

JUSTIÇA AMBIENTAL NO DIREITO BRASILEIRO: FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS PARA COMBATER AS DESIGUALDADES E DISCRIMINAÇÕES AMBIENTAIS

Virgínia Totti
Guimarães

Professora de Direito
Ambiental e Direito
Urbanístico da PUC-Rio.
Doutora em Direito
pela PUC-Rio.
vtottig@gmail.com

Recebido: maio 2, 2018

Aceito: novembro 8, 2018

Environmental justice in Brazilian law: constitutional grounds to fight the environmental inequalities and discriminations

RESUMO

Partindo-se das constatações de situações de injustiça e racismo ambiental, o presente artigo tem como objetivo analisar os fundamentos constitucionais para o combate das desigualdades e discriminações ambientais. Esse modelo não democrático de distribuição de poluição e de recursos naturais afronta diretamente à Constituição Federal brasileira de 1988 que se pauta, sobretudo, no direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, além de outros direitos fundamentais como a saúde e dos trabalhadores, bem como nos objetivos gerais de solidariedade, erradicação da pobreza e da marginalização social e redução das desigualdades sociais e regionais. O princípio da solidariedade deve conduzir à igualdade substancial e justiça social, não somente entre a geração atual e as futuras (equidade geracional) mas dentro da mesma geração (justiça ambiental). Por fim, das próprias características do meio ambiente, enquanto bem autônomo, de natureza difusa, de titularidade da sociedade, decorre que cabe ao Estado atuar obrigatoriamente, de não dispor de algo que

não lhe pertence e nunca adotar políticas públicas que provoquem o acirramento de desigualdades e discriminações sociais e, especificamente, o racismo.

Palavras-chave: Justiça ambiental; Racismo ambiental; Solidariedade; Direito fundamental ao meio ambiente equilibrado; comum.

Abstract

From findings of situations of injustice and environmental racism, this paper aims to analyze the constitutional grounds to fight the environmental inequalities and discriminations. This undemocratic model of distribution of pollution and natural resources affront directly the Brazilian Constitution of 1988, which is based, mainly, on the fundamental right to the balanced environment, besides other fundamental rights, like health worker rights, as well as the general goals of solidarity, eradication of poverty, social marginalization and reduction of the social and regional inequalities. The principle of the solidarity should conduct to the substantial equality and social justice, not only between the current and the future generations (generational equity), but in the same generation (environmental justice). Lastly, from own characteristics of the environment, as an autonomous good, of a pervasive nature, of society ownership, we can conclude that is a responsibility of the Government, mandatorily, does not dispose of something that does not belong to it and never adopt public policies that cause the increase of social inequalities and discriminations and, specifically, the racism.

Keywords: Environmental justice; Environmental racism; Solidarity; Fundamental right to the balanced environment; commons.

INTRODUÇÃO

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está assegurado na Constituição Federal, com *status* de direito difuso fundamental e baseado na solidariedade – a respeito disso, não há grandes questionamentos. No entanto, o modo como este direito vem sendo garantido é bastante questionável, o que se afirma diante do quadro de problemas ambientais e sociais, cada vez mais graves.

Sabe-se que, isoladamente, o Direito é incapaz de alterar o complexo quadro social, que é afetado por muitos outros fatores, como os econômicos. E, mais ainda, muitas são análises que denotam um alinhamento do setor público com o privado para garantir a execução de projetos, em detrimento da garantia de direitos difusos e coletivos, o que, inclusive, inclui a barganha com a alteração e edição de normas. O Estado mobiliza-se para

Os conceitos previstos na legislação ambiental são traduzidos e interpretados de modo diferenciado, a depender dos sujeitos envolvidos.

possibilitar a execução de determinados projetos – em regra, os considerados ‘estratégicos’ ou fundamentais do ponto de vista econômico – em algumas de suas funções típicas: elaboração e aplicação das normas.

Por outro lado, não se pode abrir mão do Direito e da reivindicação de garantia dos direitos já assegurados. Há um importante campo de disputa, inclusive entre os juristas brasileiros, em que se pode politizar a discussão em relação aos direitos que são garantidos (e para quem o são) e os que são ignorados, especialmente pelo Poder Público. Nota-se que, nesse momento histórico, a disputa coloca-se até mesmo em relação a retirada de direitos já assegurados em diversas áreas, como direitos ambientais, trabalhistas e outros direitos difusos e sociais.

Nesse cenário, é relevante trazer para discussão a distribuição desigual da degradação ambiental e do acesso aos recursos naturais, que, a partir dos conceitos de injustiça ambiental e racismo ambiental, busca evidenciar que, não somente o modelo de desenvolvimento atualmente adotado é inviável, mas também que, enquanto ele é desenvolvido, pobres e negros sofrem mais com efeitos da poluição ambiental e possuem menos acesso aos recursos naturais.¹

E isso interessa ao Direito brasileiro? Muito e, principalmente, por três motivos centrais. O primeiro refere-se ao fato de que esse modelo não democrático de distribuição de poluição e de recursos naturais afronta diretamente a Constituição Federal, pautada, sobretudo, no princípio da solidariedade, que combate desigualdades e discriminações, inclusive nas demandas ambientais. Em seguida, porque essas situações de injustiça e racismo ambiental são permitidas pela aplicação diferenciada da legislação ambiental. Ou seja, os conceitos previstos na legislação ambiental são traduzidos e interpretados de modo diferenciado, a depender dos sujeitos envolvidos.

¹ Muitos são os dados comprobatórios destas afirmações, como dados da pesquisa IBGE de 2016 que atestam que cerca de 31 milhões de brasileiros viviam em residências sem acesso a abastecimento de água pela rede de distribuição. Do total da população, no mesmo ano, 37,9% não tinham acesso simultâneo aos três serviços de saneamento básico – abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário por rede coletora ou pluvial e coleta direta ou indireta de lixo. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/18824-sintese-dos-indicadores-sociais-um-em-cada-quatro-jovens-do-pais-nao-estava-ocupado-nem-estudava-em-2016>>. Acesso em: 04 out. 2018.

No próprio conceito de bem ambiental e no conteúdo do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado encontram-se sólidas justificativas para a adoção de políticas públicas que evitem (ou eliminem, caso possível) situações de injustiça e racismo ambiental [...].

Por fim, importante avançar em meios e instrumentos de garantam o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, caminhando para afastar de sua utilização como um conceito abstrato, vazio e legitimador de opções que degradam o meio ambiente e consomem indiscriminadamente a natureza e, ainda, cujos efeitos desta opção, recaem especialmente em pobres e negros.

Nesse sentido, utilizando-se uma metodologia lógico-indutiva, a partir de uma revisão bibliográfica, o artigo parte do pressuposto de que as situações de injustiça e racismo ambiental marcam o desenvolvimento atual, para, em seguida, buscar a análise dos fundamentos presentes na Constituição Federal que permitam combater as desigualdades e discriminações nestas questões ambientais, notadamente nos fundamentos da República, dentre os quais se inclui o princípio da solidariedade. Além disso, no próprio conceito de bem ambiental e no conteúdo do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado encontram-se sólidas justificativas para a adoção de políticas públicas que evitem (ou eliminem, caso possível) situações de injustiça e racismo ambiental, conforme será desenvolvido a seguir.

1. INJUSTIÇA E RACISMO AMBIENTAL NO BRASIL: FATOS A SEREM ENFRENTADOS

Desde a década de 1970, tem-se notícias de estudos e denúncias de que os efeitos da degradação ambiental – autorizados ou não – atingem as pessoas de modo distinto, a depender da classe social ou da raça. No Brasil, essa discussão vem sendo colocada, pelo menos, desde os anos 1980, com publicações acadêmicas e de movimentos sociais que avançam nestes conceitos. O que tais estudos constatarem é que os desastres ambientais, as consequências negativas oriundas de desrespeito ao equilíbrio do meio ambiente, dentre outros fenômenos, não são democráticas, tendendo a alcançar os grupos e indivíduos pertencentes a setores menos favorecidos da sociedade.

