

## PLANEJAMENTO E EFETIVIDADE NA TUTELA DO MEIO AMBIENTE: O papel do Estado e da sociedade na gestão das cidades

*Nilton Carlos de Almeida Coutinho\**

**SUMÁRIO:** 1. Do meio ambiente enquanto direito fundamental; 2. Da proteção ambiental pelo estado; 3. Da proteção ambiental pela sociedade; 4. Da importância do planejamento na gestão das cidades; 5. Da precaução e prevenção em matéria ambiental. Conclusões

- **RESUMO:** O presente artigo trata do papel do Estado e da Sociedade na proteção ao meio ambiente, destacando os deveres destas instituições na área ambiental, bem como a importância do planejamento e da adoção de medidas preventivas a fim de garantir a efetividade na proteção de tal direito. Do mesmo modo, discorre acerca da gestão democrática apresentada pelo Estatuto da Cidade (lei 10.257/01) como instrumento de informação, conscientização e participação popular, com vistas a garantir a proteção do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.
- **PALAVRAS-CHAVE:** Meio ambiente; participação popular; planejamento; proteção ambiental
- **ABSTRACT:** The present article is about the State and the society role in protecting the environment, emphasizing the duties of these institutions in the environmental area, as well as the importance of planning and preventive measures adoption, in order to ensure the effectiveness in protecting that right. Likewise, expatiates about the democratic management presented by the Statute of the City (law 10.257/01) as an information instrument, awareness and popular participation, with a view to ensure environmental protection for present and future generations.
- **KEY-WORDS:** Environment; popular participation; planning; environmental protection

### 1. DO MEIO AMBIENTE ENQUANTO DIREITO FUNDAMENTAL

O direito ao meio ambiente constitui-se como um direito fundamental do homem, uma vez que sua existência se justifica em razão da proteção do direito à vida, saúde, qualidade de vida e, conseqüentemente, dignidade da pessoa humana. Contudo, somente no século passado começou a ser implementada uma política efetiva de proteção em relação a esse direito. Carmem Lúcia Silveira Ramos<sup>1</sup> evidencia que após o fim da Segunda Guerra Mundial passou-se a ter uma real preocupação com o meio ambiente e a qualidade de vida da população.

Fazendo-se uma retrospectiva histórica, observa-se que a preocupação em se tutelar o direito ao meio ambiente é relativamente recente. Durante séculos o

---

\* Procurador do Estado de São Paulo, em exercício na Regional de Pres. Prudente. Mestre em Direito pelo Centro de Ensino Superior de Maringá - CESUMAR/PR. Doutorando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Presidente da Comissão do Advogado Público da 29ª subseção da OAB/SP. Professor na Graduação e Pós-Graduação. Email: niltonpge@gmail.com

<sup>1</sup> RAMOS, Carmem Lúcia Silveira. Diálogos sobre Direito Civil: Construindo uma racionalidade contemporânea, p. 8.

homem tem agredido a natureza e o meio ambiente em que vive na busca de melhores condições de vida e, também, com o objetivo de obter maiores lucros em suas atividades. Não raro, inexistia a consciência dessa agressão, predominando a idéia de que a natureza produziria inesgotavelmente.

O primeiro tratado internacional referente ao direito ambiental foi a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano. Segundo Anizio Pires Gavião Filho<sup>2</sup>, “o grande mérito da Declaração de Estocolmo de 1972 foi o de proclamar, pela primeira vez, ‘o direito humano ao meio ambiente’”.

O referido tratado trouxe uma série de princípios e regras norteadores do direito ao meio ambiente e sua proteção, sendo certo que, após tal reunião, diversos países começaram a incluir em suas constituições normas relacionadas ao meio ambiente.

Georgete Nacarato Naza e Toshio Mukai<sup>3</sup>, afirmam que a Conferência de Estocolmo de 1972 aproximou a proteção ambiental da proteção conferida aos direitos humanos.

Segundo Guido Fernando Silva Soares<sup>4</sup>, a Declaração de Estocolmo funciona como um guia para a definição dos principais meios a serem implementados pelas diversas Nações do Planeta.

