licenciamento ambiental se materializa nos alvarás ambientais, que podem ser de vários tipos diferentes”. Desta forma o Poder Público pode permitir o funcionamento de atividades as quais utilizam os recursos ambientais, através de licenças ou autorizações para pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas.

O mesmo autor observa que os alvarás ambientais, embora sejam concedidos baseados em normas e princípios do Direito Administrativo, sofrem importantes transformações quando destinadas a disciplinar intervenções sobre o meio ambiente. Neste sentido o próprio termo licença, que no Direito Administrativo possui atributos como a vinculação e a definitividade incorporando-se ao patrimônio do empreendedor após serem concedidas, no Direito Ambiental a manutenção das licenças está condicionada permanência das condições que motivaram a sua concessão.

Ao receber a licença ambiental, o empreendedor assume os compromissos para a manutenção da qualidade ambiental do local em que se instala, respeitando todas as condições estabelecidas durante o licenciamento ambiental, sob pena de a mesma ser cassada pelo órgão licenciador em caso de descumprimento.

A licença também poderá ser revogada pelo aparecimento de novas condições independente da vontade das partes, quando de acordo com Leite *et al* (2011, p. 38) “podem surgir situações extremas em que, mesmo durante a vigência da licença ambiental, torne-se necessário revogá-la, por força de circunstâncias que embora inexistentes no momento da sua expedição, passaram a representar prejuízos á coletividade”. Neste aspecto Fink *et al* (2002, *apud* CHIUVITE, 2010, p. 85) afirmam que:

Em outras palavras, enquanto as condições fixadas pela licença ambiental atenderem ao fim maior que é a preservação do meio ambiente saudável, será mantida: caso deixe de atendê-lo, a licença deverá ser revista. Inference, portanto, que a licença ambiental é dotada implicitamente, de uma verdadeira cláusula *rebu sic stantibus*, ou seja, se as condições iniciais que deram ensejo à concessão da licença mudarem, esta também pode ser alterada ou até retirada.

No entanto também as licenças ambientais não apresentam a discricionariedade e a precariedade das autorizações do Direito Administrativo, pois os empreendimentos que provocam modificações ao meio ambiente são consideravelmente dispendiosos, se tornando indispensável uma proteção jurídica mínima ao empreendedor para que possam ser viabilizados. Outra particularidade da licença ambiental em relação à administrativa é a sua divisão em três modalidades: prévia, de instalação ou de operação; de acordo com previsto na Resolução 237/97, *in verbis*:

Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças: I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação; II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante; III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Outra característica distintiva das licenças no Direito Ambiental são os prazos de validade determinados, de acordo com a fase do projeto, através do qual o órgão ambiental estabelece regras, condições, restrições e medidas de controle ambiental para serem seguidas pela atividade que está sendo licenciada. Quanto ao prazo máximo de validade variam de acordo com a modalidade de licença. As licenças prévia, de instalação e de operação têm prazos máximos de cinco, seis e dez anos respectivamente.

Estes prazos tem por objetivo manter uma constante observação das autoridades públicas sobre os empreendimentos licenciados, a fim de evitar a consolidação dos padrões tecnologicamente ultrapassados nas atividades

desenvolvidas pelos empreendedores referentes a preservação ambiental, conforme afirma Antunes (2009, p. 153).

A situação, portanto, deve ser posta nos seguintes termos: enquanto uma licença for vigente, a eventual modificação de padrões ambientais não pode ser obrigatória para aquele que esteja regularmente licenciado segundo padrões vigentes a época da concessão da licença. O Poder Público, entretanto, poderá negociar com o empreendedor a adoção voluntária de novos parâmetros de proteção ambiental. Uma vez encerrados o prazo de validade de uma licença ambiental, os novos padrões são imediatamente exigíveis.

Quanto à natureza da licença ambiental acertadamente observa Leite *et al* (2011, p. 38):

Com efeito, não há dúvidas de que, embora tenha tido sua inspiração no direito administrativo, a licença ambiental goza de peculiaridades que não permitem seja ela compreendida nos modelos clássicos de classificação do atos autorizativos. Logo, ter-se-ia aí um *tertium genus* qual não se enquadra de modo absoluto em nenhuma das modalidades referidas.

Deste modo embora as licenças ambientais, sejam consideradas um ato administrativo *sui generis*, não existe a previsão legal ou doutrinária de uma “autorização ambiental”, emitida pelo órgão ambiental municipal, para permitir o funcionamento de uma usina de asfalto, como ocorrido no caso da usina asfalto da prefeitura.

Outra irregularidade no licenciamento da usina, junto ao órgão ambiental estadual, foi a emissão de uma licença ambiental estadual, desacompanhada de qualquer estudo ou relatório que identificasse os impactos da atividade da usina de asfalto no meio ambiente.

Estes fatos nos despertam a atenção sobre a competência dos órgãos ambientais para execução do licenciamento ambiental, questão suscitada frequentemente nos tribunais e que será abordada no próximo tópico.

2.9 A COMPETÊNCIA PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

As competências são poderes atribuídos aos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para que possam desenvolver as suas funções. A repartição de competências deriva da forma federativa de Estado que é caracterizada pela unidade política e pela descentralização administrativa. No Brasil

a atribuição constitucional de poderes dos entes da Federação adotou o critério da predominância do interesse, onde de acordo com Morais (2007, p. 285):

Assim, pelo princípio da predominância do interesse, à União caberá aquelas matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que aos Estados referem-se às matérias de predominante interesse regional e aos municípios concernem os assuntos de interesse local. Em relação ao Distrito Federal, por expressa disposição constitucional (CF, art. 32, § 1º), acumulam-se, em regra, as competências estaduais e municipais, com a exceção prevista no art. 22, XVII, da Constituição.

No que tange ao licenciamento ambiental existem muitas incertezas que permeiam a definição da competência do ente federado, e conseqüentemente do órgão licenciador que deverá se responsabilizar pela execução do licenciamento, Leite *et al* (2011, p. 39) atribui estas dificuldades a duas razões, uma prática e outra jurídica.

Um dos pontos mais complexos do licenciamento ambiental diz respeito a competência para a expedição das licenças. Essa circunstância deve-se a razões de ordens prática e jurídica. Do ponto de vista prático, isso se dá porque, dependendo da atividade, há interesse de todos os órgãos em licenciar. Outros, contudo, não chamam a atenção de qualquer deles, que preferem omitir-se. Sob a ótica jurídica, ou, mais precisamente legislativa, a matéria não parece esta solucionada a contento, o que leva a uma série de divergências.

Inicialmente a matéria relativa à competência para realização do licenciamento ambiental foi regulamentada pelo artigo 10 da Lei 6.931/81 que rege a política nacional ambiental atualizada pela Lei 7.804/89, *in verbis*:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

A referida lei estabeleceu que a realização do licenciamento, via de regra, é competência do órgão ambiental estadual, no entanto se houver inércia deste órgão ambiental ou se ocorrer risco do empreendimento causar significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional também será do órgão ambiental federal, o IBAMA, a responsabilidade suplementar, pela sua realização. A Resolução 001/86

confirmou em seu artigo 2º esta distribuição de competências entre os entes estadual e federal supletivamente.