A degradação ambiental é estrutural do modo de desenvolvimento em curso e aponta-se “de forma explícita, a nada surpreendente constatação: na sociedade capitalista é estruturalmente inevitável a ocorrência simultânea do desenvolvimento e subdesenvolvimento,

da extrema concentração de renda e crescente extensão da miséria, tanto em âmbito global como no plano nacional”².

Em uma situação de injustiça ambiental, um grupo social suporta parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, decisões de políticas e programas federais, estaduais, locais, bem como da ausência ou omissão de tais políticas³. Este aspecto não democrático da questão ambiental foi incorporado pelo movimento de justiça ambiental, que o articulou com as lutas por justiça social⁴. Nas palavras de Freitas e Porto, a justiça ambiental – ou ambientalismo popular –, baseada teoricamente na ecologia política,

busca integrar questões ambientais e sociais na análise dos problemas, entendendo-os a partir de processos econômicos e políticos que marcam o desenvolvimento numa região e num dado território. Frequentemente este desenvolvimento é marcado pela injustiça ambiental, isto é, fluxos econômicos e de mercadorias se realizam por meio de grandes investimentos, os quais se apropriam dos recursos existentes nos territórios e concentram renda e poder, ao mesmo tempo em que afetam a saúde e integridade dos trabalhadores, das populações locais e dos ecossistemas⁵.

Bullard afirma que o “racismo ambiental é uma forma de discriminação institucionalizada. A discriminação institucional é definida como ‘ações ou práticas conduzidas pelos membros dos grupos (raciais ou étnicos) dominantes com impactos diferenciados e negativos para os membros dos grupos (raciais ou étnicos) subordinados”⁶.

No Direito há estudos e até mesmo decisões judiciais que mencionam as situações de injustiça ambiental, embora ainda de modo incipiente. Em decisão de 2013, pela primeira vez, o Superior Tribunal de Justiça expressamente mencionou a injustiça ambiental como mais um argumento em favor da necessidade da responsabilização administrativa de empresa que provocou a contaminação da água e ocasionou inúmeros casos de doenças

² COUTINHO, 2004, p. 49.

³ ACSELRAD, 2009a, p. 41.

⁴ ACSELRAD, 2009b, p. 15.

⁵ FREITAS; PORTO, op. cit., p. 25.

⁶ BULLARD, 2004, p. 43.

de moradores ao redor⁷. O Ministro Relator afirma que “substituímos, ou sobrepujamos, à segregação racial e social – herança da discriminação das senzalas, da pobreza da enxada e das favelas – a segregação pela poluição”⁸.

Em outra passagem, a partir da desigualdade na destinação dos efeitos negativos das atividades poluidoras, o Ministro Relator volta-se aos juízes para propor questionamento sobre o nível de exposição das crianças a tal contaminação: “ao colocar meu filho na situação das vítimas, anuiria a tal nível de exposição individual ou coletiva, divisando-o como suficiente para dar integral cumprimento à prescrição constitucional de salvaguarda da saúde e da dignidade da pessoa?” E sua conclusão a respeito merece ser transcrita abaixo:

A indagação, sem nenhuma pretensão retórica ou jocosa, justifica-se em si mesma, exceto para aqueles que compreendam como legítima eventual opção judicial por *duplo padrão de controle* de substâncias tóxicas e perigosas: um, estrito, destinado a escudar a elite-minoria, ela própria capaz de se autoprotger e da qual, nem sempre nos apercebemos, nós, os juízes, fazemos parte; um outro, frouxo, incidente sobre a esmagadora maioria da sociedade, notadamente sobre aqueles que, expatriados em guetos sociais e até raciais, acham-se destituídos de poder e voz para eficazmente reclamar seus direitos formalmente estatuídos na Constituição e nas leis⁹.

⁷ O julgado trata de cobrança de uma multa, pelo Estado de São Paulo, de multa administrativa de R\$ 65.950,00 (sessenta e cinco mil, novecentos e cinquenta reais), derivada de auto de infração lavrado em 20 de setembro de 2002. De acordo com informações do próprio voto do Relator, a infração consiste em “reiterada emissão de chumbo (Pb) na atmosfera e, com isso, exposição e contaminação, por esse metal pesado, do meio ambiente e da população de baixa renda residente nas imediações da Ajax, uma das maiores empresas brasileiras de fabricação e reciclagem de baterias automotivas, com mais de mil empregados, localizada na cidade de Bauru, interior do Estado de São Paulo”. Registra-se a contaminação de trezentas e três crianças, que apresentariam grau de plumbemia acima dos limites estabelecidos pela Organização Mundial de Saúde – OMS, bem como a contaminação de trabalhadores, de produtos hortifrutigranjeiros cultivados no entorno do setor de metalurgia da Ajax, de córrego, e de animais (BRASIL, 2013, online).

⁸ BRASIL, 2013, online.

⁹ O Ministro Relator Herman Benjamin denota o fato de que as vítimas são, como em “todos casos de graves incidentes de poluição por resíduos tóxicos ou perigosos, em sua grande maioria as vítimas são pessoas humildes, incapazes, pela baixa instrução, de conhecer e antecipar riscos associados a metais pesados e a agentes carcinogênicos, mutagênicos, teratogênicos e ecotóxicos. Ademais, prisioneiras da indigência social que as aflige, não se encontram em condições de evitar ou mitigar a exposição à contaminação letal, mudando a localização de suas precárias residências” (BRASIL, 2013, online).

As situações de injustiça e racismo ambiental ocorrem, muitas vezes, pela via da aplicação diferenciada da legislação ambiental, por meio do qual os conceitos e regras são traduzidos e interpretados de modo diferenciado, a depender dos sujeitos envolvidos ou do local em que se trata.

As situações de injustiça e racismo ambiental ocorrem, muitas vezes, pela via da aplicação diferenciada da legislação ambiental, por meio do qual os conceitos e regras são traduzidos e interpretados de modo diferenciado, a depender dos sujeitos envolvidos ou do local em que se trata. Ao que o Ministro Relator acima menciona como duplo padrão ambiental. Coloca-se em discussão, assim, que o Direito pode permitir – e o tem feito – o aprofundamento das desigualdades geradas pelo desequilíbrio ambiental mediante lentes diferenciadas de análise dos conceitos legais, de acordo com as características do caso envolvido.

Muitos estudos vêm sendo feitos no intuito de descortinar essa aplicação diferenciada das normas ambientais, em dois sentidos. O primeiro em relação à flexibilização (ou abrandamento) das regras voltadas para garantir um ambiente adequado, levando-se à configuração das chamadas ‘zonas de sacrifício’, conceito utilizado com o objetivo de designar áreas, em regra, de residência de população de baixa renda, nas quais são instaladas as empresas e atividades de maior impacto social e ambiental. Neste sentido, para determinadas áreas, em especial às ocupadas por populações pobres e negras, e, principalmente, no caso de projetos considerados prioritários do ponto de vista econômico, as normas ambientais podem deixar de ser aplicadas, alteradas formalmente ou ter uma nova interpretação de seu conteúdo com objetivo de permitir a instalação destes grandes projetos¹⁰. Em geral, tais processos baseiam-se em uma decisão política prévia à análise dos impactos ambientais e sem a participação de outros grupos – justamente os que serão mais afetados. A decisão sobre o empreendimento já foi tomada anteriormente ao licenciamento ambiental, e este procedimento ocorre para conferir a legalidade necessária à sua implantação, ainda que o projeto seja contrário às normas. Neste caso, as normas serão interpretadas de modo mais brando ou, até mesmo, formalmente alteradas.

