

UMA GESTÃO AMBIENTAL PARTICIPATIVA: A DIFÍCIL SIMBIOSE ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

Anderson Orestes Cavakante Lobato

RESUMO

A mineração é de fato uma atividade econômica de forte impacto ambiental. O esgotamento dos recursos naturais interrompe a cadeia produtiva regional, provocando um impacto social de proporções ainda maiores. Diante deste quadro, o jurista é conduzido a pensar, quase que naturalmente, em sanções que se não podem resgatar o status quo ante, deverão, ao menos, minimizar o impacto ambiental e social produzido. A óptica ambientalista nos oferece grandes princípios que devem guiar a ação jurídica na solução de conflitos ambientais. O princípio participativo desperta-nos para a necessária, porém difícil colaboração entre o público e o privado. O tratamento desses interesses pode conduzir a dois caminhos diametralmente diferentes: a constatação, pura e simples, de que a interrupção da atividade econômica condenaria a cidade a viver com fantasmas; ou, de outro modo, à descoberta de um espaço vocacionado à proteção ambiental.

INTRODUÇÃO

A situação da Vila Minas do Camaquã, pertencente ao município de Caçapava do Sul, na região Sudoeste do Rio Grande do Sul, nos convida a refletir sobre a problemática do desenvolvimento numa perspectiva ambientalista. Vale dizer que o desenvolvimento econômico regional deve ser concebido de forma finalística, ou seja, direcionado para a superação dos problemas sociais da região, incluindo-se, neste contexto, uma preocupação com o equilíbrio do meio ambiente impactado pelo projeto desenvolvimentista.

O esgotamento dos recursos minerais oferecidos pela região, conduziu, naturalmente, ao encerramento das atividades econômicas da empresa mineradora. A vila, outrora com seus cinco mil habitantes, hoje sobrevive com não mais de 500 moradores. Todo o complexo, vila e empresa mineradora, encontra-se em processo de liquidação, anunciando um futuro incerto e obscuro.

A problemática da recuperação de áreas impactadas preocupa o jurista em dois sentidos: primeiramente, a identificação das responsabilidades, tendo em vista possíveis sanções públicas que possam garantir, de uma forma ou de outra, a efetiva recuperação do espaço. Num segundo momento, sobre o qual nos

deteremos neste estudo, a atenção do jurista estará direcionada para o acompanhamento das atividades de recuperação ambiental, despertando-se para a preocupação com o futuro do espaço em recuperação, suas perspectivas de preservação e os riscos de novos impactos negativos. Trata-se de pensar o futuro, de encontrar soluções que permitam um desenvolvimento ecologicamente sustentável para uma região em fase de recuperação ambiental.

Trata-se agora de refletir sobre o futuro. O encerramento da atividade mineradora parece, num primeiro momento, uma fatalidade com a qual não se pode lutar ou resistir. No entanto, vista numa perspectiva ambientalista, pode-se descobrir uma nova vocação para a região: uma vila vocacionada à proteção ambiental.

Esse novo olhar sobre a Vila Minas do Camaquã desperta a região para um novo modelo de desenvolvimento econômico. Um desenvolvimento equilibrado, que pensa, desde logo, nas gerações futuras que lá buscarão uma qualidade de vida impossível de se encontrar nos enormes aglomerados urbanos, que dão sinais claros de esgotamento desse modo de vida. Um modelo de desenvolvimento que esteja preocupado em superar as duas questões que se conjugam: a questão social do desemprego e a questão ambiental do impacto da atividade mineradora.

Entretanto, o modo de pensar ambientalista exige uma abertura para o novo. Uma nova compreensão dos princípios estabelecidos em outros tempos. Justamente, ancorados num modelo de desenvolvimento que, se ainda não está de todo superado, exige uma releitura de seus princípios, tendo em vista o alto grau de desequilíbrio econômico, social e ambiental que vem provocando.

A descoberta da vocação ambientalista da Vila das Minas do Camaquã deve iniciar pela compreensão dos grandes princípios do Direito Ambiental (I). Esses princípios deverão nortear a ação do poder público. Percebe-se, então, que a administração pública, de forma isolada, não consegue dar uma resposta ágil e efetiva aos desafios da proteção ambiental. Será, pois, imperativo a conjugação de esforços, entre o público e o privado, para que se possa pensar e concretizar uma caminhada para a vila. Dentre as questões que deverão ser enfrentadas, destaca-se a problemática da gestão ambiental. De fato, as iniciativas ambientalistas voltam-se para a delimitação de espaço protegido que, uma vez identificado, penderá da atuação de um ou vários órgãos para ganhar vida e dinamismo. Sabe-se que a principal dificuldade enfrentada pelo modelo brasileiro de criação de espaços ambientais protegidos reside na precariedade de infra-estrutura, decorrente, muitas vezes, do modo de gestão que, se não impede a participação privada, dificulta, sobremaneira, as iniciativas particulares (Leitão Filho, *in* Tauk-Tornisielo *et al.*, 1995: 171). Nesta perspectiva, o modo de gestão ambiental (II) torna-se decisivo para o futuro de uma vila que descobre a sua vocação ambientalista.

OS GRANDES PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL

A ecologia desperta-nos para a relação existente entre grupos de organismos, suas relações entre si, e o meio em que estão inseridos. Resumidamente, podemos compreender a ecologia enquanto o estudo da estrutura e função da natureza. Este estudo nos permite explicar o comportamento dos sistemas naturais, partindo da percepção do equilíbrio dinâmico, de modo que o meio não apenas condicionaria as formas de vida, mas também sofre a sua influência. Temos assim a idéia de ecossistema, percebendo as relações entre a comunidade biótica e o meio ambiente. Ora, o homem é um componente desse ecossistema, e sua conduta individual ou social pode influenciar, alterar e mesmo comprometer a lógica ecológica natural (Mateo, 1991: 23/4).