Deste modo, a proteção ao meio ambiente ganhou relevância e tornou-se um direito constitucionalmente protegido. Hoje, observa-se que as normas protetoras do direito ao meio ambiente encontram-se previstas na maioria das Cartas Constitucionais.

José Afonso da Silva<sup>5</sup> relembra que “o ambientalismo passou a ser tema de elevada importância nas Constituições mais recentes”. Contudo, cumpre esclarecer que, muito embora a inserção de um capítulo específico sobre o meio ambiente só tenha ocorrido com a promulgação da Constituição Federal de 1988, sua proteção possuía amparo constitucional anterior.

Tal raciocínio é possível se se atentar para o fato de que a proteção do meio ambiente se constitui como derivação da proteção do direito à vida, de tal forma que, por este possuir amparo constitucional, a proteção daquele é possível por via reflexa.

Como bem preleciona Édis Milaré<sup>6</sup>, com o advento da Constituição de 1988, a proteção jurídica do meio ambiente passou a ter identidade própria, deixando de ser um bem jurídico *per accidens*, elevando-se ao *status* de bem jurídico *per se*. Deste modo, a criação de uma proteção jurídica autônoma para o meio ambiente permitiu-lhe uma proteção mais efetiva, sem que seja necessário pleitear sua proteção como

<sup>2</sup> GAVIAO FILHO, Anizio Pires. Direito Fundamental ao Ambiente, p. 22.

<sup>3</sup> NACATO, Georgete Naza. O Direito Ambiental no Brasil. Evolução histórica e relevância do direito internacional no meio ambiente. In. BENJAMIN, Antonio Herman V. (coord.) Revista de Direito Ambiental, ano 7, out/dez/02, n° 28, p. 92.

<sup>4</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. Direito Internacional de meio ambiente, emergência, obrigação e responsabilidade, p. 55.

<sup>5</sup> SILVA, José Afonso da Silva. Direito Ambiental Constitucional, p. 43.

<sup>6</sup> MILARÉ, Édis. Direito do ambiente, p. 300.

se este fosse uma derivação do direito à saúde humana.

Segundo José Afonso da Silva<sup>7</sup> “as normas constitucionais assumiram consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente”.

De tudo o que foi exposto é possível defender-se a proteção ao meio ambiente por diversos fundamentos: 1) por ser ele um direito constitucionalmente protegido e tutelado; 2) Por esse direito constituir-se como um direito fundamental; 3) em razão do rol de direitos e garantias individuais ser meramente exemplificativo; 4) em razão de tal direito derivar do direito à vida, saúde e qualidade de vida; 5) e, enfim, em razão da tutela do meio ambiente ser instrumento importante para se garantir a proteção da dignidade da pessoa humana.

## **2. DA PROTEÇÃO AMBIENTAL PELO ESTADO**

Segundo dispõe o art. 225 da CF, Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente a Constituição incumbiu o Poder Público de uma série de obrigações, as quais passa-se a descrever:

A primeira missão atribuída ao Estado consiste em preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas e deriva do princípio da proteção à vida, uma vez que esta depende diretamente da proteção e preservação do meio ambiente.

Modernamente tem-se conceituado ecologia como a área da ciência que se dedica ao estudo das relações entre o mundo natural e os seres vivos, ou seja, é a ciência que estuda o meio ambiente<sup>8</sup>. Deste modo, na hipótese de degradação de um determinado ecossistema, deve-se procurar recuperá-lo, garantindo-se a salubridade e higidez do meio ambiente, ou seja: deve-se procurar manter as espécies vegetais e animais existentes, garantindo-se a continuidade e manutenção da Biodiversidade<sup>9</sup>.

Do mesmo modo, compete ao poder público preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético.

Segundo Vicente Gomes da Silva<sup>10</sup>, o atendimento a este comando constitucional foi feito por meio da Medida Provisória n 2186-16, de 23 de agosto de 2001, a qual regulamentou o supracitado inciso. Esta medida, dentre outros assuntos,

<sup>7</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional positivo, p. 822.

