



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM DIREITO

Marcelo Krás Borges

A audiência pública ambiental e acesso a ordem jurídica célere e justa: um estudo de caso sobre a experiência da conciliação e da participação social na 6ª Vara Federal de Florianópolis

Florianópolis

2023

Marcelo Krás Borges

A audiência pública ambiental e acesso a ordem jurídica célere e justa: um estudo de caso sobre a experiência da conciliação e da participação social na 6ª Vara Federal de Florianópolis

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof.^a Carolina Medeiros Bahia,
Dr.^a

Florianópolis

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Borges, Marcelo Krás

A audiência pública ambiental e acesso a ordem jurídica célere e justa : um estudo de caso sobre a experiência da conciliação e da participação social na 6ª Vara Federal de Florianópolis / Marcelo Krás Borges ; orientador, Carolina Medeiros Bahia, 2023.

93 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós Graduação em Direito, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. Direito. 2. sociedade de risco. 3. direito de participação. 4. audiência pública. I. Bahia, Carolina Medeiros. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Marcelo Krás Borges

A audiência pública ambiental e acesso a ordem jurídica célere e justa: um estudo de caso sobre a experiência da conciliação e da participação social na 6ª Vara Federal de Florianópolis

O presente trabalho em nível de Mestrado foi avaliado e aprovado, em 28 de março de 2023, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.^a Carolina Medeiros Bahia, Dr.^a

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

Prof. Dr. José Rubens Morato Leite

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Prof. Dr. José Isaac Pilati

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Mestre em Direito.

Insira neste espaço a
assinatura digital

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Insira neste espaço a
assinatura digital

Prof.^a Carolina Medeiros Bahia, Dr.^a

Orientadora

Florianópolis, 2023.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha esposa, Vanessa dos Santos e meu filho, Arthur Krás Borges, pela paciência e estímulo durante estes dois anos de estudos, bem como aos meus pais, Telmo e Suzana Krás Borges, por sempre terem me incentivado aos estudos desde a infância.

Agradeço, outrossim à minha orientadora, Professora Carolina Medeiros Bahia, que sempre me incentivou e forneceu seu elevado conhecimento para a confecção deste trabalho.

A cultura do medo vem do paradoxo de que as instituições feitas para controlar o medo produzem exatamente o seu descontrolo. (Ulrich Beck).

RESUMO

A pesquisa visa analisar a Sociedade de Risco, iniciando-se com o conceito de risco no decorrer da história. A partir daí, a dissertação discorre sobre a sociedade de risco e seus elementos essenciais, como a irresponsabilidade organizada e a explosividade social do perigo. Outrossim, ressaltam-se as características dos riscos na sociedade de risco, bem como as suas consequências, tal como a metamorfose do mundo. Analisa-se o conceito de subpolítica e sua relação com o direito de participação. Em seguida, passa-se a verificar como ocorre o acesso à Justiça e sua relação com o direito à participação. A ação civil pública é pesquisada, bem como a utilização do direito à participação na administração pública, a fim de se obter o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Em seguida, é analisado o direito de participação nas audiências públicas. Por final, o direito à participação é analisado em alguns casos práticos ocorridos na 6ª Vara Federal, ou seja, de que maneira o direito à participação ajudou na realização ou concretização de uma Justiça mais célere e eficaz.

Palavras-chave: sociedade de risco; direito de participação; audiência pública.

ABSTRACT

The research aims to analyze the Risk Society, starting with the concept of risk in the course of history. From there, the dissertation discusses the risk society and its essential elements, such as organized irresponsibility and the social explosiveness of danger. Furthermore, the characteristics of risks in the risk society are highlighted, as well as their consequences, such as the metamorphosis of the world. The concept of sub-policy and its relationship with the right to participate is analyzed. Then, it proceeds to verify how access to Justice occurs and its relationship with the right to participation. Public civil action is researched, as well as the use of the right to participate in public administration, in order to obtain the fundamental right to an ecologically balanced environment. Next, the right to participate in public hearings is analyzed. Finally, the right to participation is analyzed in some practical cases that occurred in the 6th Federal Court, that is, how the right to participation helped in the realization or implementation of a faster and more effective Justice.