Seria necessário, pois, disciplinar a conduta humana no sentido de evitar ou minimizar as perturbações ambientais. O Direito, enquanto ciência social aplicada, que estuda as regras e princípios que conformam a conduta humana, oferece um conjunto de instrumentos jurídicos e jurisdicionais que devem, efetivamente, limitar a influência negativa do homem sobre o meio ambiente.

Assim, partindo do reconhecimento constitucional da natureza pública do meio ambiente, que o qualifica como um “bem de uso comum do povo”, devemos concluir, desde logo, que o meio ambiente é de interesse público, o que nos permite deduzir três importantes conseqüências:

- (a) a supremacia do interesse público: vale dizer que sempre que a questão ambiental estiver confrontada a interesses particulares, deve prevalecer o interesse público expresso no direito da coletividade ao meio ambiente equilibrado;
- (b) a indisponibilidade do bem público: não se pode transigir em matéria ambiental; trata-se de um bem que pertence a todos, indistintamente;
- (c) a participação popular na decisão sobre a coisa pública: particularmente em matéria ambiental, a participação da população na decisão política deve estar assegurada; somente através da cooperação entre o poder público e a iniciativa particular se poderá garantir, eficientemente, a preservação do meio ambiente.

O olhar ambientalista propõe ao jurista a positivação de grandes princípios do Direito Ambiental, cujo objetivo não se esgota na conformação da legislação ambiental, posto que perpassa a definição de uma política para o Estado, cuja atuação pode pôr em risco o equilíbrio ecológico. A fixação destes grandes princípios nos anima a repensar as soluções jurídicas dos nossos problemas quotidianos.

O princípio da precaução

A degradação ambiental é, seguidamente, irreversível. Daí decorre o princípio da prevenção em matéria ambiental. No entanto, os avanços científicos e tecnológicos caminham tão rapidamente e de um modo tão complexo que os cientistas não podem afirmar com segurança sobre os riscos ambientais. Em tais casos, deve-se adotar o princípio da precaução, regulamentando severamente a utilização destes novos recursos para que se possam evitar danos ambientais irreversíveis. De outro modo, a incerteza científica quanto ao risco ambiental não pode servir de pretexto para a não-regulamentação; ao contrário, diante de nossa ignorância quanto às conseqüências ambientais de atividades inovadoras, melhor será agir com precaução, tomando-se medidas que possam esclarecer a população, tais como a exigência de estudos científicos independentes de modo a afastar as incertezas, adotando-se, de imediato, uma moratória, com o objetivo de evitar danos irreparáveis para as futuras gerações. O princípio da precaução está consignado de forma clara e precisa na Declaração do Rio sobre o meio ambiente e desenvolvimento de 1992.

Princípio 15. De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Pensamos imediatamente no debate científico sobre os organismos geneticamente modificados, os chamados alimentos transgênicos. Diante da controvérsia criada quanto ao risco à saúde pública, seja no consumo destes alimentos, seja ainda quanto à possibilidade de se garantir ao consumidor uma informação precisa sobre a origem dos alimentos que estará consumindo após a generalização da produção dos transgênicos. A melhor atitude dos governos seria a de impor uma moratória na produção, exigindo-se a continuidade de estudos científicos independentes que possam afastar as incertezas até então levantadas. Em matéria ambiental, em face dos fortes riscos de irreversibilidade do dano, a incerteza deve conduzir à adoção de medidas restritivas, ou seja *in dubio pro ambiente* (Milaré, 1998: 56).

O princípio da prevenção

Do mesmo modo, a ação ambientalista deve orientar-se por medidas preventivas. O melhor instrumento de prevenção é sem dúvida o Estudo de

Impacto Ambiental, previsto diretamente na Declaração do meio ambiente e desenvolvimento do Rio de 1992, nos seguintes termos:

Princípio 17. A avaliação de impacto ambiental, como instrumento nacional, deve ser empreendida para as atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente, e que dependam de uma decisão de autoridade nacional competente.

A exigência de estudo prévio de impacto ambiental enquanto instrumento de gestão ambiental foi adotado inicialmente nos Estados Unidos em 1979 pela *National Environmental Policy Act* “introduzindo a obrigatoriedade de apresentação de uma Declaração de Impacto Ambiental (*Environmental Impact Statement*) para os projetos governamentais ou financiados por verbas públicas” (Brito, *in* Tauk-Tornisielo *et al.*, 1995: 255). Desde então, vem sendo difundido em todo o mundo, tendo sido adotado no Brasil, primeiramente, através da promulgação da Lei 6.938, de 1981; adquirindo valor de regra constitucional a partir da Constituição brasileira de 1988, que no seu artigo 225, § 1º, inciso IV, deixa claro que incumbe ao poder público “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”.

No entanto, a sua efetiva implementação somente foi possível após a entrada em vigor da Resolução nº 1/86 do CONAMA, estabelecendo objetivos, responsabilidades e diretrizes. Vale dizer que contamos com uma experiência de pouco mais de dez anos de utilização deste decisivo instrumento de gestão ambiental, que enfrenta o desafio de superar a complexa rede de distribuição de competências ambientais entre as entidades federativas: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Devemos ressaltar dois aspectos positivos da exigência legislativa de estudo prévio de impacto ambiental. Primeiramente, a sua incorporação no processo de Licenciamento ambiental; posteriormente, a participação pública na tomada de decisão, fortalecendo o compromisso do cidadão, em particular, das associações ambientalistas, na gestão democrática do meio ambiente.