No entanto com a promulgação da Constituição Republicana em 1988, ocorreu uma modificação na distribuição das competências em matéria de execução da política ambiental, de acordo com o artigo 23, a proteção ao meio ambiente passou a ser de responsabilidade de todos os entes federados, incluindo assim os municípios. Assim não se verificava na legislação infraconstitucional qual seria a atribuição do município no licenciamento ambiental. Esta situação segundo Mukai (2010, p. 92) foi solucionada com a Resolução 237/97 que ratificou em seu artigo 4º e incisos a competência do órgão licenciador federal, nas seguintes atividades, *in verbis*:

I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União. II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados; III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados; IV - destinados a pesquisar, lavar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN; V- bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

Para os Estados a mesma Resolução estabelece em seu artigo 5ª a competência dos órgãos licenciadores para, *in verbis*:

I - localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal; II - localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais; III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios; IV – delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

O artigo 6º estabelece para os municípios o licenciamento ambiental em atividades cujo impacto seja local como também aquelas delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio. Sobre esta divisão assevera Chiuvite (2010, p. 75):

Considera-se que o licenciamento integra o âmbito da competência de implantação da política ambiental de modo que os três níveis de governo (União/Estados e Distrito Federal e os Municípios) estariam habilitados a licenciar empreendimentos com impactos ambientais, sendo cada um deverá adequar a sua estrutura administrativa com o objetivo de cumprir essa função que decorre diretamente da Constituição Federal.

Esta distribuição de competências realizada pela Resolução 237/97 quanto ao licenciamento ambiental, esta de acordo com o determinado na Constituição da República, deste modo conforme a natureza da atividade poderá ser realizado o licenciamento em uma das três esferas de governo, pelo disposto em seu no artigo 7°.

Embora o artigo 7° da Resolução do CONAMA nº 237/97 determine que o licenciamento ambiental seja realizado por apenas um ente federativo, a doutrina e os tribunais tem entendido em sentido diverso, considerando a possibilidade de licenciamento ambiental em múltiplos entes federados independentes, ou como ato administrativo complexo, ou seja, um único licenciamento com a participação de órgãos ambientais de dois ou mais entes federados. Conforme expõem Antunes (2009, p. 153):

Desejo ressaltar que evidentemente, no uso da competência administrativa residual de cada um dos integrantes do SISNAMA, é plenamente possível que sejam necessárias licenças diversas e que a concessão de uma delas, por si só, não seja suficiente para autorizar determinado procedimento. Nesta hipótese, é possível a oposição de embargos administrativos a empreendimentos que não possuam todas as licenças necessárias.

E na decisão exarada pela Excelentíssima Desembargadora Federal Doutora Consuelo Yoshida do Tribunal Regional Federal da 3° Região, no processo referente ao licenciamento do Rodoanel Mário Covas em São Paulo (TRF-3, PROC. 2003.61.00.025724-4):

Trata-se de pioneira e histórica experiência de licenciamento ambiental que, embora processado num único e mesmo nível, sintetizará a participação efetiva e integrada das esferas federal, estadual e também municipal, no que couber, resultando, como dito, em licenças ambientais como atos complexos de natureza jurídica constitucional, lastreadas no art. 225 combinado com o art. 23, VI, VII e parágrafo único da Constituição Federal.

Diante do exposto não resta dúvida que esta experiência inovadora do licenciamento ambiental como ato complexo, embora ainda não exista previsão legal, seria uma alternativa viável para aumentar a credibilidade dos procedimentos de licenciamento ambiental, bem como para eliminar distorções legais no seu procedimento, onde podemos citar como exemplo o autolicenciamento ocorrido no licenciamento da usina de asfalto.

A distribuição de competências relativas a proteção ambiental promovidas pela Constituição da República e regulamentada em matéria de licenciamento ambiental pela Resolução 237/97, contribuíram para a ocorrência no direito ambiental de um fenómeno, que tem desvirtuado os objetivos do licenciamento ambiental denominado de autolicensing. De acordo com Machado (p. 1):

Esse tipo de licenciamento ambiental ocorre quando os órgãos públicos forem licenciar obras ou atividades financiadas pelo próprio ente federado licenciador (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios). Exemplifique-se com hipóteses, que devem ser evitadas: a União licenciar sozinha a transposição de rios federais (que banhem diversos Estados), a localização e o funcionamento de portos, estradas e aterros de rejeitos radioativos; os Estados licenciarem com exclusividade as estradas, que necessariamente passem por diversas localidades; Municípios que queiram licenciar isoladamente depósitos de rejeitos perigosos.

Inicialmente verificamos no autolicensing uma afronta clara, a dois princípios constitucionais norteadores da Administração Pública, o primeiro é o da impessoalidade, o segundo é o da moralidade ambos previstos no artigo 37 da Lei Maior. Assevera Fink *et al* (2000 *apud* BLUMM, 2008, p. 42) sobre a aplicação destes princípios no licenciamento ambiental:

A impessoalidade está relacionada à falta de imparcialidade, pois além do poder discricionário permitir o subjetivismo, permite ainda que a pessoa jurídica de direito público seja proponente e julgadora do seu projeto. A moralidade, por sua vez, constitui atributo indissociável à regularidade do proceder administrativo e inexistindo tal requisito no autolicensing, viola-se o próprio direito, ocasionando ilegitimidade e tornando inválidos a conduta e o seu resultado. Portanto, não basta que o ato seja legalmente permitido, é essencial que se atinja o componente moral e ético.

Devemos observar também o preceito ético que ninguém pode ser juiz na causa em que tem interesse, sob pena de o ato administrativo praticado não venha a atender aos anseios da coletividade, podendo até mesmo a prejudicá-la. Observa Fink *et al* (2000 *apud* BLUMM, 2008, p. 43) sobre esta prática:

[...] o autolicensing é um exemplo típico em que a legalidade não é suficiente para a legitimidade e regularidade de ato administrativo. Acrescenta que as regras da boa administração, o senso comum de retidão e de gestão pública, deixam claro que situações desse naipe constituem desvios de finalidade do verdadeiro espírito da lei. Por fim, diz que a sociedade não pretende correr riscos, por possuir plena noção das dificuldades ou impossibilidades inerentes à reparação das degradações perpetradas aos recursos naturais.

Verificamos essas consequências nefastas do autolicenciamento, no caso da usina de asfalto de Santarém, onde o Poder Público Municipal foi ao mesmo tempo licenciado e licenciador do empreendimento, fato este que contribuiu para execução de um procedimento de licenciamento incompleto.

2.10 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL URBANO EM SANTAREM

Embora o licenciamento ambiental seja disciplinado predominantemente pelo Direito Ambiental é inegável o seu caráter de instrumento de prevenção a degradação ambiental, aplicável também ao meio ambiente artificial ou urbano, ou seja, nas cidades. Neste sentido observa Peres (p. 18):

Além da maior abrangência do licenciamento ambiental, quanto aos impactos ambientais urbanos de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais e potencialmente poluidores, a ampla participação do Poder Público Municipal no âmbito do procedimento licenciatório torna indiscutível seu papel também de instrumento da política urbana, com ou sem EIA.