Keywords: risk society; participation right; public hearing.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
APP	Área de Preservação Permanente
CASAN	Companhia Estadual de Águas e Saneamento
CEFA	Centro de Aperfeiçoamento
CEJUSCON	Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania
CELESC	Centrais Elétricas de Santa Catarina
CETESB	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CJ-PLC	Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição
ETE	Estação de Tratamento de Esgoto
FATMA	Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FLORAM	Fundação Municipal do Meio Ambiente
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IMA/SC	Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
ISA	Instituto Socioambiental
MPF	Ministério Público Federal
NBC	Nucleares, Biológicas, Químicas
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OGMs	Organismos Geneticamente Modificados
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PCBs	Polychlorinated biphenyls
PJ-PDLC	Plano Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição
PJ-PLC	Plano Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC
PRAD	Plano de Recuperação de Áreas Degradadas
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
TAC	Termo de Ajuste de Conduta

TV	Televisão
UFECO	Associação Florianopolitana das Entidades Comunitárias
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	A SOCIEDADE DE RISCO E IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ESFERA AMBIENTAL	14
2.1	ELEMENTOS DA TEORIA DA SOCIEDADE DE RISCO	16
2.1.1	A relação entre a incerteza científica e incerteza jurídica	19
2.1.2	Irresponsabilidade organizada.....	22
2.1.3	Explosividade social do perigo	23
2.2	CARACTERÍSTICAS DOS RISCOS NAS SOCIEDADES DE RISCO	25
2.3	A SUBPOLÍTICA E A PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA A GESTÃO DOS RISCOS	27
2.4	A METAMORFOSE DO MUNDO	28
3	ACESSO À JUSTIÇA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO	38
3.1	INTRODUÇÃO	38
3.2	PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	38
3.3	DIREITO DE PARTICIPAÇÃO NO DIREITO AMBIENTAL.....	39
3.4	O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO.....	41
3.5	A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO.....	44
3.6	O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO E SUA RELAÇÃO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	48
3.7	A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO	50
4	O PRINCÍPIO DE PARTICIPAÇÃO E OS CASOS PRÁTICOS ANALISADOS PELA 6ª VARA FEDERAL	58
4.1	INTRODUÇÃO	58
4.2	O CASO DO PLANO DIRETOR DE FLORIANÓPOLIS	59
4.3	O CASO DO ACESSO ÀS PRAIAS	63
4.4	O CASO DA LAGOA DA CONCEIÇÃO	65
4.5	O CASO DO DERRAMAMENTO DE ÓLEO	77
5	CONCLUSÃO	84
	REFERÊNCIAS	87

1 INTRODUÇÃO

Sociedade de risco significa que hoje vivemos em um mundo sem controle. Não há nada além da incerteza.

Vários filmes podem espelhar a sociedade do medo em que vivemos, tal como 2012, o Dia Depois de Amanhã, Tempestade Planeta em Fúria, nos quais podemos ver planeta terra sendo destruído pelo homem. As mudanças climáticas são cada vez mais frequentes e o medo de catástrofes estão muito presentes nos dias atuais.

Neste sentido, a presente dissertação analisa a Sociedade de Risco e suas vicissitudes, as quais ensejam a metamorfose no mundo em que vivemos.

Além disso, em que medida a sociedade de risco tem relação com o direito à participação? Trata-se de um tema interessante abordado pela presente dissertação.

Com efeito, a avaliação do direito à participação nas audiências públicas e suas consequências na condução mais célere e eficaz nos processos julgados pela 6ª Vara Federal de Florianópolis é um tema importante para o Poder Judiciário, que hoje muitas vezes é criticado pela sua falta de eficácia e morosidade.