O princípio do poluidor-pagador

A precaução em matéria ambiental e as ações preventivas são fundamentais para a defesa do meio ambiente, porém é preciso ter claro que o risco de dano ambiental está sempre presente quando a preocupação com o desenvolvimento econômico é mais forte que o desejo de preservar a qualidade de vida das futuras gerações. O princípio do poluidor-pagador procura obrigar os agentes econômicos a inserirem no custo do seu produto o tratamento com os rejeitos advindos do processo de produção. Assim, o poluidor deve contabilizar o custo social

da poluição gerada na sua cadeia produtiva; ele deverá ser responsabilizado pelos efeitos causados pela poluição sobre pessoas, bens ou no meio ambiente como um todo. Na teoria econômica, trata-se da internalização dos custos ambientais, evitando-se os efeitos perversos do desenvolvimento com a “privatização dos lucros e a socialização das perdas”, neste caso, a degradação ambiental. A Declaração do meio ambiente e desenvolvimento do Rio de 1992, reconheceu a importância deste grande princípio de direito ambiental:

Princípio 16. Tendo em vista que o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo decorrente da poluição, as autoridades nacionais devem procurar promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando na devida conta o interesse público, sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais.

A legislação brasileira de 1981 adotou o princípio do poluidor-pagador, tendo sido, inclusive, reforçado pela atual Constituição de 1988, quando afirma no § 3º, do artigo 225 que: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas e jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”. No direito ambiental brasileiro este princípio é tratado em termos de responsabilidade pelo dano ao meio ambiente, de modo que o poluidor “pode ser responsabilizado, simultaneamente, nas esferas civil, penal e administrativa, com a viabilidade de incidência cumulativa desses sistemas de responsabilidade em relação a um mesmo fato danoso” (Mirra, 1996: 62). Evitando-se, deste modo, o desvirtuamento do princípio ambiental no sentido de admitir um qualquer “direito de poluir”, o que poderia acontecer caso a responsabilidade do poluidor fosse limitada ao pagamento de multas. A legislação ambiental deve conduzir à efetiva internalização dos custos por dano ambiental, obrigando o empreendedor a investir na pesquisa de tecnologias limpas e de menor custo.

PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NA GESTÃO AMBIENTAL

Se é certo que a proteção ambiental é uma das atribuições do Estado na promoção dos direitos fundamentais positivados no texto constitucional, a sua implementação depende diretamente da conscientização e, por via de consequência, da participação do cidadão em todo processo de gestão do meio ambiente. O poder público não poderá, unilateralmente, atuar de forma satisfatória. Necessitará, a todo momento, da participação do cidadão, seja de forma engajada, através dos movimentos associativos, seja de forma individualizada, contribuindo, quotidianamente para a defesa e preservação do ambiente em que está inserido. Desta forma, destaca-se o contínuo esforço de diversos órgãos governamentais na promoção da educação ambiental. A sua obrigatoriedade está determinada constitui-

onalmente nos termos do artigo 225, § 1º, inciso VI, que estabelece dentre as atribuições do poder público a promoção da educação ambiental em todos os níveis de ensino, visando a conscientização da população para a preservação e conservação do meio ambiente, tendo sido editada, recentemente, a Lei federal nº 9.795, de 27-04-1999, regulamentando a exigência constitucional.

O artigo 225, *caput*, insiste na responsabilidade conjunta do poder público e da coletividade na defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Deste modo, os procedimentos de gestão ambiental devem permitir a conjugação de esforços e iniciativas que possam confluir na participação comunitária. É bastante conhecida a frase que orienta os trabalhos comunitários: “Pensar globalmente e agir localmente”. Em termos de gestão participativa do meio ambiente, as ações voltam-se para âmbito municipal (A). E os instrumentos de participação comunitária devem igualmente privilegiar atividades de colaboração com o poder público municipal (B).

A participação do município na gestão ambiental

A Constituição de 1988 concedeu ao município brasileiro o *status* de entidade federativa (art. 18, CF88). Percebe-se, pois, a vontade do constituinte de promover, por um lado, uma desconcentração do poder político, e por outro lado, uma descentralização administrativa. Trata-se de repensar o modelo federativo brasileiro, em que a gestão ambiental, enquanto atividade administrativa, será transferida, gradativamente, para os municípios (1). Ora, não estamos vivendo um fenômeno isolado. Outros países já passaram ou ainda estão passando pelo mesmo processo de valorização da gestão administrativa local. Neste sentido, será interessante perceber o quanto a trajetória brasileira de organização dos municípios na gestão ambiental se assemelha à experiência francesa de gestão dos parques naturais regionais (2).

O papel dos municípios na gestão ambiental

Com o advento da Constituição Federal de 1988, os municípios assumem um papel decisivo na definição de políticas públicas no Estado Federal brasileiro. Na qualidade de entidades federativas ganham autonomia política, posto que adquirem capacidade de auto-organização, quando elaboram sua própria Lei Orgânica; e de autogoverno, elegendo os representantes do executivo e legislativo municipal (art. 29, CF88). O município adquiriu igualmente uma autonomia administrativa, financeira e normativa (art. 30, CF88).

No entanto, o regime constitucional brasileiro de repartição de competências adota a técnica da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22,

CF88) e dos municípios (art. 30, CF88), deixando aos estados-membros os poderes remanescentes (art. 25, § 1º, CF88); afirmando ainda que o Distrito Federal assume as atribuições reservadas aos estados e aos municípios. Porém, a Constituição de 1988 procura adotar um modelo de descentralização que inter-relaciona os diversos níveis do poder político. Assim, o seu artigo 23 elenca as competências comuns à União, aos estados-membros, ao Distrito Federal e aos municípios, onde identificamos toda uma série de atribuições em matéria ambiental: inciso III: “proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos”; inciso VI: “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”; inciso VII: “preservar as florestas, a fauna e a flora”; inciso VIII: “fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar”; inciso IX: “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”; inciso X: “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”; e, inciso XI: “registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios”.

O parágrafo único do mesmo artigo 23 esclarece que através de lei complementar se fixarão normas que possam garantir a cooperação entre as entidades federativas, “tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Nesse sentido, os municípios assumem poderes para atuar em matéria ambiental em situação de igualdade com as demais entidades federativas (União e estado-membro), sem que um interfira nas atividades e serviços do outro.