Embora a doutrina com fundamento na Constituição Republicana tenha estabelecido a autonomia do Direito Urbanístico em relação a outros ramos do direito público, como o Administrativo e o Ambiental, não resta dúvida que determinados instrumentos de efetivação de direitos, transitam por uma zona interdisciplinar, se socorrendo ora de conceitos, ora de procedimentos presentes nos demais ramos do direito, conforme observa Peres (p. 19):

Primeiro de tudo, que o meio ambiente urbano abrange meio ambiente natural, artificial e cultural, o que o torna objeto de tutela comum do Direito Ambiental e do Direito Urbanístico. E que, da interface entre os dois ramos do Direito resulta a previsão de várias normas ambientais no Estatuto da Cidade. Dentre elas, a inclusão do EIA, antigo instrumento da política ambiental, como instrumento da política urbana, e a criação do EIV, estudo análogo específico para a previsão de impactos no ambiente urbano.

Desta forma, a previsão legal de dois estudos prévios precedentes a um licenciamento ambiental previsto em área urbana, conforme observado no Estatuto das Cidades, como também a previsão na Resolução 237/97 do CONAMA quanto ao licenciamento no nível local, associados regulamentação na Lei Orgânica do Município de Santarém de uma licença ambiental municipal, não deixa dúvida sobre

a legitimidade do licenciamento ambiental, como instrumento de prevenção a degradação ambiental do meio ambiente urbano.

2.11 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA USINA DE ASFALTO

No entanto como foi observado no caso da usina de asfalto durante no desenvolvimento deste capítulo, esta legitimidade do licenciamento ambiental urbano, não foi acompanhada da eficácia naturalmente esperada.

O Poder Público Municipal, como ente federado com a função constitucional de proteção, defesa e fiscalização do meio ambiente deveria ser o primeiro a respeitar a legislação de proteção do meio ambiente promovendo o regular licenciamento da usina de asfalto de sua propriedade.

A não observância dos estudos de impacto ambiental e de vizinhança, levando a não realização dos seus respectivos relatórios e conseqüentemente a não realização da audiência pública, macularam o regular procedimento de licenciamento, chegando em várias oportunidades, a ferir princípios constitucionais ambientais de nosso ordenamento jurídico.

O órgão licenciador do estado, possuidor de competência para realização do procedimento, também não atuou de forma regular no licenciamento da usina de asfalto, emitindo uma licença que incorria nos mesmos erros da municipal.

Mesmo após a entrada em operação do empreendimento, a lei possibilitava, em caráter excepcional, a realização de estudos posteriores, para regularizar o empreendimento e talvez viesse a mitigar os impactos causados pela operação do empreendimento, possibilidade esta que também não foi aproveitada pelos empreendedores.

Convém ressaltar ainda a omissão dos três entes federados quanto à fiscalização do empreendimento, diante dos notórios prejuízos causados ao meio ambiente e a população.

Esta omissão, em relação ao órgão ambiental municipal, levantou suspeitas sobre a capacidade técnica deste órgão de fiscalizar empreendimentos com efetiva ou potencial capacidade de degradação ambiental na cidade. Esta incapacidade do órgão ambiental municipal foi confirmada posteriormente, de acordo com o fragmento do relatório da vistoria técnica da feita pelo órgão ambiental municipal em

01/04/08, transcrito da petição inicial da ação civil pública (TJ-PA, ACP, nº2009.1.003410-3) abaixo:

Os indicadores ambientais de poluição atmosférica, com seus elementos fundamentais, examinando-se o ar quanto à qualidade e geração de poeira (particulado) e gases, e o solo quanto a sua qualidade, alteração de uso, erosão e assoreamento, não foram possíveis avaliar, pois, não possuímos equipamentos apropriados para tais medições, mas foi verificado um elevado nível de fumaça e odor forte, característico da produção de asfalto.

Este fragmento demonstra que o órgão ambiental municipal além de não possuir recursos técnicos adequados para fiscalizar o empreendimento por ele licenciado, possuía conhecimento do elevado índice de poluentes emitidos para atmosfera pela usina de asfalto.

Estes fatos comprometeram mortalmente a eficácia do procedimento de licenciamento da usina de asfalto, refletindo posteriormente em diversos impactos socioambientais que levaram o caso aos tribunais na busca de efetividade dos direitos humanos ambientais urbanos atingidos, como veremos no próximo capítulo.

3. OS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS DA USINA DE ASFALTO E A EFETIVIDADE DA PROTEÇÃO PELA JUDICIALIZAÇÃO

No exemplo da usina de asfalto encontramos uma situação muito comum em todo o Brasil atualmente, onde a preocupação exclusiva com o desenvolvimento, sem avaliar suas consequências ambientais, leva degradação do meio ambiente e conseqüentemente da qualidade de vida população.

3.1 OS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS CAUSADOS PELA USINA DE ASFALTO

A entrada em funcionamento no ano de 2003 do referido empreendimento, ocasionou o aparecimento de diversos danos ao meio ambiente natural e a saúde população vizinha à usina, conforme conclusão do Relatório de Vistoria e de Avaliação Técnica, produzido pelo Ministério Público Estadual na Ação Civil Pública (ACP) da usina de asfalto e relatos de moradores vizinhos ao empreendimento conforme registrado na petição inicial: (TJ-PA, ACP, nº2009.1. 003410-3):

Em 08.04.2008 houve vistoria na usina de asfalto pelo Ministério Público, sendo apresentado Relatório de Vistoria e de Avaliação Técnica (fls. 46 a 56 dos autos do PA), concluindo-se, em suma que a Usina de asfalto gerenciada pela Secretaria Municipal de Infra-Estrutura – SEMIF de Santarém apresenta infra-estrutura deficiente para o ambiente no qual está inserida e indicava que a continuidade das atividades naquele local exigia imediatamente: remoção de moradores, construção de muro confinante da usina, adequação dos tanques das águas resultantes das lavagens de gases, colocação de filtros na chaminé, regulação dos horários de funcionamento, adequação dos locais para estocagem de insumos e plantio de vegetação como barreira natural para minimizar a dissipação de material particulado fino pelos ventos.

Os graves problemas de infra-estrutura da usina levaram a ocorrência de vários impactos, entre estes os mais sérios, foram os causados à saúde dos moradores vizinhos ao empreendimento, fato este que será abordado em seguida.

3.1.1 Os impactos à saúde da população

Os moradores vizinhos ao empreendimento da usina de asfalto desde a data de início de operação do empreendimento passaram apresentar diversos problemas de saúde. Esses problemas foram verificados principalmente nas crianças, de acordo com relatos dos moradores diretamente atingidos, pelo funcionamento da

usina aos membros do Ministério Público, conforme abaixo transcritos da petição inicial: (TJ-PA, ACP, nº2009.1. 003410-3):

Ana Maria Correa Rego “a pessoa que mais sofre em sua casa é seu filho Vitor Mateus, que atualmente está com 11 anos de idade, [...] neste momento viu-se obrigada a permitir que seu filho mudasse para casa de sua avó materna, no bairro do Caranazal, em razão da saúde da criança está afetada pelo funcionamento da usina, [...] seu filho passou a residir próximo a usina a partir dos cinco anos de idade e desde então a sua saúde foi afetada, apresentando enxaqueca, com dor de cabeça, secura na garganta, irritação no nariz náuseas e vômito freqüente, [...] atualmente não se queixa mais de dor de cabeça e náuseas, com exceção dos fins de semana que passa na residência localizada às proximidades da usina, quando novamente queixa-se de problemas respiratórios [...].