¹⁰ Dentre estes casos, menciona-se a instalação de uma grande siderúrgica em Santa Cruz, zona oeste da cidade do Rio de Janeiro, cuja licença ambiental somente pode ser concedida com alteração de normas e, ainda assim, o licenciamento ambiental envolveu uma série de ilegalidades e inadequações do projeto ao local (GUIMARÃES, 2011).

Em sentido oposto, mas ainda dentro da aplicação diferenciada da legislação ambiental, tem-se o uso da legislação ambiental de modo mais rígido e intenso em relação a grupos tradicionalmente oprimidos na sociedade brasileira, como pobres, negros, comunidades tradicionais, povos indígenas, quilombolas¹¹.

Ost, de modo bastante elucidativo, afirma que, “incerto nos seus fundamentos e contraditório no seu conteúdo, o direito do ambiente conhece igualmente uma aplicação hesitante. A ausência de uma escolha evidente e de uma prioridade distintamente fixada, conduz à alteração dos textos, ao seu torneamento, e mesma à sua distorção [...]”¹².

Partindo-se, assim, das comprovadas situações de injustiça e racismo ambiental produzidas pelo atual modelo de desenvolvimento, que vem se reproduzindo igualmente no Brasil, e que somente ocorrem com a contribuição do Direito, passa-se a buscar fundamentos constitucionais que permitam combater as desigualdades e discriminações nestas questões ambientais, incluindo o próprio conceito de bem ambiental e o conteúdo do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

2. MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO EM DISPUTA: NATUREZA JURÍDICA DO BEM AMBIENTAL NO DIREITO BRASILEIRO

Seguindo a estrutura proposta para esse artigo, parte-se para análise dos fundamentos constitucionais para combater as desigualdades e discriminações ambientais, iniciando-se pelas características

¹¹ Em estudo sobre a diferença de aplicação da legislação ambiental em áreas muito próximas e igualmente relacionadas às obras olímpicas, NABACK e GUIMARÃES concluem: “Os casos da construção do Campo de Golfe e da remoção da Vila Autódromo desvelam que normas ambientais e urbanísticas podem ser manejadas de modo a se adequarem aos projetos ou interesses propostos. No caso do Campo de Golfe, houve a flexibilização da legislação ambiental e urbanística para permitir sua construção, desconsiderando a relevância ecológica do local, as normas que o preservavam e o histórico de instituição de áreas protegidas. As normas municipais foram alteradas e a licença ambiental concedida, sob o argumento principal da degradação do local. Essa mesma legislação ambiental teve sua importância largamente destacada para justificar a remoção da Vila Autódromo. Se, de um lado, ela foi manejada – e até mesmo desconsiderada – para permitir a construção do campo de golfe, de outro foi invocada de forma contundente para autorizar a remoção da favela. Observa-se, assim, que o manejo assimétrico de normas ambientais e urbanísticas é um dos mecanismos utilizado por esse projeto homogeneizador de cidade (NABACK, GUIMARÃES, 2017).

¹² OST, 1995, p. 127 e 132.

dos bens ambientais, enquanto uma terceira categoria, situada ao lado dos bens públicos e dos privados.

Ao interpretar as regras jurídicas brasileiras, em especial as contidas na Constituição, os autores brasileiros entendem pela natureza autônoma do meio ambiente¹³, como uma categoria jurídica única e global, um macrobem, que acolhe um ilimitado número de componentes. Ao lado dele, encontram-se os microbens materiais, elementos individuais que compõem aquele, como água, atmosfera, mar territorial etc¹⁴. Meio ambiente, independente dos elementos ambientais que o compõem, é entendido, assim, como um bem incorpóreo e imaterial^{15 16}.

Não parece existir controvérsia sobre a autonomia do meio ambiente, em sentido macro, bem incorpóreo e imaterial, enquanto 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. Igualmente não há um intenso debate quanto à titularidade pública ou privada dos bens ambientais individualmente

¹³ Igualmente entendem o meio ambiente como um bem autônomo, de natureza incorpórea e imaterial: MIRRA, 2002, p. 14; BENJAMIN, 1993, p.69; STEIGLEDER, 2011, p.79; SANTILLI, 2006, p. 178; RODRIGUES, 2005, p. 71.

¹⁴ Contribuem para esta interpretação, especialmente: – os conceitos de meio ambiente (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) e de recursos ambientais (atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora) da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (incisos I e V do artigo 3º da Lei 6938/1981, respectivamente);

– “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” como um dos princípios da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 2º, I, da Lei 6938/1981);

– a definição de meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo, com atribuição ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225, caput, Constituição Federal);

– a titularidade de bens ambientais atribuídas à União (lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; as ilhas fluviais; os recursos minerais dentre outros), e aos estados (as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, dentre outros).

¹⁵ MIRRA traz importante informação sobre o tratamento similar dado pelo direito italiano: “Na Itália, igualmente, a doutrina especializada tem ressaltado a característica básica do meio ambiente como bem imaterial unitário e global, distinto dos elementos materiais que o compõem” (MIRRA, 2002, p. 15).

¹⁶ Decorrem da caracterização do meio ambiente em sentido macro como um bem autônomo e unitário, a possibilidade de existência de um dano difuso, independente dos danos individuais; bem como a tutela jurídica que pertence ao Estado e coletividade, esta podendo ser representada, no Brasil, pelo Ministério Público. Destaca-se, ainda, que a indenização por eventuais danos ambientais vai para fundo estabelecido na Lei da Ação Civil Pública, denotando-se que não se dirige ao titular do bem específico atingido.

Não se entende, assim, meio ambiente por meio de seus aspectos exclusivamente físicos ou biológicos, mas integrando os aspectos sociais.

considerados¹⁷, e de seu aproveitamento, de modo privativo ou não, pelo seu titular, desde que respeitadas as normas em vigor¹⁸ e “*não leve à apropriação individual (exclusiva) do meio ambiente como bem imaterial*”¹⁹.

Importante destacar o entendimento de Santilli no sentido da necessidade de uma interpretação conforme do conceito de meio ambiente, presente na Lei 6.938/1981, tendo em vista que na ordem constitucional brasileira, meio ambiente não inclui somente elementos físicos e biológicos. Conforme ensina a autora, a ordem constitucional consagra o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado ao lado do direito à cultura, dos direitos dos povos indígenas e quilombolas, bem como consagra a função social da propriedade, cabendo uma interpretação sistemática destas normas, que conduzem a direitos socioambientais²⁰.

Não se entende, assim, meio ambiente por meio de seus aspectos exclusivamente físicos ou biológicos, mas integrando os aspectos sociais. No Direito brasileiro, inclusive, não parece haver espaço para dúvidas em relação ao tema, já que, além da interpretação sistemática da Constituição Federal acima mencionada, há conceitos trazidos pela Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiental, dentre outras normas, que

¹⁷ Nota-se que há autores, inclusive, que entendem que certos bens ambientais individualizados, como a água, são bens difusos, aproximando-se ainda mais da discussão dos bens comuns (v. GRAF, 2000). BECHARA afirma que os bens ambientais, mesmo os atribuídos aos entes federativos pela Constituição Federal, são, na verdade, bens difusos, entendendo que “a própria, ainda que timidamente, já ‘pressentia’ essa diferença entre bens ambientais/bens difusos e bens públicos”. A autora cita os arts. 5º, LXXIII e 129, III, que diferenciariam patrimônio público de meio ambiente. E que os arts. 20 e 26 não têm como objetivo transformar a natureza dos bens ambientais, mas “determinar que eles estejam sempre cientes das utilizações que se pretenda fazer deles, que as fiscalizem para que não lhes seja dado um mau uso, um uso indevido, e que reprimam todo uso desconforme com a política ambiental vigente” (BECHARA, 2003, p. 35).

¹⁸ Um dos principais condicionadores do direito de propriedade, como visto, é sua função social, que deve ser observada no caso de imóvel público ou privado. No caso de propriedade pública, a função social pode impor, inclusive, um comportamento negativo (sua não-utilização) no caso de privatizações” (TEPEDINO; SCHREIBER, 2005, p. 114).