Entretanto, quando se trata da competência municipal para legislar sobre meio ambiente, o texto constitucional não se manifesta expressamente, exigindo um trabalho de hermenêutica constitucional. Assim, no seu artigo 30, a Constituição de 1988 elenca as competências dos municípios, em que, logo nos dois primeiros incisos, compreendemos que a competência legislativa municipal engloba dois níveis de atuação: um primeiro, exclusivo, quando tratar de assuntos de interesse local; e um segundo nível, suplementar, cooperando com a União e Estado-membro na tarefa de legislar sobre matéria ambiental, sempre que o interesse local o exigir.

O que determinaria a competência legislativa municipal seria o interesse local. A Constituição anterior utilizava a expressão “peculiar interesse”, o que foi entendido pelos juristas como interesse predominantemente municipal. Nessa perspectiva, as matérias que podem ser objeto de legislação municipal são, por assim dizer, ilimitadas, desde que o interesse local exija um tratamento legislativo particular. Por interesse local, deve-se entender “aquele que direta e imediatamente atinge a comunidade que vive o problema ser solucionado pelo poder

legislativo municipal. Por tal motivo, a competência do município é exclusiva, não podendo delegar a nenhum outro ente político o poder de legislar o interesse que lhe é próprio e particular (local)” (Mattos Neto, 1998: 139).

O município pode ainda suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, II, CF88). Primeiramente, é necessário compreender que a competência suplementar somente pode ser exercida em matéria que não seja de competência exclusiva e privativa da União ou estado-membro, ou seja, competência concorrente, nos termos do artigo 24 da Constituição, em que encontramos, mais uma vez, um elenco de temas ambientais: inciso VI: “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”; inciso VII: “proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico”; e inciso VIII: “responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”. Assim sendo, o município deve agir segundo os critérios de suplementação legislativa expressos nos parágrafos do artigo 24, ou seja: primeiramente, suplementando a norma geral editada pela União ou pelo estado-membro; segundo, inexistindo norma geral, o município poderá editar suas próprias normas, com o objetivo de atender ao interesse local; terceiro, a superveniência de norma geral, federal ou estadual, suspende a eficácia da lei municipal, naquilo que lhe for contrário; quarto, a lei municipal deve estar conforme a norma estadual que complementa norma geral federal (Mattos Neto, 1998: 140).

Portanto, de acordo com a Constituição brasileira de 1988, o papel dos municípios em matéria ambiental é amplo e decisivo. As suas atribuições e competências legislativas estão a exigir um cuidado especial por parte do poder público municipal. No Estado do Rio Grande do Sul, a Federação das Associações de Municípios do Estado – FAMURS –, através da sua Unidade de Saúde e Meio Ambiente – USA –, com o apoio da Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM, vem preocupando-se com a descentralização das ações de proteção ambiental. Assim, em 1994 a USA promoveu o I Seminário sobre Gestão Municipal, em que o tema foi debatido a partir das experiências de gerenciamento ambiental. Os resultados não tardaram a aparecer, e, no mesmo ano, a FEPAM elencou, preliminarmente, as atividades que poderiam ser licenciadas pelos municípios do Estado. E para que os municípios pudessem firmar convênios de cooperação técnica nas ações de meio ambiente, exigia os seguintes pré-requisitos:

- (a) a administração municipal deveria organizar um setor específico para as questões municipais;
- (b) a Lei Orgânica Municipal deveria tratar das questões ambientais, ou deveria existir uma legislação específica para as questões ambientais locais;
- (c) a administração municipal deveria possuir um Conselho Municipal do Meio Ambiente; e

- (d) existência de Plano Diretor (para os municípios acima de 20.000 habitantes) ou Lei de Diretrizes urbanas (para os municípios com menos de 20.000 habitantes. (FAMURS, s/d: 9).

Seguiram-se outras ações que permitiram, ainda no âmbito dos municípios, a criação do Conselho de Dirigentes Municipais de Meio Ambiente – CONDIMMA –, como forma de promover a qualificação, integração e aperfeiçoamento da gestão municipal do meio ambiente. No âmbito nacional destaca-se a organização da Associação Nacional dos Municípios e Meio Ambiente – ANAMMA –, bem como a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA –, que assume um papel decisivo na definição da política nacional do meio ambiente. Igualmente, no âmbito dos estados-membros foram criados os Conselhos Estaduais do Meio Ambiente – CONSEMA –, como forma de descentralização política ambiental no Estado Federal brasileiro.

Trata-se de ações de descentralização das decisões ambientalistas e que procuram incentivar a participação da sociedade civil através de suas associações sem fins lucrativos. Interessante, neste momento, conhecer a experiência francesa da criação dos Parques Naturais Regionais que procuram, justamente, uma forma de organização do espaço territorial, privilegiando, primeiramente, o inter-relacionamento entre os municípios (*communes*), de modo a promover o desenvolvimento regional sustentável.

A experiência francesa dos Parques Naturais Regionais – PNR

Diferentemente dos parques nacionais, que assumem o objetivo exclusivo de proteção da natureza, os Parques Naturais Regionais franceses procuram conciliar a proteção de um patrimônio natural e cultural rico e ameaçado, com o desenvolvimento econômico, social. Trata-se, pois, de um instrumento de organização do território, destinado ao meio rural que apresenta um interesse na proteção da natureza e da cultura. Deste modo, a sua criação não representa uma limitação ao direito dos proprietários particulares, não ensejando assim uma modificação do domínio através da desapropriação (Prieur, 1996: 726).