<sup>8</sup> Conceito apresentado por CARVALHO, Kildare Gonçalves. Direito constitucional: teoria do Estado e da Constituição. Direito Constitucional Positivo, p. 753.

<sup>9</sup> Para auxiliar na proteção (e manutenção) dessas espécies foi criada a lei 9.985/00 a qual instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC

<sup>10</sup> SILVA, Vicente Gomes da. Legislação ambiental comentada, p. 44.

trata do acesso ao patrimônio genético e à tecnologia para conservação e utilização do meio ambiente, com o objetivo de protegê-lo, bem como à saúde humana. A medida provisória veda a utilização do patrimônio genético para práticas nocivas, tais como o desenvolvimento de armas biológicas e químicas.

A Constituição também incumbiu ao poder público a tarefa de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

Neste item, observa-se haver uma divergência na doutrina. Para alguns, o conceito de espaços territoriais especialmente protegidos aplica-se somente às unidades de conservação reguladas pela lei 9.985/00; ao passo que, para outros, tal conceito também abrangeria as áreas de preservação permanente.

Para Édís Milaré<sup>11</sup> a Constituição utilizou o termo em sentido estrito, abrangendo apenas as Unidades de Conservação típicas, ou seja: aquelas previstas na lei 9.985/00.

Nesse diapasão, tem-se que o art. 4º da lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, (a qual instituiu o Código Florestal) foi recepcionado pela atual Constituição Federal. Entretanto, com base na nova ordem jurídica instalada, houve a necessidade de alteração da redação de tal artigo, de tal forma que a supressão de vegetação em área de preservação permanente “somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto”<sup>12</sup>.

Note-se que a Constituição Federal permite que a lei estabeleça hipóteses em que tal supressão ou alteração de espaços será possível, respeitando, contudo, os princípios estabelecidos na Constituição Federal.

Outra importante missão conferida ao poder público consiste em exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

O estudo de impacto ambiental constitui-se como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente e, dada sua relevância, será analisado em tópico específico.

A Constituição Federal incumbiu, ainda, ao poder público a função de controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.

Ora, em razão da proteção ao meio ambiente constituir-se como um dos deveres do Estado, permitiu a Constituição Federal que o Poder Público interfira nas atividades econômicas de domínio privado com o objetivo de impedir danos à vida,

<sup>11</sup> MILARÉ, Édís. Direito do ambiente, p. 130.

<sup>12</sup> Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001.

qualidade de vida ou ao meio ambiente. Tem-se, aqui, a aplicação do princípio do controle do poluidor pelo Poder público.

Com a percuciência de sempre, Luiz Regis Prado<sup>13</sup> ensina o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado foi erigido à categoria de direito fundamental, em função da busca da melhoria da qualidade de vida e de bem-estar social indispensável à vida e ao desenvolvimento do ser humano. Valoriza-se, assim, a dignidade da pessoa humana e a sua qualidade de vida como dado vital inerente ao seu desenvolvimento enquanto pessoa

Outro dever imposto ao poder público refere-se à promoção da educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.

No que se refere à educação ambiental observe-se que, segundo disposto na lei 9.795/99, entende-se por educação ambiental os processos por meios dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à qualidade de vida e sua sustentabilidade.

Segundo Geraldo Ferreira Lanfredi<sup>14</sup>, o modelo de educação ambiental criado “propõe posturas de integração e participação, de tal maneira que cada pessoa é incentivada a exercitar sua cidadania em plenitude”.

Observe-se, por oportuno, que a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação (lei 9.394/96) inseriu a educação ambiental em sua proposta de Parâmetros Curriculares Nacionais, passando a fazer parte do currículo do ensino Fundamental.

Por fim, a Constituição Federal estabelece que é dever do Estado proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade;

Tal medida, assim como as anteriormente descritas, têm como objetivo proteger o direito à vida, por meio do correto gerenciamento dos recursos ambientais. A proteção à fauna, à flora e aos diversos ecossistemas existentes deve ser um objetivo presente na atividade estatal.