¹⁹ MIRRA, 2002, p. 38, grifos do autor.

²⁰ SANTILLI, 2006.

conduzem para conclusão de meio ambiente inclui aspectos sociais e culturais²¹.

Questão não pacífica, no entanto, trata da titularidade do meio ambiente, enquanto bem incorpóreo e imaterial, conforme apresentado a seguir.

Para Benjamin, em um dos trabalhos que inauguram a discussão sobre o tema no Brasil, meio ambiente, enquanto macrobem é um bem público de uso comum do povo, no sentido de que seu proveito não ocorre apenas para um indivíduo e aplicando-se o princípio da não-exclusão dos seus beneficiários, justamente por conta da finalidade pública a que se destina²². O bem, desta forma, não é público pelo aspecto subjetivo (ou seja, de uma titularidade estatal), já que ele pertence à coletividade (sociedade). Ele será bem público pela sua finalidade e modo de utilização²³. E, por conta de sua natureza pública, o bem ambiental é indisponível, inalienável, impenhorável e imprescritível²⁴.

²¹ Na Constituição Federal, o capítulo que trata da proteção do meio ambiente está inserido dentro do título da ordem social. A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981) deve ser interpretada sistematicamente em relação aos conceitos trazidos no artigo 3º, que, dentre seus dispositivos, define meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (inciso I), degradação da qualidade ambiental como a “alteração adversa das características do meio ambiente” (inciso II), poluição como a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; afetem desfavoravelmente a biota; afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos (inciso III).

No mesmo sentido, tem-se a Resolução CONAMA 01/86, que trata de impacto ambiental. Nota-se, ainda, que o meio ambiente ainda é entendido como um bem incorpóreo e imaterial, distinto dos bens ambientais que o compõem, conforme será melhor estudado no capítulo 3.

²² Em importante passagem destaca o autor estudado: “A natureza do bem ambiental, pública – enquanto realiza um fim público ao fornecer utilidade a toda a coletividade – e fundamental – enquanto essencial à sobrevivência do homem –, é uma extensão do seu núcleo finalístico principal: a valorização, preservação, recuperação e desenvolvimento da fruição coletiva do meio ambiente, suporte da vida humana. Em síntese, o zelo, como conceito integral, pela qualidade do meio ambiente”. BENJAMIN, 1993, p. 74-75.

²³ BENJAMIN, 1993, p. 64 e 71. Ao analisar a migração do tema ambiental do direito administrativo ao direito ambiental, BENJAMIN destaca que o Estado não se afastou da tutela ambiental, inclusive considerando-se, nas palavras do autor, a “incapacidade dos particulares em solucionar, por si só, os conflitos ambientais”. Neste momento, o meio ambiente “deixa de ser uma simples preocupação privada – mera preocupação, sim, já que sequer era admitido como bem privado dotado de individualidade própria – e passa a integrar uma categoria mais complexa dos chamados bens públicos” – grifos do autor (BENJAMIN, 1993, p. 16). Justificando o surgimento e autonomia do Direito Ambiental, Benjamin afirma que a prática demonstrou que a administração pública não conseguiu alcançar seus objetivos, “sem uma reformulação dos princípios, dos instrumentos e inclusive do regime até então utilizados na gestão do interesse público em geral” (BENJAMIN, 1993, p. 16).

²⁴ BENJAMIN, 1993, p. 80-81.

Deve-se notar que, utilizando-se uma lógica próxima à tragédia dos comuns²⁵, a partir da perspectiva econômica, Benjamin afirma que os “bens comunais (e a partir deles, os direitos e interesses difusos e coletivos), criam uma forte necessidade de ‘personificação’, como forma de estimular a proteção” e conclui:

É por isso que a ordem jurídica, de uma hora para outra, passa a enxergar o meio ambiente como bem cuja titularidade – pelo menos para fins de seu resguardo – deve ser materializada e individualizada em alguém: o próprio Estado (União, Estados, Municípios, Ministério Público, Defensorias Públicas) ou um ente privado (associação ou cidadão isolado)²⁶.

De um lado, o autor aposta na personificação da tutela ambiental, seja o poder público ou não, pela necessidade de ter um agente responsável pela tutela ambiental. De outro, entende que o titular do bem ambiental é a coletividade como um todo, mesmo que afirma ter a natureza jurídica de bem público, sendo classificado como público por conta da impossibilidade de sua apropriação com exclusividade.

No mesmo sentido, Mirra afirma que meio ambiente é bem de uso comum do povo²⁷, aliando-se aos que entendem que neste a propriedade é da coletividade, ficando o Estado apenas como gestor do bem. Contudo, o autor entende que não se aplicam as características desta tradicional categoria do direito administrativo, mas que se estabeleceu uma disciplina diversa, tendo em vista as necessidades de proteção da qualidade ambiental. O autor afirma que o meio ambiente é sempre indisponível e insusceptível de apropriação²⁸, devendo sua gestão ser feita de modo participativo e não exclusiva pelo Estado. O uso comum deve ser visto no sentido de “fruição coletiva, de gozo coletivo, sob o prisma da preservação da qualidade ambiental propícia à vida no presente e no futuro”²⁹.

²⁵ A tragédia dos comuns refere-se ao trabalho de Garret Hardin, publicado em 1968, em que se analisa o uso e gestão de bens coletivos, chegando-se à conclusão de que são sempre necessárias instituições externas a coletividade, como o Estado ou o mercado.

²⁶ BENJAMIN, 1993, p. 62.

²⁷ O entendimento do autor parte do disposto no *caput* do artigo 225 da Constituição Federal, que afirma ser o meio ambiente ecologicamente equilibrado bem de uso comum do povo, e do artigo 2º, II, da Lei 6.938/1981, que o classifica como patrimônio público de uso coletivo (MIRRA, 2002, p. 37).

²⁸ O que não pode ser apropriado individualmente é o meio ambiente como bem imaterial. No entanto, os bens individualmente considerados, como florestas, águas etc, podem ser apropriados, desde que respeitadas as disposições legais (MIRRA, 2002, p. 38).

²⁹ MIRRA, 2002, p. 37-38.

Silva entende que os atributos do meio ambiente relacionados à sadia qualidade de vida, garantidos pela Constituição Federal como direito fundamental, assim como elementos físicos ambientais (como água e ar), são bens de interesse público. Steigleder³⁰ entende que a Constituição classifica o meio ambiente como *res communes omnium*, o que significa que “não é um bem público estrito senso, mas um bem de interesse público”, com base no entendimento de Silva. Também entende neste sentido: Santilli³¹. Neste sentido, “o proprietário, seja pessoa pública ou particular, não pode dispor da qualidade do meio ambiente a seu bel-prazer, porque ela não integra a sua disponibilidade”³².

Outros autores expressamente referem-se a nova categoria de bens, diferente dos públicos e dos privados, mas vinculados diretamente à sua natureza transindividual, denominando-os de bem difuso ou bem de interesse difuso³³. Fiorillo entende que a Constituição criou um terceiro gênero de bem, distinto dos bens públicos e privados³⁴. No Brasil, não há dificuldade em identificar “normas que assumem claramente a característica de direito transindividual, de natureza indivisível, de que são titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”, o que caracteriza os direitos difusos³⁵. Neste sentido, o bem ambiental, de natureza difusa, pertence à coletividade e pode ser usufruído por todos, de acordo com as normas constitucionais. Estes bens ambientais, necessários à sadia qualidade de vida, são fundamentais para garantir a dignidade da pessoa humana, cujos direitos estão elencados no artigo 6º da Constituição (educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados)³⁶.

Rodrigues entende que o meio ambiente possui regime jurídico típico de direito público, mas se trata de bem difuso, de propriedade

³⁰ STEIGLEDER, 2011, p. 85

³¹ SANTILLI, 2006, p.178.