A iniciativa para a criação de um Parque Natural Regional deve partir da região que organizará a elaboração de seu Estatuto constitutivo (*Charte*), que deverá ser submetido à aprovação dos municípios e departamentos; em seguida, o Conselho regional aprovará igualmente o Estatuto do Parque, transmitindo o processo ao Ministério do Meio Ambiente. Este, por sua vez, reconhecerá o Estatuto de criação do Parque, cadastrando-o por dez anos, podendo ser renovado somente após a revisão do Estatuto, que deverá ser precedida de um balanço das ações realizadas. O decreto do Ministério de Meio Ambiente atribui ao Parque

uma marca, com o objetivo de promover a imagem de qualidade, vinculada aos esforços de proteção e de valorização do seu patrimônio natural e cultural.

O Estatuto do Parque Natural Regional deverá definir os seus objetivos, bem como os recursos humanos e financeiros para a sua implementação. Ele tem força de um contrato, comprometendo tão somente os municípios e departamentos que a ele aderiram voluntariamente. As medidas protetivas neles empregadas são exatamente as mesmas disponíveis na legislação ambiental francesa. É certo que mais recentemente, a partir de 1994, algumas medidas especiais suplementares estão sendo adotadas no sentido de compatibilizar as leis de urbanismo às diretivas do Estatuto constitutivo do Parque Natural Regional. De fato, este Estatuto deve ser composto por um Relatório, um Plano gráfico delimitando as diferentes zonas existentes e de anexos. Necessário esclarecer que os limites territoriais dos parques naturais regionais correspondem aos limites dos municípios que aderiram voluntariamente ao seu Estatuto.

Inicialmente, a gestão do Parque Natural Regional poderia ser atribuída, a escolha da região, a um organismo de direito público ou de direito privado. Com o advento do Código Rural de 2 de fevereiro de 1995 (art. L. 244-2), o órgão de gestão deve ser um Sindicato misto (*Syndicat mixte*). Eles são administrados por um Comitê sindical. Paralelamente ao órgão de gestão, uma associação de amigos do parque é constituída, em que serão membros de direito, o prefeito da região, o presidente do órgão de gestão, o diretor do parque, os habitantes, os usuários e as associações locais. Ela cuidará, sobretudo, da animação, apoiando as ações de proteção do patrimônio natural e histórico. Porém, os principais objetivos fixados no Estatuto constitutivo do Parque serão organizados por uma Convenção assinada entre o Sindicato misto, seu órgão de gestão, e o Estado, no prazo de três meses a contar do Decreto de cadastro no Ministério do Meio Ambiente (Priour, 1996: 728).

As ações implementadas pelos parques naturais regionais franceses são bem variadas, seguindo a vocação de cada região. Podemos destacar, de modo geral, a preocupação com a conservação e a valorização do patrimônio histórico e paisagístico; a gestão equilibrada dos espaços de atração turística; a educação ambiental; as atividades desportivas; bem como, a criação de ecomuseus ligados à vida e tradições culturais da região.

A experiência francesa dos parques naturais regionais provoca uma reflexão sobre a criação de parques habitados, procurando conciliar o necessário desenvolvimento econômico e social da região com as exigências de proteção da natureza e do patrimônio histórico-cultural. Trata-se, sim, de criar um organismo de gestão capaz de agir em prol do desenvolvimento sustentável.

Instrumentos de participação comunitária na gestão ambiental

A legislação ambiental brasileira incentiva fortemente a participação da comunidade na gestão ambiental. É sempre bom lembrar que a participação da comunidade no processo de decisão e definição de políticas públicas depende diretamente da consolidação democrática do Estado brasileiro. Somente após a promulgação da Constituição de 1988, restabelecendo o espaço democrático na política nacional, é que podemos pensar efetivamente numa relação promissora entre, de um lado, a sociedade civil organizada e, de outro, o poder público de âmbito nacional, estadual e municipal.

Esta colaboração é, por vezes, dificultada pela partidarização da representação política, intensificada nos momentos de disputa eleitoral. No âmbito municipal, esta dificuldade pode ser acentuada ao ponto de inibir o inter-relacionamento entre a esfera pública e privada. A superação dessa dificuldade inicial deve ser promovida pela legislação ambientalista, sobretudo, definindo, claramente, os papéis do público e do privado na realização do objetivo comum da defesa do meio ambiente. Destacaremos, neste estudo, dois instrumentos de participação comunitária que devem ser intensificados, posto que sinalizam uma simbiose possível entre o público e o privado na gestão ambiental.

A participação comunitária na definição de políticas ambientais

A legislação ambiental brasileira incentiva a participação das associações ambientalistas no processo de definição das políticas ambientais. Assim, a Lei nº 6.938, de 31-8-1981, posteriormente alterada pela Lei nº 7.804, de 16-7-1989, foi regulamentada pelo Decreto Federal nº 99.274, de 6-6-1990, dispondo sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, instituindo um conjunto de órgãos que, de forma coordenada, constituem o Sistema Nacional do Meio Ambiente, composto da seguinte estrutura:

- (a) órgão superior: Conselho de Governo;
- (b) órgão consultivo e deliberativo: Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA;
- (c) órgão central: Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República - SEMAN/PR;
- (d) órgãos executor: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;
- (e) órgãos seccionais: órgãos ou entidades da Administração Pública Federal direta ou indireta, as Fundações instituídas pelo Poder Público; bem como os órgãos e entidades estaduais;
- (f) órgãos locais: órgãos ou entidades municipais.

A participação comunitária está assegurada por dois representantes de associações de defesa dos recursos naturais, escolhidos livremente pelo presidente da República; e um representante de sociedades civis cadastradas no Cadastro Nacional das Entidades ambientalistas não governamentais – CNEA.

No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, a Lei Estadual nº 10.330, de 27-12-1994, dispondo sobre o Sistema Estadual de Proteção Ambiental, em conformidade com o artigo 252 da Constituição do Estado, prevê a seguinte estrutura organizacional:

- (a) órgão superior: Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA;
- (b) órgão central: Secretaria de Estado responsável pelo Meio Ambiente;
- (c) órgãos de apoio: Secretarias de Estado e organismos da administração direta e indireta, bem como as instituições governamentais e não-governamentais com atuação no Estado;
- (d) órgãos executores: órgãos responsáveis pela gestão dos recursos ambientais.