### **3. DA PROTEÇÃO AMBIENTAL PELA SOCIEDADE**

Conforme mencionado anteriormente, impõe-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. No mesmo sentido foi a orientação seguida pela Declaração do Rio de Janeiro<sup>15</sup>, a qual procurou assegurar a participação de todos os cidadãos interessados nas questões ambientais.

A inclusão do princípio da participação comunitária em nosso

<sup>13</sup> PRADO, Luiz Regis. *Direito Penal do ambiente*, p. 76

<sup>14</sup> LANFREDI, Geraldo Ferreira. *POLÍTICA ambiental. Busca de efetividade de seus instrumentos*. São Paulo: Revista dos tribunais, 2007, p. 142

<sup>15</sup> Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento.

ordenamento jurídico vem reforçar o mandamento constitucional segundo o qual impõe-se a todos a defesa e preservação do meio ambiente, ou seja: na busca de soluções para os problemas ambientais deve-se estimular a cooperação entre o Estado e a sociedade, por meio da participação dos diversos grupos sociais existentes, na busca de soluções para os problemas ambientais.

Pensando nisso, o legislador procurou ampliar as formas de participação, bem como os meios necessários para se obter acesso às informações. Neste sentido, destaca-se as resoluções 01/86 e 09/87.

A Resolução CONAMA 1/86, de 23 de janeiro de 1986 dispõe sobre procedimentos relativos a Estudo de Impacto Ambiental e estabelece que:

Art. 11. Respeitado o sigilo industrial, assim solicitado e demonstrado pelo interesse o RIMA será acessível ao público. Suas cópias permanecerão à disposição dos interessados, nos centros de documentação ou bibliotecas da SEMA e do órgão estadual de controle ambiental correspondente, inclusive durante o período de análise técnica.

(...)

Parágrafo 2º . Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o órgão estadual competente ou a SEMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo para conhecimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA.

Do mesmo modo, como forma de regulamentar a previsão contida na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, foi editada a Resolução CONAMA 9/1987. Tal resolução esclarece que a audiência Pública referida na Resolução CONAMA nº 1/86, tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.

A referida resolução 9/1987 ainda dispõe no artigo 2º, *caput*, que a providência da audiência pública será processada sempre que o órgão ambiental julgar necessário ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos em processos de licenciamento ambiental, onde seja produzido EIA/RIMA, ocasião em que os interessados poderão opinar sobre o Relatório de Impacto Ambiental do empreendimento potencialmente poluidor que será licenciado pelos órgãos ambientais.

Importante destacar que a educação ambiental também se constitui como um importante instrumento para a eficaz participação da sociedade em defesa do meio ambiente. Consoante ensina Freitas<sup>16</sup>, a educação ambiental é o mais eficaz

<sup>16</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. Direito Administrativo e Meio ambiente, p. 66

meio preventivo de proteção ao meio ambiente.

Tais medidas visam conscientizar os cidadãos acerca da importância da proteção do meio ambiente, face às consequências danosas que a sua violação pode trazer a todos os seres vivos.

Assim, a fim de propiciar a adequada proteção ao meio ambiente, nossa Constituição Federal também estabeleceu que a educação ambiental deverá fazer parte dos currículos escolares, conscientizando-se a sociedade acerca da necessidade de preservação do meio ambiente.

Assevere-se que, por meio da educação ambiental, pretende-se formar uma consciência ambiental, de modo a propiciar o melhor gerenciamento e utilização dos recursos ambientais em benefício da humanidade.

Por fim, o art. 5º, LXXIII da CF contempla a participação popular ao estabelecer que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Trata-se, sem dúvida, de importante instrumento posto à disposição do cidadão em benefício do meio ambiente.

#### **4. DA IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO NA GESTÃO DAS CIDADES**

Não obstante o que fora apresentado até aqui, toma-se necessário destacar que, para que a proteção ambiental seja realizada de uma maneira eficaz é fundamental o prévio planejamento com reação às políticas públicas a serem implementadas.

Tal planejamento é fundamental pois permitirá que se verifique quais os objetivos que se pretendem alcançar, bem como se os instrumentos a serem utilizados são úteis para tal finalidade.