Observamos neste aspecto a mais uma violação pelo empreendimento municipal, de um dos direitos mais elementares ao homem, como também de um dever do Estado, previsto em nossa Lei Maior, o direito fundamental à saúde, que se encontra positivado no artigo 196 da Constituição Republicana de 1988.

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Quanto à abrangência dos prejuízos aos seres humanos, ao meio ambiente artificial e natural causados pela poluição do ar observou Sewell (1978, *apud* MARQUES, 2010, p.135) “O ar precisa ser respirado, e os poluentes afetam a saúde. Os imóveis sofrem corrosão. O ecossistema natural fica estropiado. Sentimentos estéticos são afrontados.”

Assevera Marques (2010, p. 135) em relação especificamente aos severos danos causados saúde da população diretamente atingida pela poluição da atmosfera que:

A maioria das vítimas da poluição do ar não morre durante um episódio desses. Elas contraem uma doença respiratória ou outro sintoma associado com a poluição do ar, enfraquecem gradativamente, para depois morrer tipicamente de pneumonia, ataque do coração ou falha de algum órgão vital. Ou geram crianças com defeito congênito que a pesquisa médica posterior relacionará com algum poluente do ar. Ou talvez desenvolvam uma doença, como câncer, causada por um conjunto mal compreendido de fatores, com a poluição do ar apenas como um componente possível.

A usina de asfalto era operada incessantemente pelos seus responsáveis, não possuindo uma rotina em relação aos horários para funcionamento, fato este que prejudicava o repouso noturno dos moradores vizinhos ao empreendimento. Conforme relatado por uma das moradoras aos membros do Ministério Público Estadual, extraído da petição inicial (TJ-PA, ACP, nº2009.1. 003410-3):

Marivan de Oliveira Santos "... seu caso é mais grave porque possui uma criança em casa, de quase dois anos, durante o repouso noturno, a usina funciona de modo ininterrupto, inclusive para aquecer o CAP gerando calor e odores insuportáveis [...] tal procedimento libera uma fumaça negra no ar, a qual causa sufocamento, invadindo as casas das pessoas [...] sua criança Cristian de Oliveira Padilha, vive acometida de problemas respiratórios [...] possui atestados médicos e receitas em relação a referida criança [...] as crianças da comunidade costumam entrar livremente na área da usina, inclusive durante o funcionamento desta, [...] as crianças entram na referida área inclusive para empinar papagaio, existe uma escola de nome Olindo do Carmo Neves, próximo da área da usina, cerca de um quarteirão..."

Além da poluição do ar, foram constatados através do laudo pericial nº 036.2009, a ocorrência de prejuízos a saúde da população, causada pelo excesso de ruídos emitidos pelo funcionamento da usina de asfalto, conforme se observa no trecho do laudo transcrito, extraído da petição inicial (TJ-PA, ACP, nº2009.1. 003410-3):

Foram constatados níveis elevados de ruídos de pressão sonora e poluição atmosférica com materiais particulados, o qual ocasiona danos à saúde, principalmente de crianças que são as primeiras vítimas do descaso dos poluidores e de quem deveria fiscalizar. Esses danos vão das doenças respiratórias a surdez produzidas pelos ruídos da usina de asfalto, veículos, máquinas e implementos.

A propagação de som que tenha como consequência o dano a saúde, a segurança ou ao bem estar da população, será considerada como poluição, de acordo com o previsto no artigo 3º inciso III, alínea a da Lei 6938/81. De acordo com Marques (2010, p. 147):

Cientificamente, considera-se som "as vibrações mecânicas ocorridas na matéria situadas dentro de uma ordem de frequência limitada que ativa o tímpano de 20 hertz a 20.000 hertz". Ruído é o som ou sons indesejáveis de muitas frequências diferentes ligados de maneira não harmônica.

Os impactos não se restringiram apenas a saúde dos moradores como também causou prejuízos ao meio ambiente natural é artificial como será analisado no próximo tópico.

3.1.2 Os impactos ao meio ambiente natural e artificial

A poluição atmosférica ou do ar pode ser definida de acordo com o artigo 1º da Resolução nº 03/90 do CONAMA, como sendo a superação dos limites legalmente estabelecidos de poluentes, causando a alteração das características físicas, químicas e biológicas da atmosfera, provocando prejuízos à natureza e ao bem-estar da população. Conforme o parágrafo único do artigo 1º deve ser considerado poluente:

Entende-se como poluente atmosférico qualquer forma de matéria ou energia com intensidade e em quantidade, concentração, tempo ou características em desacordo com os níveis estabelecidos, e que tornem ou possam tornar o ar: I - impróprio, nocivo ou ofensivo à saúde; II - inconveniente ao bem-estar público; III - danoso aos materiais, à fauna e flora. IV - prejudicial à segurança. Ao uso e gozo da propriedade e às atividades normais da comunidade.

O meio ambiente natural também foi atingido com a poluição atmosférica, que causa a degradação da flora e da fauna acabando por atingir também de forma indireta a própria população com o aumento de espécies animais indesejados em função do desequilíbrio ambiental. Conforme afirma Marques (2010, p. 136):

A poluição do ar pode atingir diretamente a fauna, matando-a, ou determinando a degradação da saúde dos animais ou expulsando-os do local, impondo sua transferência para áreas menos afetadas. Isso pode alterar o tipo e a abundância da fauna determinado alterações no ecossistema e na cadeia alimentar. Pode afetar também, da mesma forma, a flora, que pode ser exterminada, expondo gravemente o solo e intempéries, ou ter a sua variedade alterada. Nesse último caso, pode influenciar na composição da fauna: faltando alimento para um determinado tipo de animal, e este parte para outras regiões em busca da vegetação que lhe serve de alimentação.

Em relação aos danos ao meio ambiente artificial que representam prejuízos econômicos a população atingida pela poluição atmosférica afirma Marques (2010, p. 136):

A poluição do ar afeta os materiais, sejam metais (poluentes ácidos associados à umidade provocam corrosão), pedras de construção (dióxido de enxofre como fonte de ácido que dissolve as pedras calcárias), vestuários (enfraquecem diretamente ou pelas mais freqüentes lavagens e as cores se alteram, desbotando os corantes) e pinturas (redução da vida das camadas protetoras, sujeiras das superfícies e descoloração pela ação de sulfetos).

As residências dos moradores vizinhos a usina de asfalto, também sofriam com a degradação da qualidade do ar e com tremores causados pela operação da usina, de acordo com o relato de uma das pessoas atingidas pela poluição do ar, conforme fragmento da petição inicial (TJ-PA, ACP, n°2009.1. 003410-3):

Risonilda Monteiro Mota "... durante o aquecimento do CAP (Cimento Asfáltico de Petróleo), matéria-prima do asfalto que é aquecida dentro de um tanque, é liberado na atmosfera material sólido, como pequenos grãos, que são liberados durante explosões, que chegam a provocar tremores na casa da declarante... os moradores precisam manter suas residências fechadas para impedir a entrada de fuligem e fumaça.