A Lei estadual, no seu parágrafo 3º, do artigo 8º, tratando da composição do CONSEMA, garante a paridade de representação entre os órgãos e entidades governamentais e não-governamentais, fortalecendo a participação da comunidade no processo de definição de uma política ambiental para o Estado.

No âmbito municipal, a política ambiental deve ser definida por um Sistema Municipal do Meio Ambiente, a exemplo do que ocorre nas esferas nacional e estadual. O documento elaborado pela FAMURS, visando a estabelecer diretrizes para a gestão ambiental municipal, recomenda a criação da seguinte estrutura:

- (a) órgão superior: o Conselho Municipal do Meio Ambiente;
- (b) órgão central: Secretaria, Diretoria, Departamento ou Seção de Meio Ambiente do município, responsável pelo meio ambiente;
- (c) órgãos de apoio: as demais Secretarias Municipais e organismos da administração direta e indireta, bem como as instituições governamentais e não-governamentais com atuação no município;
- (d) órgãos executores: os órgãos responsáveis pela gestão dos recursos ambientais; preservação e conservação do meio ambiente; e fiscalização e execução das normas ambientais.(FAMURS, s/d: 17)

Assim como nos órgãos superiores, nacional e estadual, o órgão superior municipal, o Conselho Municipal do Meio Ambiente, deve ser constituído paritariamente, entre entidades governamentais e não-governamentais, de modo a permitir um efetivo acompanhamento e implementação da política ambiental municipal.

Vimos que a participação da comunidade na definição de uma política ambiental está assegurada, normativamente, nas três esferas de governo, nacio-

nal, estadual e municipal. Não obstante, a sociedade civil organizada não deve se contentar com a definição de uma correta política ambiental, será preciso estar presente, sobretudo, no momento da implementação desta política, colaborando, por exemplo, com a criação e gestão de espaços ambientais especialmente protegidos, como um dos instrumentos que integram o artigo 225 da Constituição Federal, impondo ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

A colaboração no processo de criação e gestão de espaços ambientais protegidos: as Unidades de Conservação – UC

O projeto de lei que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação continua tramitando no Congresso Nacional sem previsão, portanto, de data para a sua aprovação. No entanto, o Estado do Rio Grande do Sul, através do Decreto estadual nº 67.256, de 02-04-1992, criou o seu Sistema Estadual de Unidades de Conservação – SEUC –, incluindo unidades de âmbito estadual e municipal. O artigo 5º, do Decreto estadual, classifica as Unidades de Conservação em três grupos, que foram recentemente detalhados e explicitados no artigo 12 do Decreto estadual regulamentador de nº 38.814, de 26-8-1998, nos seguintes termos:

Unidades de Proteção Integral – Categoria de uso indireto. Tendo como objetivo básico a preservação ambiental permitindo, tão somente, o uso indireto do ambiente, salvo as exceções legais. Contemplando os Parques Estaduais e Municipais; a Reserva Biológica; o Monumento Nacional; a Estação Ecológica e o Refúgio de Vida Silvestre;

Unidades de Manejo Provisório. – Tendo como objetivo básico assegurar, temporariamente, a preservação integral do ambiente, até que estudos técnico-científicos indiquem o seu uso adequado. Contemplando a Reserva de Recursos Naturais.

Unidades de Manejo Sustentado – Categoria de uso direto. Tendo como objetivo básico promover e assegurar o uso sustentado do ambiente. Contemplando a Área de Proteção Ambiental (APA); a Floresta Estadual e Municipal; a Reserva Extrativista; a Reserva de Fauna; a Estrada-Parque; o Horto Florestal; o Jardim Botânico; a Reserva Ecológica; e a Reserva Particular de Patrimônio Natural (RPPN).

O artigo 2º do Decreto regulamentador define as Unidades de Conservação como “porções do território estadual, incluindo os recursos hídricos, com características naturais de relevante valor, de domínio público ou privado, legalmente instituídas pelo Poder Público, com objetivos de preservação e conservação ambiental, com área definida e sob regime especial de administração, às quais se aplicam garantias adequadas de proteção”. Trata-se, pois, de espaços am-

bientais especialmente protegidos, nos termos no inciso III, do artigo 225, da Constituição Federal, representando um importante instrumento de proteção ambiental. O seu processo de criação depende de iniciativa do Poder Público, exigindo, o texto constitucional, para a sua alteração e supressão, a adoção de lei específica. No caso particular do Estado do Rio Grande do Sul, o Decreto estadual nº 34.256/92 estabelece que o instrumento de criação deverá conter os seus limites geográficos e indicar o órgão, entidade ou pessoa jurídica responsável por sua administração (art. 6º, § único). Cada unidade de conservação deverá ainda dispor de um Plano de Manejo, em que se definirá “o zoneamento da unidade e sua utilização, sendo vedadas quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização estranhas ao respectivo Plano” (art. 8º).

A colaboração da comunidade no momento da criação da unidade de conservação é grande utilidade, particularmente a comunidade científica que, nos termos do artigo 10, do mesmo Decreto estadual, poderá participar no processo de elaboração e atualização dos Planos de Manejo, bem como desenvolver projetos de pesquisa que possam aumentar o conhecimento sobre a fauna, a flora, a ecologia e a dinâmica das populações nelas existentes.

O município de Caçapava do Sul, no início de 1999, promoveu um belo exemplo da integração entre o Poder Público e particulares com a criação de um espaço ambiental protegido. Trata-se da criação do Parque Natural Municipal Pedra do Segredo, com uma formação rochosa cujas formas lembram um casal de gorilas, numa altitude de aproximadamente 160m, encontrando-se no seu interior três grutas, estando localizado a 9km da sede do município. Temos notícia, ainda em 1990, da promoção, pela Secretaria Municipal de Turismo, de um encontro para a elaboração de um “Plano de Ações Básicas para o Desenvolvimento Turístico de Caçapava do Sul”, contando com a participação ativa da comunidade local. Neste encontro, já fora identificada a necessidade de uma legislação municipal específica para a proteção do local.