Deste modo, vários casos concretos serão analisados, revelando a complexidade e dificuldade de aplicação do Direito Ambiental, que busca garantir a qualidade de vida das futuras gerações.

Lembre-se, que o problema que orientou o trabalho foi em que medida o direito de participação pode facilitar e tornar mais célere e eficaz a atuação da 6ª Vara Federal em uma sociedade de risco extremamente complexa.

Daí se pode concluir que a hipótese encontrada seria de que as audiências de conciliação públicas servem como instrumento de formação do direito, garantindo-se o direito de participar e informar o julgador, de modo a obter decisões mais céleres e justas.

Claro está que o objetivo geral do trabalho é investigar sobre a sociedade da risco e sobre o direito de participação, especificamente sobre o papel das audiências públicas nos trabalhos da 6ª Vara Federal.

No entanto, é preciso sublinhar que o objetivo específico é comparar os casos concretos e fazer um estudo de caso, tentando detalhar de que maneira as audiências públicas vieram a auxiliar os trabalhos da 6ª Vara Federal de Florianópolis.

Por conseguinte, a justificativa do presente trabalho reside nas dificuldades enfrentadas para o julgamento das causas ambientais. A Sociedade de Risco vem trazendo ao

Poder Judiciário cada vez mais casos complexos e de difícil solução. Neste sentido, pretende-se examinar de que maneira pode-se tornar o Direito Ambiental mais simples, utilizando-se as audiências públicas como método de solução e pacificação social.

A Revisão Bibliográfica ou Referencial Teórico utilizará obras de vários autores, tais como Ulrich Beck, Steve Pardo, José Rubens Morato Leite e Carolina Bahia na esfera da Sociedade de Risco e Jurgen Habermas e José Isaac Pilati, na esfera do direito à participação nas audiências públicas.

A metodologia de estudo se dará através da pesquisa descritiva e bibliográfica, analisando-se a pesquisa bibliográfica e os casos concretos encontrados na 6ª Vara da Justiça Federal de Florianópolis. Além disso, será utilizado o método hipotético dedutivo na análise de casos concretos.

Neste sentido, o estudo de caso será realizado com a seguinte estrutura: primeiramente será identificado o problema de pesquisa, com o seu aprofundamento teórico. Após, serão levantados dados com a citação dos casos concretos. Será analisado o contexto dos casos ao final e serão dadas soluções para o problema, caso seja possível realizar a análise generalizante.

O primeiro capítulo discorre sobre a Sociedade de Risco e a importância da participação popular na esfera ambiental. Serão descritos e analisados os elementos caracterizadores da sociedade de risco, tal como a irresponsabilidade organizada, a explosividade social do perigo. Além disso, serão analisadas as características dos riscos na sociedade de risco, bem como o conceito de subpolítica e a importância da participação popular na gestão dos riscos. Outrossim, será feito um estudo sobre o conceito de metamorfose do mundo e sua relação com a sociedade de risco.

No segundo capítulo é analisado o acesso à justiça e participação popular como instrumento para uma justiça mais célere e eficaz. Neste sentido, será analisado o Princípio da Participação. Será abordado o papel da ação civil pública, bem como o direito à participação como instrumento para dar maior eficácia aos direitos fundamentais. Será verificado o direito à participação e sua relação com a administração pública, bem como sua função como fator de concretização dos direitos fundamentais.

No terceiro capítulo, será retomado o direito à participação no contexto das audiências públicas. Serão analisados alguns casos práticos, como o caso do acesso às praias, do plano diretor, da Lagoa da Conceição e do vazamento de óleo, salientando-se em que medida o direito de participação ajudou a realização de uma Justiça mais célere ou eficaz.

No capítulo final, serão elaboradas conclusões a respeito dos casos concretos, analisando-se o referencial teórico, no sentido de avaliar como o direito à participação tem auxiliado o Poder Judiciário a resolver casos complexos na sociedade de risco.

2 A SOCIEDADE DE RISCO E IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ESFERA AMBIENTAL

O primeiro capítulo estabelece a relação entre as características da sociedade de risco e a importância da participação popular na esfera ambiental.