³² SILVA, 2013, p. 88.

³³ BENJAMIN e MIRRA entendem que, do ponto de vista da legitimação de agir, o meio ambiente é uma categoria difusa, mas, como macrobem, é de natureza pública, concluindo, assim, por sua natureza como bem de uso comum do povo (BENJAMIN, 1993, p. 75; MIRRA, 2002, p. 13-14).

³⁴ FIORILLO, 2011, p. 12.

³⁵ FIORILLO, 2011, p. 41.

³⁶ FIORILLO, 2011, p. 43.

não estatal, *res omnium*³⁷. Bechara afirma que os bens difusos (ou bens de natureza difusa), pertencentes a toda a coletividade, que não são públicos, nem privados, embora não tenham previstos no Código Civil, foram definidos no Código de Defesa do Consumidor, dentre os quais se inclui o meio ambiente³⁸. A questão trazida com os interesses, direitos e bens difusos refere-se diretamente à transformação social, política, econômica e cultural ocorrida no século passado, que provoca reflexos imediatos na redefinição do conceito de Estado³⁹.

O abismo entre o público e o privado foi preenchido, neste sentido, pelos interesses coletivos⁴⁰. Os direitos transindividuais surgem

da superação, hoje indiscutível, da tradicional dicotomia entre interesse público e interesse privado. É direito que não pertence à administração pública nem a indivíduos particularmente determinados. Pertence, sim, a um grupo de pessoas, a uma classe, a uma categoria, ou à própria sociedade, considerada em seu sentido amplo^{41 42}.

Alia-se ao entendimento de que os bens e direitos difusos são de titularidade da sociedade, aproximando-se das discussões teóricas sobre comuns. Partindo-se, igualmente do fato de que as categorias de bens públicos e propriedade privada, ainda que condicionadas ao cumprimento de função social, não vem se mostrando suficientes para atender a determinadas complexidades das relações sociais e jurídicas atuais. A noção de comuns, já bastante estudada em seu significado político e social, igualmente pode – e deve – ser problematizada no Direito, mesmo que nem todas as características e noções ainda tenham lugar no debate jurídico. E, desde já, ainda que no Brasil não exista previsão expressa dos bens comuns, vislum-

³⁷ RODRIGUES, 2005, p. 31.

³⁸ BECHARA, 2003, p. 27. A autora ainda afirma que a determinação da Constituição Federal no sentido de ser meio ambiente equilibrado um bem de uso comum do povo não significa que sua natureza é de bem público. Afirma a autora que houve “revogação tácita do art. 66, inciso I do antigo Código Civil que entendemos ter ocorrido com a edição do Código de Defesa do Consumidor, e da não conformidade do art. 99, inciso I do novíssimo Código Civil com o sistema criado – e hoje solidificado – pela Lei 8.078/1990” (BECHARA, 2003, p. 33).

³⁹ RODRIGUES, 2005, p. 29-30.

⁴⁰ RODRIGUES, 2005, p. 33-34.

⁴¹ ZAVASCKI, 2011, p. 34.

⁴² O interesse ambiental tem como característica principal não ser restrito a um único indivíduo: “a teoria do interesse ambiental – aqui se adaptando a lição de Paolo Madalena – não pode ser construída com os olhos voltados para o sujeito-indivíduo, mas para o sujeito-coletividade”, na medida em que reflete uma necessidade de todos (BENJAMIN, 1993, p. 59).

bram-se diversas manifestações do comum em noções como bens de uso comum do povo, interesse público, além de bens, direitos e interesses difusos ⁴³.

A categoria de bens comuns possui uma dupla função, qual seja, problematizar e pleitear política e juridicamente bens que, ligados a direitos fundamentais, não podem ser disponibilizados pelo Estado e particulares, já que são de titularidade da coletividade e, ainda, estabelecer a dimensão democrática do direito. Os comuns são, assim, instrumentos políticos e constitucionais da satisfação direta das necessidades e dos direitos fundamentais da coletividade. Eles mesmos devem ser interpretados como um tipo de direito fundamental de ‘última geração’, desempenhando a função constitucional de defesa do público face ao privado e ao Estado⁴⁴. Não é objetivo, deste artigo, analisar as questões dos comuns, mas, apenas, neste ponto, destacar a existência de esforços teóricos já em curso para caracterizar determinados bens, a partir de aspectos relacionais, como o bem ambiental, como não pertencente ao público ou ao mercado.

Contudo, é importante mencionar – ainda que sem ter espaço para aprofundar estas questões neste artigo – que há dificuldades em garantir os direitos difusos, que transcendem à lógica dos direitos individuais e rompem com o caráter privatista dos direitos, o que pode ser associado a muitos fatores, podendo-se destacar os relacionados ao acesso aos meios judiciais ou administrativos adequados, interpretação no âmbito do Poder Judiciário, bem como uma variedade de “apropriações sociais – distintos ‘projetos ambientais’ de atores diversos, com suas pretensões a encarnar direitos difusos”⁴⁵.

Os bens e direitos difusos manifestam, assim, a distinção entre o que é estatal e o privado, para representar um novo grupo de interesses, vinculado diretamente à sociedade, e que prescinde da atuação do Estado para sua configuração, superando a distinção tradicional de direito público e direito privado. Além disso, sendo meio ambiente esse bem difuso, de titularidade da sociedade, ao Estado cabe uma atuação obrigatória. E, nesse sentido, não há que

⁴³ GUIMARÃES, 2016.

⁴⁴ MATTEI, 2013, p.11.

⁴⁵ ACSELRAD, 2008, p. 235-236.

se falar sequer na possibilidade de disponibilidade de um bem que não lhe pertence e, muito menos, quando uma das consequências é o acirramento das desigualdades e discriminações sociais e, especificamente, o racismo.

3. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO E OUTROS DIREITOS CONSTITUCIONAIS RELACIONADOS À JUSTIÇA AMBIENTAL

A proteção do meio ambiente é considerada como um dos valores edificantes do Estado Democrático de Direito brasileiro, marcado pelo comprometimento com a garantia da qualidade de vida, saúde, condições dignas de sobrevivência. Neste sentido, a Constituição Federal de 1988 afirma o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o configura como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, além de estabelecer o dever do poder público e da coletividade de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (artigo 225).

A Constituição Federal, que possui um caráter de transformação social e de instrumento de implementação de políticas públicas⁴⁶, iniciou a construção, no Brasil, de um constitucionalismo ecológico⁴⁷, ou Direito Constitucional Ambiental⁴⁸. A partir da atribuição ao poder público de proteger o meio ambiente, tem-se afirmado a solidificação teórica de Estado socioambiental de Direito, que, em verdade, não abandona as conquistas dos demais modelos de Estado de Direito em termos de salvaguarda da dignidade humana, mas apenas agrega a elas uma *dimensão ecológica*, comprometendo-se com a estabilização e prevenção do quadro de riscos e degradação ecológica⁴⁹.

Os novos direitos de natureza coletiva e difusa, consagrados pela Constituição Federal, refletem “a explosão de movimentos sociais não convencionais que traduzem conflitos sociais inéditos, fazendo

⁴⁶ PIOVESAN, 2011, p. 63.

⁴⁷ BENJAMIN, 2007.

⁴⁸ SILVA, 2013; SARLET, FENSTERSEIFER, 2012. SILVA afirma “A Constituição de 1988 foi, portanto, a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental. Pode-se dizer que ela é uma Constituição eminentemente ambientalista” (SILVA, 2013, p. 49).

⁴⁹ SARLET; FENSTERSEIFER, 2012, p. 44, grifos dos autores.