No que tange ao Estatuto da cidade observa-se que este estabeleceu que a política urbana terá por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e terá dentre suas diretrizes gerais<sup>17</sup>:

- I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
- IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do

---

<sup>17</sup> Vide art. 2º da lei 10.257/01

Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

Como se vê a Constituição Federal e a legislação que trata do tema demonstraram grande preocupação com relação ao planejamento urbano. Isso porque de nada adiantaria criar-se mecanismos de proteção se não fossem eles utilizados de maneira a atingir os objetivos para os quais foram criados.

Para solucionar tais problemas deve o poder público planejar sua atuação, disciplinando a forma como o espaço urbano será utilizado.

Benjamin Adiron Ribeiro<sup>18</sup> ensina que o planejamento é um processo contínuo e dinâmico que tem como objetivo orientar a transformação da realidade atual, em rumos predeterminados. Assim, utilizando-se das informações existentes, passasse a analisar as possibilidades e alternativas, refletindo-se acerca do caminho a ser seguido. Segundo o mesmo autor, “os produtos resultantes do planejamento são os planos, isto é, propostas contendo os tipos de transformações pretendidas e como levá-las a efeito”.

Deste modo, tem-se que o planejamento traduz-se num conjunto de ações intencionais, coordenadas e orientadas para tornar realidade um objetivo almejado, de forma a antever situações e permitir a tomada de decisões com antecedência.

Na área ambiental o planejamento é importante para a proteção do desenvolvimento e do meio ambiente, bem como para a manutenção da qualidade de vida da população. Fala-se, então, em planejamento ambiental, o qual se desenvolve como um complexo lógico de ações para se atingir a proteção, preservação, recuperação ou melhoria da qualidade do meio ambiente.<sup>19</sup>

A construção da cidade, a escolha do lugar e das áreas regiões nas quais deverão (ou não) ser construídos determinados tipos de obras, empresas, etc. trazem conseqüências relevantes para todo o corpo social e, para se ter uma exata noção destas conseqüências (e se são viáveis sob o ponto de vista ambiental) planejar é fundamental.

Do mesmo modo, o planejamento urbano também deve levar em conta os serviços públicos urbanos a serem prestados, bem como a forma de otimizá-los, atendendo aos princípios da eficiência.

Ademais, relembre-se que o plano diretor, consoante estabelece o Estatuto da Cidade, constitui-se como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Tal plano é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas, nunca se esquecendo que o planejamento municipal foi elevado ao *status* de instrumento da política urbana<sup>20</sup>

<sup>18</sup> RIBEIRO, Benjamin Adiron. Noções de Planejamento Urbano. O Semeador, 1988, p. 57

<sup>19</sup> MOTA, Suetônio. Planejamento urbano e preservação ambiental. Fortaleza: UFC, 1981, p. 311

<sup>20</sup> Neste sentido, veja-se art. 4º da lei 10.257/01



Assim, o planejamento exige atenção, reflexão e análise constante pelo Administrador Público e pelos demais interessados, a fim de se garantir a proteção do meio ambiente e da vida em nosso planeta. Logo, para atingir aos fins a que se propõe, deve o administrador público planejar suas ações de modo a garantir o melhor resultado possível, ou seja: agir com eficiência.

Do mesmo modo, observa-se que a possibilidade da participação da sociedade na gestão da cidade encontra-se expressamente prevista no Estatuto da Cidade. Segundo estabelece o art. 43 do Estatuto da Cidade encontramos os seguintes instrumentos (entre outros) para garantir a gestão democrática da cidade:

- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Consoante ensinamento de Wallace Paiva Martins tem-se que:

Os instrumentos de participação e gestão democrática da cidade (previstos no rol exemplificativo do art. 43) são institutos de participação orgânica não corporativa, que abarcam todas as matérias relacionadas ao desenvolvimento urbano, ordenação do uso e ocupação do solo urbano, políticas urbanas, serviços públicos, etc.<sup>21</sup>

A participação da sociedade é importante pois pode trazer novas informações ao Administrador. Aliás, pela coleta de opinião possibilita-se à Administração valer-se dos meios de comunicação em geral para recolher subsídios, em forma de tendências, preferências e de razões, dos segmentos sociais interessados na decisão.