Ensina Deborah Lupton (1999) que na Idade Medieval, a magia, combinada com o Cristianismo, serviu como uma crença em um sistema pelo qual ameaças e perigos eram lidados conceitualmente na forma de comportamentos, permitindo às pessoas se sentir como se elas tivessem senso de controle sobre o mundo.

Com efeito, Lupton (1999) lembra que nas sociedades contemporâneas ocidentais, onde o controle sobre a vida de alguém se tornou cada vez mais importante, o conceito de risco agora é largamente usado para explicar desvios da norma, tristes e trágicos eventos.

Enquanto hoje não vemos mais corpos mortos com frequência, em razão de pragas que devastaram a terra, enquanto a mortalidade infantil é extremamente baixa, a maioria de nós espera viver bem até altas idades, nós temos medo de ser vítimas de um crime, sofrer um câncer, estar num acidente de carro, perder nossos empregos, ter nosso casamento destruído ou que nossas crianças falhem na escola (LUPTON, 1999).

Como nas eras pré modernas, nós podemos reconhecer que as ameaças existem, mas nós precisamos acreditar que algo deve ser feito para lidar com elas. Nós não podemos tomar atitudes como afogar crianças infelizes nascidas no mês errado, como estratégia de prevenção ao risco, mas nós temos uma gama de outras estratégias que em termos emocionais tem o mesmo propósito. Protestos pela legislação antipoluição, observar as dietas, fazer testes de diagnósticos de doenças em estágio inicial, instalar alarme contra ladrões, ler livros de autoajuda, são sempre caminhos nos quais as pessoas procuram manter e conter o medo e a ansiedade surgida pelo que se percebe ser um risco ou ameaça (LUPTON, 1999)

Durante o século XVIII, o conceito de risco se tornou cientificado, desenhando novas ideias na matemática relacionadas à probabilidade. No século XIV, a noção de risco foi estendida, pois não foi mais locada exclusivamente na natureza, mas também nos seres humanos, em suas condutas, em sua liberdade, nas suas relações entre eles, no fato de sua associação, na sociedade.

Atualmente, na linguagem popular, o risco tende a ser usado quase exclusivamente como ameaça, destino, perigo ou prejuízo: nós arriscamos nossas economias de uma vida

investindo na bolsa de valores, ou colocamos nosso casamento em risco, tendo um caso extraconjugal (LUPTON, 1999).

Mudanças no pensamento científico moveram dos paradigmas do determinismo monocausal para incorporar múltiplas causas e efeitos e em um crescente valor colocado na racionalidade científica como base de certeza tem sido sugerido como foco mais atenção dos assuntos de risco (LUPTON, 1999).

A pós modernidade, em um maior ou menor degrau, está a questionar o pensamento estabelecido, expressão e prática, a desconstrução da tradição. Para muitos comentadores, a última ou era pós moderna é caracterizada por incerteza e ambivalência relacionada pela mudança constante e fluxo, fragmentação cultural e destruição de normas e tradições.

O tempo e o espaço se tornaram comprimidos e existe um rápido aumento na circulação de sujeitos e objetos e um esvaziamento do significado das coisas e das relações sociais.

Essas mudanças são associadas a uma intensificação do senso de incerteza, complexidade, ambivalência e desordem, um crescente descrédito nas instituições sociais e autoridades tradicionais e uma crescente consciência das ameaças inerentes à vida diária.

Atualmente, as decisões de indivíduos e organizações podem ser identificadas como a raiz ou causa para os desastres, e portanto podem ser demandados para que suas decisões sejam evitadas de modo a prevenir o perigo.

Assim sendo, o conceito de risco ganhou muita importância nos tempos recentes porque a dependência do futuro das sociedades reside em quais decisões serão tomadas no futuro.