O atendimento do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado está em sintonia com a noção de pleno desenvolvimento da personalidade humana, entendendo-o como diretamente vinculada à redução das desigualdades sociais, erradicação da pobreza, bem como ao direito à saúde e a vida digna.

surgir novos atores sociais e sujeitos coletivos de direitos”⁵⁰. Surgem, assim, novos direitos e outros sujeitos de direito, que antes estavam ocultos no cenário jurídico e político⁵¹. Neste sentido, é importante a análise feita por Santilli:

Os “novos” direitos rompem com os paradigmas da dogmática jurídica tradicional, contaminada pelo apego ao excessivo formalismo, pela falsa neutralidade política e científica e pela excessiva ênfase nos direitos individuais, de conteúdo patrimonial e contratualista, de inspiração liberal. Os “novos” direitos, conquistados por meio de lutas sociopolíticas democráticas, têm natureza emancipatória, pluralista, coletiva e indivisível, e impõem novos desafios à ciência jurídica, tanto do ponto de vista conceitual e doutrinário, quanto do ponto de vista de sua concretização. São direitos “históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes”, e não se enquadram nos estreitos limites do dualismo público-privado, inserindo-se dentro de um espaço público não-estatal⁵².

Wolker afirma “ainda que de forma limitada e pouco satisfatória, a Carta Política de 1988 contribui para superar uma tradição publicista liberal-individualista e social-intervencionista, transformando-se num importante instrumento diretivo propulsor para um novo constitucionalismo, de tipo pluralista e multicultural”⁵³.

O atendimento do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado está em sintonia com a noção de pleno desenvolvimento da personalidade humana, entendendo-o como diretamente vinculada à redução das desigualdades sociais, erradicação da pobreza, bem como ao direito à saúde e a vida digna. Sarlet e Fensterseifer afirmam tratar-se da dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana, que exige uma vida digna, saudável e segura, ou seja, seria preciso um patamar mínimo de qualidade ambiental para concretizar a dignidade da pessoa humana⁵⁴, o que evidencia a

⁵⁰ PIOVESAN, 2011, p. 59. A mesma autora ainda afirma “O direito ao meio ambiente deve ser compreendido à luz da crescente complexidade social, que aponta a um novo padrão de conflituosidade, que transcende aos conflitos interindividuais. Surgem neste cenário conflitos metaindividuais, no qual despontam novos sujeitos e a demanda por novos direitos de cunho coletivo e difuso” (PIOVESAN, 2011, p. 79).

⁵¹ SOUZA FILHO, 2010, p. 475-495.

⁵² SANTILLI, 2006, p. 176.

⁵³ WOLKMER, 2011, p. 152.

⁵⁴ SARLET; FENSTERSEIFER, 2012, p.40.

interdependência e indivisibilidade entre os direitos e, no caso, a importância do meio ambiente ecologicamente equilibrado para outros direitos fundamentais⁵⁵.

Nessa perspectiva, integra-se ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, o direito à saúde, previsto no rol dos direitos sociais (art. 6º, da Constituição Federal). Na discussão deste artigo, pode-se afirmar que, na maioria das vezes, as situações de degradação ambiental a que ficam sujeitas as classes menos favorecidas e o pouco acesso a recursos naturais importa em perda de saúde, de qualidade de vida e, em alguns casos, da própria vida. Além disso, integra essa perspectiva os direitos dos trabalhadores, em especial a um meio ambiente do trabalho digno e que atenda às normas de saúde, higiene e segurança, nos termos da Constituição Federal.

O direito à saúde e os demais direitos fundamentais sociais⁵⁶, tradicionalmente, são interpretados como os que indicam direito a prestações, ou seja, que requerem uma ação positiva, um fazer, por parte do Estado, estando relacionados ao emprego de “meios intervencionistas para estabelecer o equilíbrio na repartição dos bens sociais” e instituir “um regime de garantias concretas e objetivas, que tendem a fazer vitoriosa uma concepção democrática de poder, vinculada primordialmente com a função e fruição dos direitos fundamentais”⁵⁷.

Discussão que cabe salientar refere-se à própria natureza do direito social como um direito fundamental ou até mesmo como um direito subjetivo. Este aspecto terá um reflexo imediato na discussão sobre a possibilidade de serem exigíveis e em que casos. SILVA afirma que, como qualquer outro direito, “um direito social deve ser realizado na maior medida possível, diante das condições fáticas e jurídicas presentes”. Piovesan destaca que a “ideia da não acionabilidade dos

⁵⁵ Em relação à importância para outros direitos fundamentais, “todos os direitos humanos constituem um complexo integral, único e indivisível, em que os diferentes direitos estão necessariamente interrelacionados e interdependentes entre si” (PIOVESAN, 2011, p. 63).

⁵⁶ O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi adotado pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966, e entrou em vigor no Brasil em 24/04/1992, e promulgado por meio do Decreto 591/1992. Dentre os direitos assegurados pelo Pacto, destacam-se: direito ao trabalho em condições justas e favoráveis, direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida, direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental, que inclui a melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente.

⁵⁷ BONAVIDES, 2008, p. 74.

direitos sociais é meramente ideológica, e não científica. São eles autênticos e verdadeiros direitos fundamentais, acionáveis, exigíveis, e demandam séria e responsável observância”.

É certo que os direitos sociais são protegidos por meio de intervenções estatais e ‘proteger direitos’, nesse âmbito, significa ‘realizar direitos’. Por isso, pode-se dizer que o âmbito de proteção de um direito social é composto pelas *ações estatais que fomentem a realização desse direito*⁵⁸. Dentro da discussão sobre a garantia de execução de políticas públicas, abre-se um largo debate sobre as políticas exigíveis, inclusive judicialmente. Denota-se disputa política que envolve a realização de direitos, mesmo que previstos na Constituição Federal.

Esta discussão é especialmente relevante no âmbito do Direito, vez que, mesmo diante da disputa e da pluralidade de significados dos direitos fundamentais, nunca é demais vincular o meio ambiente equilibrado a todos, indistintamente, cabendo questionar políticas públicas que, em nome da garantir este direito de modo abstrato, coloca em risco os diretamente impactados, como ocorre no caso de grandes empreendimentos e seus vizinhos, populações tradicionais, povos indígenas, dentre outros. Nesse sentido, importante reconhecer que, atualmente, a garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e da saúde não ocorre de modo uniforme, universal e democrático, bem como a necessidade de se considerar esse fator nas políticas ambientais (e na interpretação da legislação ambiental) como forma de se assegurar o cumprimento da Constituição Federal.

4. A SOLIDARIEDADE E OUTRAS NORMAS CONSTITUCIONAIS COMO FUNDAMENTOS PARA COMBATER AS DESIGUALDADES E DISCRIMINAÇÕES NAS QUESTÕES AMBIENTAIS

Ao analisar as discussões jurídicas sobre o bem ambiental e direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, algumas normas constitucionais já foram destacadas. No entanto, objetiva-se detalhar, um pouco mais, normas diretamente vinculadas à redução das desigualdades e discriminações sociais.

⁵⁸ SILVA, 2009, p. 77, grifos do autor.

A garantia dos direitos fundamentais deve ocorrer de forma isonômica, respeitando-se as diferenças, mas sem qualquer tipo de discriminação, o que vai ao encontro dos objetivos fundamentais da República e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

A garantia dos direitos fundamentais deve ocorrer de forma isonômica, respeitando-se as diferenças, mas sem qualquer tipo de discriminação, o que vai ao encontro dos objetivos fundamentais da República e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Como dito, a garantia destes direitos relaciona-se à dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, III, Constituição Federal), bem como à construção de uma sociedade livre, justa e solidária e à promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, que são objetivos da mesma (art. 3º, I e IV, Constituição Federal). E, neste aspecto, nenhuma política pública relacionada a direitos fundamentais pode afastar-se de tais preceitos.

O direito fundamental ao meio ambiente equilibrado integra-se, assim, imediatamente, aos objetivos gerais de solidariedade, erradicação da pobreza e da marginalização social e redução das desigualdades sociais e regionais da República Federativa do Brasil, também previstos no artigo 3º da Constituição Federal, além de outros direitos fundamentais como a saúde e dos trabalhadores.