Diante de todo o exposto podemos constatar que entre as atividades econômicas, as indústrias em especial as de produção de asfalto, estão comprovadamente entre as que apresentam os maiores riscos ao meio ambiente, devendo ser objeto de um controle rigoroso por parte do Poder Público. No entanto não se pode negar a necessidade de um empreendimento desta natureza para o desenvolvimento urbano, como veremos a adiante.

3.1.3 O asfaltamento como vetor de desenvolvimento

O Poder Público Municipal cumprindo a sua função constitucional de promover o desenvolvimento da cidade de Santarém através da melhoria da infraestrutura urbana, operava uma usina de produção de asfalto.

Até este momento não existe nenhum óbice que possa ser apontado na conduta do Poder Público Municipal, ao contrário é aspecto positivo, pois é notória a necessidade de asfaltamento das vias públicas da cidade. Conforme observa a Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Asfalto (ABEDA) sobre os benefícios da pavimentação ABEDA (p. 6):

O “asfaltamento” ou pavimentação de uma via ou rua, é sem dúvida uma das maiores intervenções do poder público, voltada ao saneamento básico é conseqüentemente, à melhoria do nível de qualidade de vida das comunidades, pois deflagra, com a sua conclusão, um contínuo processo de incorporação de novos benefícios – diretos e/ou indiretos – assegurando à população envolvida a conquista do direito à cidadania.

O asfaltamento representa de maneira geral melhoria na qualidade de vida dos munícipes beneficiados por esta obra de infra-estrutura, ou seja, temos a materialização do desenvolvimento desejado pela população e com notórios ganhos políticos para os administradores, conforme afirma a ABEDA (p. 10):

Ciosas de seus direitos, quanto a dispor de adequada infra-estrutura viária as comunidades – isoladamente através dos cidadãos ou, ainda, coletivamente através das associações ou lideranças locais reivindicam e reclamam continua e crescentemente a implantação de intervenções de pavimentação que se não atendidas rapidamente, acabam gerando grandes transtornos e desgastes políticos aos administradores públicos.

O desenvolvimento sustentável, como visto anteriormente, objetiva compatibilizar o desenvolvimento econômico e social com a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, de acordo com Chuvite (2010, p. 33) o seu objetivo é:

[...] compatibilizar desenvolvimento econômico-social e preservação da qualidade do meio ambiente. Assim, para alcançarmos o desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente em relação a ele.

Desta forma, o asfaltamento não deve ser início e sim o final de toda uma política de desenvolvimento urbano, que estando baseada no modelo de desenvolvimento sustentável, deve primar pelo planejamento e participação dos indivíduos, associações, governos, organizações públicas e privadas, visando assegurar a qualidade de vida individual e coletivamente para as presentes e futuras gerações.

Por mais indispensável que seja a necessidade de desenvolvimento, este não pode ocorrer desrespeitando as leis, principalmente pelo Poder Público em seu nível executivo municipal, este fato destitui completamente de eficácia o procedimento de licenciamento ambiental como também todos os direitos humanos ambientais e urbanos da população diretamente atingida pelos impactos socioambientais da

usina. Este fato foi levado ao conhecimento do Ministério Público Estadual que tentou extra judicialmente resolver a questão junto ao município.

3.2. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

O presidente da associação de moradores do bairro do Amparo acompanhado de alguns moradores do bairro compareceu em julho de 2007 ao Ministério Público Estadual com objetivo de informá-lo sobre os diversos problemas causados a saúde dos moradores que habitavam nas proximidades da usina de asfalto.

O Ministério Público visando averiguar as informações recebidas instalou Procedimento Administrativo nº 02/2008 – MP/3ºPJCv/MA/STM, onde foram verificados através de vistoria técnica e laudo solicitado ao Instituto de Perícias Científicas Renato Chaves os diversos danos causados não apenas a saúde da população como também ao meio ambiente natural a sua conclusão apontou o desrespeito as normas constitucionais e ambientais relacionadas ao procedimento de licenciamento ambiental no que se referia aos seguintes pontos: ausência de Estudo de Impacto Ambiental com seu respectivo relatório ou justificativa para sua dispensa, não realização de audiência pública com a população diretamente interessada, a concessão de uma autorização ambiental de funcionamento pelo órgão ambiental do município (ISAM) e de uma licença de operação pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente em favor da Empresa Santarém Engenharia (SANENG), parceira do município no empreendimento, sem a realização dos estudos prévios indispensáveis.

Após a tentativa frustrada do Ministério Público, através da Recomendação nº 003/2008 de sensibilizar o município, no sentido de adotar medidas para minimizar os impactos socioambientais decorrentes do funcionamento da usina de asfalto do Amparo, foi proposta em face do Município de Santarém e da empresa SANENG em junho de 2009, a ação civil pública nº 2009.1.003410-3.

A Lei nº 6938/81 que regulamenta a Política Nacional do Meio Ambiente foi a primeira lei a atribuir ao Ministério Público a função de defesa do meio ambiente, de acordo com 1º parágrafo do seu artigo 14 o “Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.”.

Em seguida a com a edição da Lei nº 7.347/85 que disciplinou a ação civil pública ocorre um aumento na proteção do meio ambiente bem como uma ampliação do papel do Ministério Público. Observa Mirra (2004, p. 121) sobre a importância desta lei para defesa do meio ambiente:

No direito brasileiro, após a verificação da insuficiência dos institutos tradicionais da ação e do processo civil clássicos para tutela dos denominados interesses ou direitos difusos – entre os quais se inclui o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado - optou-se pela criação, por via legislativa, de um instrumento processual específico – a denominada ação civil pública da Lei nº 7.347/85 – que trouxe uma série de inovações às concepções tradicionais até então prevalentes.

A Constituição Da República de 1988 alçou a legitimação do Ministério Público para proteção ambiental ao nível constitucional, onde de acordo com previsto no artigo 129, inciso III é uma das funções do Ministério Público “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

A referida ação civil teve como objetivos impor as seguintes obrigações aos autores da degradação ambiental: determinar a realização de estudos de viabilidade a serem realizados pelos requeridos e acompanhados pelos órgãos ambientais estadual e municipal para transferência da usina de asfalto para outro local, a elaboração dos estudos de impacto ambiental e o licenciamento ambiental válidos, incluindo a convocação de audiência pública, sendo a competência do procedimento de licenciamento do órgão licenciador estadual e a de reparar os danos ambientais causados recuperando o meio ambiente degradado ou indenizando caso fosse impossível recuperá-lo.

Desta forma foi tentado atribuir efetividade ao procedimento de licenciamento ambiental pelo Ministério Público Estadual através da propositura da ação pública contra o Município de Santarém como proprietário da usina e a empresa SANENG que operava o empreendimento.

3.3. A JUDICIALIZAÇÃO DO CASO DA USINA DE ASFALTO

No Brasil foi verificado nos últimos anos um crescimento na busca do Poder Judiciário para dar efetividade, aos direitos humanos previstos na Constituição da

República de 1988, aonde além do direito a qualidade de vida proporcionada por meio ambiente ecologicamente equilibrado também se insere o direito de acesso a justiça, neste sentido observam Capeletti *et al* (1988, *apud* MIRRA, 2004, p.122):

[...] a simples titularidade de direitos pelo cidadão comum não tem sentido verdadeiro se não vier acompanhada de instrumentos adequados que permitam a sua reivindicação e a sua proteção integral, de nada servindo, com efeito, o reconhecimento e a proclamação de direitos no plano formal se não forem ao mesmo tempo assegurados e implementados mecanismos para sua efetivação.