Mais recentemente, após a realização do Fórum Caçapavano de Turismo, a Prefeitura firmou um contrato de Comodato com os proprietários no entorno da Pedra do Segredo, visando à criação de uma Zeladoria, com o objetivo de melhorar as condições a sua visitação pública. Logo após, foi publicada a Lei Municipal nº 1.055, de 4-5-1999, criando o Parque Municipal da Pedra do Segredo, com uma área de 4,8157ha, tendo por finalidade: (a) resguardar os atributos excepcionais da natureza da região; (b) a proteção integral da flora, da fauna e demais recursos naturais, com utilização para objetivos educacionais, científicos, recreativos e turísticos; e (c) assegurar condições e bem-estar público.

A administração do Parque ficou sob a responsabilidade da Secretaria Municipal do Turismo, com supervisão do Departamento de Meio Ambiente do município. Ficou ainda previsto que no prazo de 180 dias, a contar da publicação da Lei de criação do Parque (4-5-1999), o Departamento de Meio Ambiente

deverá elaborar o Regulamento do Parque, bem como apresentar um projeto de zoneamento de sua área.

É sabido que a maior dificuldade para a proteção de uma unidade de conservação está na sua gestão. Em relatório recente, o Fundo Mundial para a Natureza (WWF Brasil) divulgou o resultado de uma pesquisa sobre o grau de implementação e vulnerabilidade dos parques nacionais brasileiros. Pode-se concluir que muitos deles não chegaram a ser implementados, seja por falta de Plano de Manejo, seja por falta de regularização fundiária, delimitando claramente o território dos parques.

Ora, a participação da comunidade na criação de um Parque, a exemplo do que está ocorrendo em Caçapava do Sul, pode facilitar, sobremaneira, a delimitação da área, bem como a diminuição do grau de vulnerabilidade, posto que as ameaças decorrem, seguidamente, de atitudes antipreservacionistas de grupos resistentes à criação de parques.

Visando a uma melhor qualificação da gestão dos serviços públicos, foi aprovada, recentemente, a Lei nº 9.790, de 23-3-1999, dispondo sobre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e disciplinando o Termo de Parceria, visando facilitar a colaboração das associações, sem fins lucrativos, com o poder público na execução de serviços públicos descentralizados. O artigo 3º da referida lei reconhece, no inciso VI, as associações ambientalistas que tenham por objetivo a “defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável”.

É certo que o ato de criação da unidade de conservação deve indicar, desde logo, o órgão gestor, que estará, seguidamente, vinculado à administração pública direta ou indireta. Contudo, através do Termo de Parceria, a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público encontra as diretivas básicas para estabelecer um vínculo de cooperação com o poder público, na busca de realização dos objetivos ambientais comuns. Procura-se, pois, facilitar e fortalecer a colaboração da comunidade na organização da gestão, fiscalização e execução de tarefas, para as quais a máquina administrativa pode se tornar demasiadamente complexa, impedindo uma ação rápida e eficaz.

Essas parcerias podem produzir resultados significativos no âmbito dos municípios que, muitas vezes, não encontrariam, sozinhos, as condições necessárias para a organização e execução de serviços públicos descentralizados. Observe-se ainda, o fortalecimento da vocação ambientalista dos municípios do Rio Grande do Sul, posto que a Lei estadual nº 11.038, de 14-11-1997, dispondo sobre a parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS –, pertencentes às municipalidades, estabelece que o índice de participação de cada município na parcela de 25% do produto da arrecadação será obtido dentre os critérios fixados na lei, sen-

do que no seu inciso III, do artigo 1º, encontra-se o critério ambientalista afirmando que do total arrecadado, 7%, serão “com base na relação percentual entre a área do município, multiplicando-se por 3 as áreas de preservação ambiental e aquelas inundadas por barragens...”.

Procura-se, desta forma, estimular a criação, pelos municípios, de espaços ambientais protegidos que possam proporcionar um desenvolvimento econômico ecologicamente sustentável. O aumento da arrecadação municipal estaria associado ao aumento do seu compromisso com a defesa do meio ambiente, verificada, de forma prática, pelo aumento das áreas de preservação e conservação ambiental. Do mesmo modo, o Decreto estadual nº 38.814/98, regulamentando o Sistema Estadual de Unidades de Conservação, no seu artigo 10, estabelece que os municípios “poderão receber recursos previstos em Lei a título de estímulo e compensação da preservação e conservação ambiental”, estipulando, desde logo, dois critérios: (a) compatibilidade do seu uso com a legislação em vigor; e (b) a sua inclusão no Cadastro de Unidades de Conservação, a ser publicada no Diário Oficial do Estado e referendada pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA.

CONCLUSÃO

Refletir sobre o desenvolvimento sustentável significa uma mudança de visão de mundo. O nosso mundo está baseado numa visão antropocêntrica do planeta e do universo. Perceber que o planeta Terra não foi criado para o uso exclusivo do homem representa uma aceitação da nossa finitude, devendo deixar tudo como encontramos, em respeito aos que virão. O desenvolvimento sustentável, ecologicamente equilibrado, nos obriga a pensar a economia mundial sob um outro ponto de vista. O critério para o desenvolvimento deixa de ser o acúmulo de riquezas, para fixar-se nos ganhos sociais e ecológicos conquistados. O objetivo de produzir mais, para gerar mais riquezas, deve ser substituído por produzir melhor, com mais qualidade, com menos desperdício, e garantindo, no processo de produção, uma distribuição social dos lucros. Trata-se, pois, de uma forte e importante mudança: a construção de um outro mundo.