Tratando da inserção da solidariedade e dos outros objetivos acima mencionados, Bodin de Moraes afirma que “o projeto de uma sociedade livre, justa e solidária contraria a lógica da competição desmedida e do lucro desenfreado [...]”, que foi,

por determinação constitucional, substituída pela perspectiva solidarista, em que a cooperação, a igualdade substancial e a justiça social se tornam valores hierarquicamente superiores, subordinados tão somente ao valor precípua do ordenamento, que está contido na cláusula de tutela da dignidade da pessoa humana⁵⁹.

Os vínculos de solidariedade, assim, cuja relevância e impacto jurídicos foram afirmados pela Constituição, devem conduzir à igualdade substancial e justiça social, inclusive nas questões ambientais, e opõe-se, de modo bastante radical, às situações de injustiça e racismo ambiental. Ocorre que muitas questões ambientais envolvem, ainda, a solidariedade intergeracional, que se refere a não somente a presente mas as gerações futuras, o que tem sido mais enfatizado e aprofundado, inclusive no Direito Ambiental brasileiro.

⁵⁹ BODIN DE MORAES, 2010, p. 264.

Nesse sentido, importante trazer à tona os princípios do desenvolvimento sustentável, da solidariedade e equidade intergeracional.

Um dos paradigmas ambientais mais conhecidos e difundidos é o desenvolvimento sustentável teve sua ideia gestada em meados dos anos 1980. A Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Humano, criada em 1983 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, foi presidida pela então Primeira Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland e elaborou um relatório bastante conhecido, que foi denominado de “Nosso Futuro Comum”. Esse relatório, que serviu de preparação para as discussões da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, de 1992, realizada no Rio de Janeiro, trouxe o princípio do desenvolvimento sustentável como “O desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”.

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, aprovada em 1992, na Conferência antes mencionada, trata o princípio do desenvolvimento sustentável nestes mesmos termos. É o desenvolvimento que não esgota os recursos e, em consequência, permite a viabilidade da vida no futuro. E não qualquer vida, mas a com dignidade e com saúde. A Constituição Federal abarca esse princípio ao afirmar que a ordem econômica tem como um dos seus princípios a defesa do meio ambiente, além de assegurar tanto a livre iniciativa como o direito ao meio ambiente equilibrado (artigos 170 e 225, da Constituição Federal).

Igualmente são discutidos os princípios da solidariedade ou equidade intergeracional, que tratam da proteção do direito das gerações futuras. Nas palavras de Morato Leite e Ayala, estes princípios relacionam os titulares de interesses atuais e potenciais de uma geração entre si e entre as futuras gerações, “garantindo o exercício de direitos atuais ou potenciais, em condições de equivalência e igualdade, estendendo-os a titulares desconhecidos de direitos”⁶⁰.

Além das mais comuns referências à solidariedade entre a geração atual e as futuras, de modo que não haja o esgotamento de recursos a curto prazo, é fundamental afirmar a solidariedade dentro da mesma geração, de modo que determinadas classes ou grupo de

⁶⁰ MORATO LEITE; AYALA, 2000, p. 129.

peças não estejam sujeitas desproporcionalmente aos efeitos da degradação ambiental ou, em um cenário de escassez de bens ambientais, os mais pobres não sejam sempre os primeiros e principais destinatários de tais efeitos.

Nesse sentido, igualmente posiciona-se o princípio do acesso equitativo aos recursos naturais, “segundo o qual os bens ambientais devem ser distribuídos de forma equânime entre os habitantes do planeta”⁶¹.

O raciocínio de que “alguém tem que se ‘sacrificar’ em nome do aumento da produção de energia” e que “sempre haverá quem residirá perto de atividades poluidoras”, parte do pressuposto de que não há escolhas em relação às opções políticas e econômicas que vem sendo adotadas e que, portanto e necessariamente, haverá um destinatário dos efeitos negativos destas decisões. No entanto, rejeita-se, de plano, esse raciocínio. Inicialmente, porque é justamente pela deliberada tentativa de ignorar ou naturalizar a desproporcional parcela de degradação ambiental suportada pelos mais pobres que se tenta legitimar estas escolhas. É como se optasse por esconder (ou deixar de mencionar) o efeito mais perverso do nosso modelo econômico para justificar as escolhas e políticas que vem sendo adotadas. E não só pela falta de outro, mas pela recusa em aceitar outros modos de viver que ainda hoje resistem e estão em maior consonância com a manutenção do ambiente equilibrado, como se verifica nas comunidades tradicionais e povos indígenas. Além disso, não somente fatores econômicos são importantes para as situações de injustiça e racismo ambiental, que igualmente vem sendo explicadas pelo peso político das manifestações destes, pela chantagem de acesso a direitos sociais e, inclusive, pelo nível de preconceito e racismo existente na sociedade brasileira.

E essa discussão insere-se, integralmente, no campo do Direito. Do ponto de vista da solidariedade, não é possível o atendimento parcial do direito ao ambiente equilibrado, priorizando somente determinados grupos ou, ainda, não considerar os desiguais impactos ambientais e sociais provados por políticas públicas. Ao contrário, adotando-se o paradigma da igualdade substancial e justiça social, pautada na

⁶¹ FARIAS, ALVARENGA, 2014, p. 42.

dignidade, são inconstitucionais as políticas públicas que conduzem sistematicamente ao agravamento das desigualdades sociais, desta vez impondo desproporcionais efeitos de poluição, degradação ambiental, fenômenos naturais, acesso a recursos naturais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo-se das constatações de situações de injustiça e racismo ambiental, que configura um modelo não democrático de distribuição de poluição e de recursos naturais, buscou-se na Constituição Federal, os fundamentos para o combate das desigualdades e discriminações ambientais, que estão apresentados, nesta conclusão, nos tópicos abaixo:

– a proteção do meio ambiente é um dos valores edificantes do Estado Democrático de Direito brasileiro, marcado pelo comprometimento com a garantia da qualidade de vida, saúde, condições dignas de sobrevivência;

– o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado está em sintonia com a noção de pleno desenvolvimento da personalidade humana, entendendo-o como diretamente vinculada à redução das desigualdades sociais, erradicação da pobreza, bem como ao direito à saúde e vida digna. Integra-se ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, o direito à saúde e os direitos dos trabalhadores, em especial a um ambiente de trabalho digno e que atenda às normas de saúde, higiene e segurança, nos termos da Constituição Federal;

– o meio ambiente equilibrado – e os direitos fundamentais a ele relacionados – pertence a todos, indistintamente, cabendo questionar políticas públicas que, em nome de garantir este direito de modo abstrato, coloca em risco os diretamente impactados, como ocorre no caso de grandes empreendimentos e seus vizinhos, populações tradicionais, povos indígenas, dentre outros. Em outras palavras, a garantia dos direitos fundamentais deve ocorrer de forma isonômica, respeitando-se as diferenças, mas sem qualquer tipo de discriminação;

– os vínculos de solidariedade, cuja relevância e impacto jurídicos foram afirmados pela Constituição, devem conduzir à igualdade

A proteção do meio ambiente é um dos valores edificantes do Estado Democrático de Direito brasileiro, marcado pelo comprometimento com a garantia da qualidade de vida, saúde, condições dignas de sobrevivência;

substancial e justiça social, inclusive nas questões ambientais, e opõe-se, de modo bastante radical, às situações de injustiça e racismo ambiental. O princípio da solidariedade deve conduzir à igualdade substancial e justiça social, não somente entre a geração atual e as futuras (equidade geracional) mas dentro da mesma geração (justiça ambiental);