A este fenômeno a doutrina tem denominado de Judicialização e no âmbito do direito ambiental, este fato também é observado com a propositura de inúmeras demandas, em sua maioria ações civis públicas.

O poder judiciário cumprindo a sua função constitucional jurisdicional, mediante provocação decorrente da proposição da ação civil pública ambiental, não poderia deixar de se pronunciar mediante a constatação da violação dos direitos fundamentais ambientais, patrocinados pelo funcionamento da usina de asfalto do Amparo, neste sentido observa Grinover *et al* (2008, p. 174): “Os direitos fundamentais, formulados pela Constituição através de normas necessariamente vagas e genéricas, quando violados ou postos em dúvida só podem ser afirmados, positivados e efetivados pelos tribunais.”.

O judiciário como “último interprete da lei” Marques (2010, p. 215) e sendo o responsável pela interpretação da lei, que deverá ser aplicada ao caso em concreto, possui fundamental importância na efetivação dos direitos ambientais. Afirma Piovesan (1993, *apud* MARQUES, 2010, p. 216):

[...] imensa responsabilidade política e social deste Poder que, interprete maior da Constituição, tem em mãos o compromisso de conferir eficácia máxima ao novo texto e, particularmente, ao direito ambiental equilibrado, que é pressuposto e condicionante de uma qualidade de vida sadia.

Considerando o poder judiciário como um dos Poderes da República, ou seja, parte do Poder Público, este também deve nortear suas ações, pelos princípios de defesa do meio ambiente presentes em nossa Lei Maior. Afirma neste sentido Araújo (1992, *apud* MARQUES, 2010, p. 216).

Assim quando eu leio o comando constitucional do art. 225 posso reconhecer, de imediato, uma ordem para o administrador público, para o Poder Legislativo, para o Poder Judiciário. O conteúdo, enquanto a norma integradora não surge se restringe a afirmar que toda política administrativa de privilegiar a proteção do meio ambiente; toda legislação infraconstitucional deve proteger e privilegiar o meio ambiente, sendo, por consequência inconstitucional qualquer norma que venha ferir tal ordem; e por fim, todas as decisões judiciais devem sempre ter como foco de interpretação os valores descritos no art. 225.

Parte da doutrina entende como a única forma de se atingir a efetividade das normas ambientais, homenageando o princípio da prevenção, seria com a adoção de um direito processual específico para as questões ambiental. Como afirma Fiorillo (2009, p. 50): “O comando constitucional ora em comentado só reforça o posicionamento doutrinário da necessidade de construirmos um direito processual ambiental preventivo, instrumento único de efetiva garantia de um direito ambiental direcionado às futuras gerações.”.

Ao observarmos o caso da usina verificamos que a degradação ambiental teve seu início no ano de 2003 com a instalação da primeira usina de asfalto, quando a população residente no entorno do empreendimento passou a reclamar junto ao Poder Público Municipal através de ofícios e abaixo-assinados, os prejuízos causados pelo funcionamento do empreendimento, observamos no que tange ao tempo para acesso ao judiciário um período demasiadamente longo, aproximadamente seis anos até a propositura da ação. Sobre a demora do executivo municipal assevera Sobrane (1999, *apud* MARQUES, 2010, p. 214):

[...] é comum o retardamento de atos pelas autoridades ambientais que, sem justificativa plausível, atrasam a conclusão de procedimentos ou realização de diligências. É evidente que o atraso deve ser aquele intolerável, que foge às circunstâncias normais de excesso de trabalho e falta de quadros funcionais.

O prazo de seis anos pode ser considerado mais que razoável para o Poder Público, se planejar até financeiramente, caso estivesse disposto a resolver a questão. E sobre a demora da população diretamente atingida pela poluição em reivindicar seus direitos observa Bianchi (2010, p. 278) sobre suas causas:

O Brasil não se caracteriza necessariamente como um país em que o povo se insurge contra as injustiças ou a má administração governamental, por vezes isso ocorre mas não é a regra como, por exemplo, em países como França, onde a cultura da contestação é deveras evidente no âmbito do exercício da cidadania.

Ainda em relação ao comportamento passivo da população brasileira diante da violação dos seus direitos afirma Dias (2004, *apud* BIANCHI, 2010, p. 278): “a inércia do povão não é resultado da alienação ou de suposto complexo ibero-americano. É um calculo frio, muito político de quem sabe bem o resultado da derrota”.

O fato de a usina de asfalto ser de propriedade do município, ente federativo com atribuição constitucional de proteção do meio ambiente, associada a esta demora na tomada de providências por parte do próprio município, diante dos relatos de degradação ambiental realizados pela população local nos levam a refletir sobre a efetividade das normas ambientais no âmbito do poder executivo municipal. Sobre essa realidade brasileira que atinge não apenas o direito ambiental observa Bianchi (2010, p. 266):

Atualmente, a realidade brasileira, no âmbito jurídico-social, apresenta-se basicamente da seguinte forma: as normas são transgredidas – também em razão de não serem devidamente observadas ou aplicadas pelas autoridades públicas – esse fato público e notório termina por contribuir para a ineficácia delas e conseqüentemente, para a desorganização e desequilíbrio social.

Podemos observar como exemplo desta situação, o caso da usina de asfalto do Amparo onde a não observância do direito ambiental posto, materializado na não realização pelos órgãos ambientais competentes do licenciamento ambiental, teve como conseqüências os mais variados prejuízos a sociedade e ao meio ambiente.

O município de Santarém e a SANENG no desenvolvimento da ação civil pública, adotaram como tese de defesa preliminar, a arguição de ilegitimidade do Ministério Público para atuar no polo ativo da demanda, como também foram arguidas ilegitimidade do município e da SANENG para atuar no polo passivo pelo fato da usina antiga estar desativada, uma vez que, haviam duas usinas de asfalto uma antiga que já encontrava desativada há um ano e teria sido a responsável pelos prejuízos ambientais e outra nova que não seria poluente e atualmente seria operada pela SANENG.

Quanto a questão do licenciamento foi informado pelo município, que a autorização ambiental fornecida pelo ISAM se referia a usina antiga e se encontrava

vencida desde dezembro de 2008, enquanto a licença válida seria a fornecida pelo órgão ambiental estadual a SANENG que atualmente operava a nova usina.