## **5. PRECAUÇÃO E PREVENÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL**

Dada sua natureza, o planejamento possui nítido caráter preventivo, ou seja: por meio do planejamento procura-se antever os resultados possíveis e opta-se pela decisão mais eficaz a fim de atingir os objetivos propostos pelo planejador.

Assim, na área ambiental, o planejamento deve objetivar a proteção do bem jurídico ambiental, razão pela qual ganham destaque os princípios da precaução e da prevenção.

O princípio da precaução tem como objetivo impedir o dano ambiental, ainda que sua ocorrência futura seja incerta, ou seja, sua aplicação deriva do fato de não se saber, ao certo, quais as conseqüências e reflexos que determinada conduta poderá gerar ao meio ambiente, por incerteza ou imprevisibilidade.

---

<sup>21</sup> MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Participação popular no estatuto das cidades. In Temas de direito urbanístico, 4. São Paulo: Imprensa oficial, 2005, p.264

Sérgio Ribeiro Cavalcante<sup>22</sup> ressalta que o princípio da precaução ambiental na Administração Pública se caracteriza por um sistema de estudos, devendo ser utilizado para atividades que possam causar significativo impacto adverso ao meio ambiente.

Para Ana Gouveia e Freitas Martins<sup>23</sup> “o princípio da precaução deve ser assumido como um princípio jurídico-político orientador da política ambiental”, constituindo-se como um importante argumento para a atuação estatal na hipótese de inexistência de comprovação científica acerca do potencial de degradação em relação a determinado empreendimento ou obra. Nestas hipóteses, o princípio da precaução justifica-se em razão da relevância dos bens jurídicos tutelados, de tal forma que qualquer ameaça (ainda que não comprovada) em relação a tais bens deve ser combatida antes que possa vir a causar algum dano, razão pela qual a atuação estatal, com vistas à proteção do meio ambiente, há de ser exigida.

Ao lado do princípio da precaução destacamos a existência do princípio da prevenção. Apesar de não haver unanimidade na doutrina (havendo, inclusive, autores que utilizam as expressões como sinônimas) o princípio da prevenção não se confunde com o princípio da precaução.

A prevenção relaciona-se à idéia da existência de um perigo antevisto e comprovado, o qual deve ser evitado. Na prevenção o nexos causal entre a conduta e o dano ambiental encontra-se cientificamente comprovado ou é facilmente previsível.

Assim, a prevenção trataria de riscos ou impactos já conhecidos pela ciência, ao passo que a precaução trataria dos riscos ou impactos ainda não conhecidos.

Neste aspecto, Rodrigo de Almeida Amoy<sup>24</sup> entende que o princípio da prevenção refere-se ao perigo concreto, ao passo que o da precaução refere-se ao perigo abstrato.

De qualquer modo, quer se utilize as expressões como sinônimas ou não, o certo é que a aplicação de tais princípios permite que a Administração Pública se antecipe à lesão ambiental e realize condutas atinentes à prevenção do dano, permitindo uma maior efetividade na proteção ao meio ambiente.

Neste contexto, o planejamento na área ambiental e sua constante revisão e atualização são fundamentais para a proteção contra danos ao meio ambiente.

É certo, contudo, que, apesar da previsão legal de sua existência, a participação popular ainda precisa percorrer um longo caminho até se transformar, efetivamente, em instrumento de proteção ambiental e de gestão democrática da cidade. Isso porque tal oportunidade de participação ocorre no fim do processo de tomada de decisão, o que dificulta a possibilidade de alteração da proposta já

---

<sup>22</sup> CAVALCANTE, Sérgio Ribeiro. Princípio da Precaução Ambiental: uma diretriz política, constitucional, administrativa e jurisdicional nas presunções científicas, p. 87.

<sup>23</sup> MARTINS, Ana Gouveia e Freitas. O princípio da precaução no direito do Ambiente, p. 93.

<sup>24</sup> AMOY, Rodrigo de Almeida. A proteção do direito fundamental ao meio ambiente no direito interno e internacional. Disponível em <[http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/rodrigo\\_de\\_almeida\\_amoy.pdf](http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/rodrigo_de_almeida_amoy.pdf)> Acesso 21 dez. 2008.

elaborada e submetida à população.