Essa construção somente será possível se, e somente se, conseguirmos envolver a comunidade como um todo. Percebe-se que os grandes princípios do Direito Ambiental se encontram fortemente dependentes desta mudança de rumo exigida pelo desenvolvimento sustentável. Agir preventivamente, evitando o dano ambiental, muitas vezes irreparável; não agir, diante da incerteza do impacto ambiental; e, finalmente, existindo o dano, o agente causador deve participar, direta e financeiramente, para a sua reparação.

A participação da comunidade será decisiva. Despertá-la para novas formas de colaboração entre o público e o privado deve ser a tarefa do jurista am-

bientalista. A criação de espaços ambientais protegidos é, sem dúvida, uma experiência positiva. No entanto, a legislação ambiental brasileira, ao mesmo tempo que manifesta a necessidade de participação comunitária, tem dificuldade de aceitar novas dinâmicas de colaboração. A experiência francesa dos Parques Naturais Regionais, partindo da idéia de criação de um espaço ambiental protegido em áreas habitadas que disponham de uma grande riqueza natural ameaçada de degradação, as chamadas áreas sensíveis, nos alerta para novas formas de proteção ambiental. Interessante saber que esta experiência já está sendo discutida no Brasil, com o Projeto Pantanal, que visa criar um Parque Natural Regional no Brasil, contando com a colaboração da Federação dos Parques francesa.

De qualquer sorte, é preciso ter sempre em mente que, se em matéria de meio ambiente devemos pensar globalmente a partir de grandes e inovadoras idéias, a nossa ação deve estar voltada para a comunidade. Nessa perspectiva, a gestão municipal do meio ambiente ganha novas proporções. A participação da comunidade local na definição de políticas ambientais facilitará, sobremaneira, a sua implementação. E, em se tratando de espaços ambientais protegidos, as igualmente denominadas Unidades de Conservação, sem o envolvimento e o compromisso da comunidade, estes espaços continuarão com dificuldade de sair do papel. Será, pois, necessário elaborar o zoneamento da área protegida, estabelecendo-se critérios para um desenvolvimento sustentável; compatibilizando as exigências de preservacionistas às possibilidades econômicas do turismo regional. Neste contexto, as universidades brasileiras têm muito a contribuir. A ciência e a tecnologia produzida no campus universitário pode e deve chegar às comunidades regionais. As possibilidades de parcerias entre o poder público e/ou proprietários de áreas particulares de proteção ambiental com a universidade são, de fato, inúmeras. Colocar o saber a serviço da comunidade é a verdadeira missão das universidades brasileiras. A sua realização dependerá da conjugação de ações com um mesmo objetivo, como por exemplo o despertar da vocação ecológica da Vila Minas do Camaquã.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTUNES, P. B. 1999. *Direito ambiental*. 3ª ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 529 p.
- BARBOSA, A. C.; Lacava, U. 1999. *Áreas protegidas ou espaços ameaçados?* Brasília, WWF, 18 p.
- BANJAMIN, A. H. V. 1997. Reflexões sobre a hipertrofia do direito de propriedade na tutela da reserva legal e das áreas de preservação permanente. *Revista Forense*, 340: 45-62.
- BOFF, L. 1999. *Ecologia. Grito da terra, grito dos pobres*. São Paulo, Ática, 341 p.
- DERANI, C. 1997. *Direito ambiental econômico*. São Paulo, Max Limonad, 297 p.
- FINDLEY, R. W. Descentralização do proteção do meio-ambiente nos Estados Unidos: políticas e problemas. *Revista de Direito Ambiental*. 2: 7-13.
- FAMURS. s/d. *Meio Ambiente na administração municipal*. Porto Alegre, FAMURS, 189 p.

- FREITAS, V. P. 1995. *Direito administrativo e meio ambiente*. Curitiba, Juruá, 127 p.
- LEIS, H. R. 1996. *O labirinto: ensaios sobre ambientalismo e globalização*. São Paulo/Blumenau: Gaia/FUB.
- LEITE, J. R. M.; DANTAS, M. B. 1996. Algumas considerações acerca do Fundo para Reconstrução dos Bens Lesados. *Revista dos Tribunais*, 726: 71-82.
- LOPES, I.V.; BASTOS FILHO, G. S.; BILLER, D.; BALE, M. (Orgs.). 1996. *Gestão ambiental no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV. 408 p.
- MACHADO, P. A. L. 194. *Estudos de Direito Ambiental*. São Paulo, Malheiros, 166 p.
- MAGALHÃES, J. P. 1998. *A evolução do Direito Ambiental no Brasil*. São Paulo, Oliveira Mendes, 72 p.
- MATEO, R. M. 1991. *Tratado de Derecho Ambiental*. Madrid, Trivium, 2 v.
- MATTOS NETO, A. J. 1998. Competência legislativa municipal sobre meio ambiente. *Revista de Direito Administrativo*, 214: 129-144.
- MIRRA, Á. L. 1996. Princípios fundamentais do direito ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, 2: , p. 50-66.
- MILARÉ, É. 1998. Princípios fundamentais do Direito do Ambiente. *Revista dos Tribunais*, 756: 53-68.
- _____ 1992. A participação comunitária na tutela do meio ambiente. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (Nova Fase)*, 27: 15-30.
- OLIVEIRA JÚNIOR, J. A (Org.). 1997. *O novo em Direito e Política*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 200 p.
- PRIEUR, M. 1996. *Droit de l'environnement*. Paris, Dalloz, 916 p.
- TAUK-TORNISIELO, S. M. et al. 1995. *Análise ambiental. Estratégias e ações*. São Paulo, T. A. Queiroz Editor, 381 p.
- VARELLA, M. D.; BORGES, R. C. B. 1998. *O novo em Direito Ambiental*. Belo Horizonte, Del Rey, 288 p.