Não foram contestadas pelos requeridos as provas de degradação ambiental, bem como as referentes aos prejuízos causados a saúde da população vizinha a usina, provas estas produzidas durante o Procedimento Administrativo realizado pelo Ministério Público Estadual. Este procedimento comprovou ainda a continuação da degradação ambiental provocada pelo funcionamento da nova usina de asfalto, derrubando a tese de defesa das requeridas quanto a não poluição causada pela usina nova, situação esta que levou a concessão por parte do Juízo de liminar não ouvida a parte contrária, determinando a paralisação das atividades da usina até o julgamento da ação. Conforme trecho da decisão interlocutória proferida em 18/03/2010, abaixo transcrita (TJ-PA, ACP, nº2009.1. 003410-3):

DETERMINO a partir desta data até julgamento final desta Ação: A imediata paralisação das atividades de produção de asfalto da Usina de Asfalto do bairro do Amparo, seja de unidade fixa ou móvel instalada naquele local. A suspensão de toda e qualquer licença ou autorização ambiental de funcionamento emitida por órgão Municipal ou Estadual.

Diante da determinação de paralisação das atividades da usina pela justiça estadual, o município de Santarém entrou com um pedido de reconsideração, alegando apenas as consequências negativas da paralisação da usina de asfalto para a manutenção das precárias vias públicas da cidade, sem nenhuma outra proposta para solucionar o problema da degradação ambiental. Observa sobre esta situação Mirra (2004, p. 402):

[...] cumpre ressaltar também que a maioria das questões relacionadas com a proteção ambiental não há mais propriamente, liberdade efetiva do administrador na escolha do momento mais conveniente e oportuno para a adoção de medidas específicas de preservação.

Este pedido destituído de qualquer proposta de solução para o problema socioambiental causou surpresa ao Juízo, levando este a estabelecer condições para reconsideração do pedido de paralisação da usina, conforme demonstra o fragmento da decisão interlocutória proferida em 14/10/2010. (TJ-PA, ACP, nº2009.1. 003410-3):

Este Juízo, atendendo ao apelo do Município e buscando evitar graves prejuízos, considerando o contexto histórico da demanda, a dura realidade das pessoas atingidas e até mesmo a credibilidade da Justiça entende que a solução do problema passa necessariamente pela retirada, não de imediato, obviamente, da usina daquele local, sendo importante pelo menos a indicação de um novo local ou o compromisso de retirada. [...] Portanto, vejo que o pedido de reconsideração, diferente do que se imaginava, não trouxe elementos novos e seguros que permitam revogação incondicionada da decisão anterior, sendo, portanto, necessário que este Juízo estabeleça condições para rever sua decisão.

Nesse aspecto, o judiciário em uma postura proativa estabeleceu as condicionantes a serem cumpridas pelo município, visando solucionar as questões trazidas às portas dos tribunais de maneira a minimizar ao máximo os prejuízos das partes saber (TJ-PA, ACP, nº2009.1. 003410-3):

Assim, DEFIRO o pedido de reconsideração da ré, para que se restabeleça o funcionamento da Usina, revogando, ainda, a proibição de concessão das licenças ambientais nas seguintes condições: 1- Que o réu indique em 120 (cento e vinte) dias outro local para funcionamento da usina e que atenda ao que recomenda a legislação ambiental; 2- Que de imediato observe as seguintes determinações que devem ser finalizadas em 30 (trinta) dias: 2.1- realizar obra de colocação de tapumes no local de forma a vedar a área da usina; 2.2- manter os materiais utilizados devidamente cobertos (brita, areia etc.); 2.3- evitar qualquer derrame de produto químico no solo, como vinha ocorrendo, para evitar contaminação do solo; 2.4- fornecer e fiscalizar o uso dos equipamentos de proteção individual pelos operários da usina; 2.5- observar o horário de 07 às 18 horas para funcionamento, ressalvadas duas exceções por mês onde o horário possa ser estendido por interesse do Município. 3- Dê ciência às partes e aos demais envolvidos referidos na decisão anterior. 4- Cumpram-se os demais itens da decisão anterior

Estas condições propostas inicialmente pelo Juízo foram analisadas pelas partes, sofrendo algumas alterações sendo o acordo relativo a suspensão do processo fechado nos seguintes termos (TJ-PA, ACP, nº2009.1. 003410-3):

[...] as partes apresentaram proposta para suspensão do processo nos seguintes termos: 1- As atividades da Usina de Asfalto no local serão encerradas completamente no prazo de oito meses a contar de hoje. 2- Na área onde hoje funciona a Usina de Asfalto será implementado, pelos requeridos, projeto/obra de interesse da comunidade com o objetivo de mitigar eventuais danos ambientais decorrentes da atividade industrial. 3- Para definição do item acima será ouvida a comunidade do entorno da Usina que poderá fazer sugestões, ressalvados a previsão de utilização para área já existente dentro do planejamento do Município. 4- Os requeridos deverão apresentar projeto indicando a destinação da área ao Ministério Público até 20 de janeiro de 2011, devendo indicar no referido projeto valores e prazo para conclusão da obra. 5- Após a apresentação do projeto, pelos requeridos, o Ministério Público no prazo de 60 dias, deverá informar a este Juízo sobre a aceitação do projeto e demais requerimentos que entenda pertinente.

Esta situação nos leva a verificar a importância de um Poder Judiciário independente e sintonizado com os direitos e as demandas originadas dos novos interesses difusos protegidos pela Constituição, para garantir a futura viabilidade do Estado democrático de direito. De acordo com Santana (2010, p. 36)

Ao poder judiciário compreendido a partir de uma perspectiva mais atuante no campo das garantias constitucionais, caberá traduzir em decisões dotadas de efetividade e com alcance socioambiental, o resultado dos embates entre a proteção jurídica do meio ambiente e as práticas desenvolvimentistas que continuam a agredir desmedidamente os bens ambientais.

De fato, atualmente as atividades da usina de asfalto se encontram paralisadas, não mais causando prejuízos para população local, ação civil pública encontra-se em poder da magistrada desde 16/03/2011 para julgamento e a efetividade dos direitos ambientais urbanos da sociedade não obtida pelo procedimento administrativo de licenciamento ambiental, nem tão pouco pela conciliação através Ministério Público, ainda está tentando ser alcançada pela via judicial.

II. CONCLUSÃO

O Brasil conta com um invejável arcabouço legislativo em matéria de proteção ambiental, no entanto verificamos cotidianamente a falta de efetividade destas leis. O próprio Poder Público que tem, além do dever legal, o dever moral de observar o direito posto, muitas vezes não o faz contribuindo de maneira significativa para a propagação da cultura da ineficácia das normas ambientais.

No entanto quando se fala de degradação do meio ambiente urbano, geralmente este desrespeito acarreta consequências diretas para a qualidade de vida da população, como foi observado no caso da usina de asfalto do bairro do Amparo em Santarém, o que acaba por via indireta, chamando a atenção para a importância da observância das normas ambientais para a garantia da saudável qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Neste contexto os instrumentos legais de prevenção a degradação ao meio ambiente, quando aplicados ao meio ambiente urbano também exercem a função de garantidores da qualidade de vida das populações nas cidades, desde que sejam legitimados e dotados de eficácia e efetividade jurídicas.

O licenciamento ambiental é instrumento aplicável aos empreendimentos com efetivo potencial de degradação ambiental localizados em áreas urbanas, dotado de legitimidade, pelo ordenamento jurídico pátrio, para promover a conciliação entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente nas cidades.