– não é possível o atendimento parcial do direito ao ambiente equilibrado, priorizando somente determinados grupos ou, ainda, não considerar os desiguais impactos ambientais e sociais provados por políticas públicas. Ao contrário, adotando-se o paradigma da igualdade substancial e justiça social, pautada na dignidade, são inconstitucionais as políticas públicas que conduzem sistematicamente ao agravamento das desigualdades sociais, desta vez impondo desproporcionais efeitos de poluição, degradação ambiental, fenômenos naturais, acesso a recursos naturais;

– meio ambiente, enquanto bem autônomo, bem incorpóreo e imaterial, enquanto 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 e, além disso, como não apenas composto por seus aspectos exclusivamente físicos ou biológicos, mas integrando os aspectos sociais, por meio de uma leitura sistêmica da Constituição Federal;

– ambiente como bem de natureza difusa, de titularidade da coletividade, é categoria de que denota a insuficiência das propriedades públicas e privadas, especialmente diante de sua relação com a garantia de direitos fundamentais, que não podem ser disponibilizados pelo Estado e particulares. Aproximam-se da teoria dos comuns enquanto instrumentos políticos e constitucionais da satisfação direta dos direitos e necessidades da coletividade. E, também diante dessa titularidade difusa, o Estado deve atuar obrigatoriamente, não cabendo dispor de algo que não lhe pertence e nunca adotar políticas públicas que provoquem o acirramento de desigualdades e discriminações sociais e, especificamente, o racismo.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. A constitucionalização do meio ambiente e a ambientalização truncada do Estado Brasileiro. In OLIVEN, Ruben George Oliven *et al* (Orgs.). *A constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2008, p. 225-248.

ACSELRAD, Henri. De 'bota-foras' e 'zonas de sacrifício' – um panorama dos conflitos ambientais no Estado do Rio de Janeiro". In ACSELRAD, Henri (Org.). *Conflito social e meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fase, 2004.

ACSELRAD, Henri. *O que é Justiça Ambiental?* Rio de Janeiro: Garamond, 2009b.

ACSELRAD, Henri. Sentidos da sustentabilidade urbana. In ACSELRAD, Henri (Org.). *A duração das cidades*. Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009a, p. 43-70.

BECHARA, Érika. *A proteção da fauna sob a ótica constitucional*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

BENJAMIN, Antônio Herman. Função ambiental. In BENJAMIN, Antônio Herman. *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 9-82.

BODIN DE MORAES, Maria Celina. *Na medida da pessoa humana*. Estudos de direito civil-constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

BONAVIDES, Paulo. O Estado social e sua evolução rumo à democracia participativa. In SOUZA NETO, Claudio Pereira; SARMENTO, Daniel. *Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 63-86.

BRANDÃO, Eraldo; DORNELAS, Henrique Lopes. Justiça ambiental e proteção dos direitos intergeracionais. *Ciência Atual*, Rio de Janeiro, Volume 1, n. 2, 2013, p. 2-11.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 2ª Turma. Recurso Especial 1.310.471-SP. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DJe 01/08/2013 (2013). Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201102932952&dt_publicacao=17/09/2013>. Acesso em: 19 abr. 2018.

BULLARD, Robert. Enfrentando o racismo ambiental no século XXI". In ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. *Justiça ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Ford, 2004.

COUTINHO, Ronaldo. Direito Ambiental das Cidades: questões teórico-metodológicas. In COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Org.). *O Direito Ambiental das Cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

FARIAS, Talden; ALVARENGA, Luciano J. A (in)justiça ambiental e o ideário constitucional de transformação da realidade: o direito em face da iníqua distribuição socioespacial de riscos e danos ecológicos. PERALTA, Carlos E.; ALVARENGA, Luciano J. AUGUSTIN, Sérgio Augustin (Orgs.). *Direito e justiça ambiental: diálogos interdisciplinares sobre a crise ecológica*. Caxias do Sul, RS: EducS, 2014.

FIORILLO, Celso A. O bem ambiental pela Constituição Federal de 1988 como terceiro gênero de bem, a contribuição dada pela doutrina italiana e a posição do Supremo Tribunal Federal em face do HC 89.878/10. *Revista Direito Ambiental e sociedade*, v. 1, n. 1, p. 11-46, 2011.

FREITAS, Carlos Machado de; PORTO, Marcelo Firpo. *Saúde, ambiente e sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006.

GRAF, Ana Cláudia Bento. "Água, bem mais precioso do milênio: o papel dos Estados". *Revista CEJ*, v. 4, n. 12, p. 30-39, 2000.

GUIMARÃES, Virgínia Totti; ACSELRAD, Henri (orientador). *O licenciamento ambiental prévio e a localização de grandes empreendimentos: o caso da TKCSA, em Santa Cruz*, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011. 119p. Dissertação de mestrado – Universidade Federal do Rio de Janeiro; Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Commonwealth*. El proyecto de una revolucion del común. Madri: Akal, 2011.

MATTEI, Ugo. *Bienes comunes*. Un manifesto. Madrid: Ed. Trotta, 2013.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MORATO LEITE, José Rubens; AYALA, Patryck de Araújo. A transdisciplinaridade do direito ambiental e a sua equidade intergeracional. *Sequencia: Estudos jurídicos e políticos*. V. 21 n. 41 (2000), p. 113-136.

MOREIRA, Danielle de Andrade; GUIMARÃES, Virgínia Totti. A complexidade do dano ambiental e seus reflexos da

responsabilidade civil e administrativa no Brasil: solidariedade e divisão democrática dos riscos e danos. In: ARAGÃO, Alexandra; BESTER, Gisela Maria; HILÁRIO, Gloriete Marques Alves. (Org.). *Direito e ambiente para uma democracia sustentável*. Curitiba: 2015, v. 1, p. 143-171.

NABACK, Clarissa; GUIMARÃES, Virgínia Totti. Disputas em torno da moradia e do meio ambiente na região da Barra da Tijuca: os casos da Vila Autódromo e do Campo de Golfe Olímpico. In: XVIII ENANPUR Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2017, São Paulo. Desenvolvimento, *Crise e Resistência*: quais os caminhos do planejamento urbano e regional? São Paulo: FAUUSP, 2017. v. 1.

NEGRI, Antonio. La constitucion de lo común. In *Redes.com* n. 3, 2006, p. 171-177.

OST, François. *A natureza à margem da Lei*: a ecologia à prova do Direito. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PIOVESAN, Flávia. O direito ao meio ambiente e a Constituição de 1988. In BENJAMIN, Antonio Herman; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Direito ambiental e as funções essenciais à justiça*: o papel da advocacia de Estado e da Defensoria Pública na proteção do meio ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PIOVESAN, Flavia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. In SUR. *Revista Internacional de Direitos Humanos*. Ano 1, n. 1. São Paulo, 2004, p. 21-48.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito ambiental*: parte geral. 2. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SANTILLI, Juliana. Os ‘novos’ direitos socioambientais. *Revista Direito e Justiça*: Reflexões Sociojurídicas. Ano VI, n. 9. Porto Alegre: Ed. PUC-RS, novembro 2006.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SARMENTO, Daniel. “A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos”. In SOUZA NETO, Claudio Pereira; SARMENTO, Daniel. *Direitos sociais*: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 553-586.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 10ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais*. Conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. “O direito de ser povo”. In SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coord.). *Igualdade, diferença e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

TEPEDINO Gustavo; SCHREIBER Anderson. “A Garantia da Propriedade no Direito Brasileiro”. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, Ano VI, n. 6 - Junho de 2005, p. 101-119.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial como conteúdo essencial dos direitos fundamentais. In SOUZA NETO, Claudio Pereira; SARMENTO, Daniel. *Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 313-342.

VITORIANO E SILVA, Marcela. “O princípio da solidariedade intergeracional: um olhar do Direito para o futuro”. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 8, n. 16, p. 115-146. Julho/Dezembro de 2011.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo e crítica do constitucionalismo na América Latina. *Anais do IX Simpósio Nacional de Direito Constitucional*. Curitiba: ABDConst., 2011.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 5. ed. rev. e atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.