Para nós, seria necessário que a participação popular pudesse ser exercida de forma efetiva durante todo o processo de planejamento, o que possibilitaria uma maior participação das comunidades interessadas em determinado projeto urbanístico-ambiental.

## CONCLUSÕES

O Estado, na condição de ente destinado a satisfazer os interesses da coletividade, e visando o bem comum, possui um papel fundamental na defesa do meio ambiente, eis que sua proteção conduz à melhoria da qualidade de vida e de saúde de todo o corpo social, sendo certo que tal proteção pode ser efetivada por meio das funções legislativa, judiciária ou administrativa.

Do mesmo modo, a participação popular encontra amparo na Constituição Federal e é fator importante na definição de um Estado Democrático e de Direito, de tal forma que deve ela ser estimulada e incentivada.

O Estatuto da Cidade previu a gestão democrática da cidade por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Tal gestão torna-se eficaz na medida em que permite a participação dos vários seguimentos sociais preocupados com a questão ambiental, tendo como objetivo o desenvolvimento da cidade sem se esquecer do dever de proteger o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

A proteção ao meio ambiente, por meio do planejamento e da atuação do Estado e da sociedade, garante a efetividade dos direitos humanos, na medida em que garante a qualidade de vida e a dignidade da pessoa humana.

Somente por meio da união de Estado e Sociedade em prol de uma gestão planejada e preocupada com a proteção do meio ambiente poderemos, de fato, evitar danos ao meio ambiente e garantir sua defesa e preservação para as presentes e futuras gerações, consoante preceitua nossa Carta Magna.

## BIBLIOGRAFIA

AMOY, Rodrigo de Almeida. **A proteção do direito fundamental ao meio ambiente no direito interno e internacional**. Disponível em <[http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/rodrigo\\_de\\_almeida\\_amoy.pdf](http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/rodrigo_de_almeida_amoy.pdf)> Acesso 21 dez. 2008.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional: teoria do Estado e da Constituição. Direito Constitucional Positivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

CAVALCANTE, Sérgio Ribeiro Cavalcante. **Princípio da Precaução Ambiental: uma diretriz política, constitucional, administrativa e jurisdicional nas presunções científicas**. Monografia de Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Ambiental, Faculdade SENAI de Tecnologia Ambiental, São Bernardo do Campo-SP, 2006.

- FREITAS, Vladmir Passos de. **Direito Administrativo e Meio ambiente**. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2001.
- GAVIAO FILHO, Anízio Pires. **Direito Fundamental ao Ambiente**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2005.
- LANFREDI, Geraldo Ferreira. **Política ambiental. Busca de efetividade de seus instrumentos**. São Paulo: Revista dos tribunais, 2007.
- MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Participação popular no estatuto das cidades**. In Temas de direito urbanístico, 4. São Paulo: Imprensa oficial, 2005.
- MARTINS, Ana Gouveia e Freitas. **O princípio da precaução no direito do Ambiente**. Lisboa: associação acadêmica Faculdade Direitos Lisboa. 2002.
- MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- MOTA, Suetônio. **Planejamento urbano e preservação ambiental**. Fortaleza: UFC, 1981
- NACATO, Georgete Naza. **O Direito Ambiental no Brasil. Evolução histórica e relevância do direito internacional no meio ambiente**. In. BENJAMIN, Antonio Hermam V. (coord). Revista de Direito Ambiental. São Paulo, ano 7, out/dez/02, nº 28
- PRADO, Luiz Régis. **Direito Penal do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- RAMOS, Carmem Lúcia Silveira. **Diálogos sobre Direito Civil: Construindo uma racionalidade contemporânea**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- RIBEIRO, Benjamin Adiron. **Noções de Planejamento Urbano**. O Semeador, 1988
- SILVA, José Afonso da Silva. **Direito Ambiental Constitucional**. 3ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional positivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.
- SILVA, Vicente Gomes da. **Legislação ambiental comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional de meio ambiente, emergência, obrigação e responsabilidade**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.