No caso da usina de asfalto do Amparo, o licenciamento ambiental urbano embora legítimo, não foi acompanhado na natural eficácia que se espera de uma norma em vigor em um ordenamento, fato este causado pelos comportamentos, no mínimo inadequado, dos entes federativos municipal e estadual, que não observaram a legislação referente ao procedimento de licenciamento ambiental, no que referiam aos estudos prévios de impacto ambiental e de vizinhança; a elaboração dos respectivos relatórios e a consequente realização de audiência pública, que deveriam anteceder a instalação do empreendimento, ferindo de morte a eficácia do procedimento de licenciamento ambiental da usina.

O Poder Público Municipal após a entrada em operação da usina, mesmo com a constatação dos inúmeros prejuízos causados ao meio ambiente e principalmente a qualidade de vida da população vizinha a usina, não se indignou à tomar medidas no sentido de corrigir as falhas anteriormente citadas, como a

realização de um estudo de impacto posterior ao início da operação, permitido por lei, com o objetivo de regularizar a situação do empreendimento, mantendo o seu funcionamento na ilegalidade.

Até mesmo a intervenção do *Parquet* estadual não foi suficiente para município, adequar a sua usina as condições legais ambientais mínimas de operacionalidade de maneira a minorar o sofrimento da população vizinha ao empreendimento. Não restando alternativa para tentar atribuir efetividade aos direitos violados, senão a proposição da ação civil pública, que obrigou o Poder Público Municipal a adotar medidas drásticas que interromperam a operação da usina e, por conseguinte com a série de degradações ambientais patrocinadas pelo empreendimento, com claros prejuízos aos serviços de conservação e manutenção das vias públicas.

Desta forma observamos que embora o licenciamento ambiental seja instrumento legítimo para promoção de desenvolvimento sustentável do meio ambiente urbano, faltou a este efetividade para cumprir este desiderato, no caso da usina de asfalto do município de Santarém. A falta de efetividade dos direitos ambientais urbanos, apesar das intervenções do Poder Judiciário, infelizmente ainda é muito comum nas cidades do nosso País e acabam por afastar grande parte da população brasileira, da efetividade do direito constitucional a uma saudável qualidade de vida no meio ambiente urbano.

Contudo não podemos duvidar que o desenvolvimento sustentável nas cidades, depende de uma mudança nos modos de pensar e agir, não apenas dos governantes, mas de toda a sociedade, começando pelos indivíduos, devendo-se pensar globalmente e agir localmente, norteadas nossas ações cotidianas pela consciência de que um meio ambiente ecologicamente equilibrado é condição sem a qual não haverá um futuro próspero e duradouro para a humanidade.

III. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 12° ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Asfalto (ABEDA), **Manual básico de emulsões asfálticas**. Disponível em : <http://www.abeda.org.br/> . Acesso em : 05/05/2011.

BIANCHI, Patrícia. **Eficácia das normas ambientais**, 1° ed – São Paulo: Saraiva, 2010.

BLUMM, Pedro Augusto Lisboa. **Licenciamento ambiental: o caso das usinas Hidrelétricas do rio madeira**, 2008. Disponível em: <http://www.uniceub.br/curso/Mestrado/Casoteca/casos/LICENCIAMENTO%20AMBIENTAL.pdf>. Acesso em 28/03/2011.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico** (tradução Fernando Tomaz), 11° ed – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constituição**, 15° ed – São Paulo: Malheiros, 2005.

CHIUVITE, Telma Bartholomeu Silva. **Direito ambiental**, 1° ed – São Paulo: Barros Fischer & Associados, 2010.

DALLARI, Adílson Abreu. FERRAZ, Sérgio (coordenadores). **Estatuto da Cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2006.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Princípios do direito processual ambiental**, 3° ed – São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. **Curso de direito ambiental brasileiro**, 12° ed – São Paulo, 2011, Saraiva.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.

GRAEML, Karin Sylvia. BITTAR, Ana Cláudia. **O desafio do desenvolvimento sustentável nas cidades e os fatores críticos para sua consecução**. Disponível em: http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/IIseminario/pdf_reflexoes/reflexoes_13.pdf. Acesso em: 08/05/2011.

GOMES, Rita Catarina de Sá Pinto Pereira. **Cidades sustentáveis, o contexto europeu**, 2009. Disponível em: http://www.ambiente.sp.gov.br/proclima/artigos_dissertacoes/dissertacoes_portugues/rita_gomes.pdf. Acesso em: 09/05/2011.

GRINOVER Ada Pellegrini. CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**, 24° ed. – São Paulo: Malheiros, 2008.

LEITE, José Rubens Morato. DANTAS, Marcelo Buzaglo, PILATI, Luciana Cardoso. **Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva 2011.

LIMA, Ana Marina Martins de. Ambiente do Meio, Jornalismo Socioambiental Informação de Qualidade sobre o Meio, **Agenda 21 e a sustentabilidade das cidades**, 2008. Disponível em: <http://ambientedomeio.com/2008/05/02/agenda-21-e-a-sustentabilidade-das-cidades/>. Acesso em: 07/05/2011.

LIMA, José Júlio Ferreira. **O conceito de equidade social como referencial para avaliação de políticas urbanas**, disponível em: <http://www.ibdu.org.br/imagens/Oconceitodeequidadesocial.pdf>. Acesso em 03/05/2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Meio ambiente e repartição de competências**. Disponível em: http://huespedes.cica.es/aliens/gimadus/16/01_paulo.html. Acesso em: 01/05/2011.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos conceito e legitimação para agir**, 6° ed – São Paulo: Revistas do tribunais, 2004.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**, 7° ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

MARQUES, José Roberto. **Meio ambiente urbano**, 2° ed – Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação civil pública e reparação do dano ao meio ambiente**, 2° ed. – São Paulo: Juarez Oliveira, 2004.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**, 22° ed – São Paulo : Atlas, 2007.

MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**, 7° ed – Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

Organização das Nações Unidas (ONU). **Conferências da ONU: o que se conseguiu graças a elas?** Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/a_pdf/onu_conferencias_texto.pdf. Acesso em 05/05/2011.

PERES, Gustavo Henrique Silva. PEREIRA, Polyana Faria. **O licenciamento ambiental como instrumento da política urbana**. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/imagens/OLICENCIAMENTOAMBIENTALCOMOINSTRUMENTO.pdf>. Acesso em: 10/05/2011.

REZEK, Francisco. **Direito internacional público**. 10° ed – São Paulo: Saraiva, 2007.

SALSA, Carol. Ecodebate, Cidadania & Meio Ambiente, **Cidades Sustentáveis**, 2009. Disponível em: <http://www.ecodebate.com.br/2009/03/16/cidades-sustentaveis-artigo-carol-salsa/>. Acesso em: 08/05/2011.

SANCHEZ, Solange Silva. **Cidadania ambiental: novos direitos no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2010.

SANTANA, Raimundo Rodrigues. **Justiça ambiental na Amazônia: análise de casos emblemáticos**, 1º ed – Curitiba: Juruá, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1995.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. 4º ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

Sociedade Brasileira de Urbanismo (SBU). **O Urbanismo**, 2004, disponível em: http://sburbanismo.vilabol.uol.com.br/o_urbanismo.htm. Acesso em: 08/05/2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA). Cronologia do Pensamento Científico. **Realizada a Conferência Habitat I (Vancouver)**. Disponível em: <http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbete=1209>. Acesso em: 09/05/2011.