Segundo Ulrich Beck (2011, p. 23),

[...] na modernidade tardia, a produção social de riqueza é acompanhada sistematicamente pela produção social de riscos. Conseqüentemente, aos problemas e conflitos distributivos da sociedade da escassez sobrepõem-se os problemas e conflitos surgidos a partir da produção, definição e distribuição de riscos científicos tecnologicamente produzidos.

Com efeito, os riscos não são uma invenção moderna. A palavra risco, na época de Colombo era sinônimo de aventura. Nos dias atuais, a palavra risco se transformou em sinônimo de autodestruição da terra.

Neste sentido, ensina Beck (2011, p. 27) que

[...] com a distribuição e o incremento dos riscos, surgem situações sociais de ameaça. Estas acompanham, na verdade, em algumas dimensões, a desigualdade de posições de estrato e classes sociais, em algumas dimensões, a desigualdade de posições de estrato e classes sociais, fazendo valer entretanto uma lógica distributiva substancialmente distinta: os riscos da modernidade cedo ou tarde acabam alcançando aqueles que os produziram ou que lucram com eles.

Deste modo, o mundo atual acabou por se tornar de certa forma irracional, com a existência de grupos contra a ciência e que propagam notícias falsas.

Partindo-se de tal premissa, a autodestruição descrita por Ulrich Beck somente poderá ser combatida e desestimulada com a maior participação social.

No entanto, será que a sociedade brasileira está mobilizada para questões de riscos? Alceu Maurício Júnior (2009) alerta que ainda há um déficit no que diz respeito ao conhecimento populacional, principalmente pela falta de informação, além de, não haver transparência do setor público que incentive a participação social para os riscos existentes. Ao ser indagado sobre a preparação dos legisladores e juizes com as questões de risco, ele afirma que se podem observar os vários desdobramentos nas áreas do direito, como penal, administrativo, tributário, ambiental, entre outros. Este tipo de estudo, segundo o doutrinador, é mais aprofundando em pós-graduações, o que leva a uma carência do assunto na grade curricular da graduação. O estudo do risco, portanto, deve ser introduzido na sociedade de forma a se obter uma análise, questionamento, na busca para a compreensão de seus limites, em face da instabilidade do equilíbrio institucional na democracia.

De qualquer forma, o Poder Judiciário tem servido como um instrumento de participação social. Nas audiências públicas é possível opinar, discutir e se informar.

2.1 ELEMENTOS DA TEORIA DA SOCIEDADE DE RISCO

Neste primeiro capítulo, é importante traçar os elementos da Teoria da Sociedade de Risco e analisar a sociedade atual.

Consoante a lição de Carolina Medeiros Bahia (2012), em sua Tese de Doutorado “O Nexo de Causalidade em Face do Risco e Dano no Direito Ambiental Brasileiro”, a expressão risco, possui muitos sentidos, tendo um conteúdo que pode variar de acordo com o tempo e com a perspectiva que pode ser verificada. A autora explica, citando Veyret (2007, p. 11), que o risco existe somente se relacionado a determinado indivíduo, grupo ou sociedade que apreende seu significado por meio de representações mentais e com ele convive através de situações práticas específicas.

Deste modo, ensina Carolina Bahia (2012) que o conceito de risco e a percepção que temos dele devem ser analisados levando-se em consideração o contexto histórico que os produziu e, especialmente, as relações com espaço geográfico, os variados modos de ocupação do território e suas relações sociais características da época, da mesma forma que a prevenção e a proteção contra os riscos não podem ser entendidas sem a dimensão temporal. Deste modo, a palavra risco vem tendo seu significado alterado ao longo do tempo, eis que seu uso tem sido mais corriqueiro e tem sido utilizado em uma grande variedade de situações.

Neste sentido, Carolina Bahia (2012) afirma que, originalmente, é muito provável que a palavra risco tenha se derivado de um termo náutico espanhol, significando correr para o perigo ou ir contra uma rocha. Segundo Giddens (1991, p. 31), o risco passa a substituir, em grande parte, o que antes era pensado como fortuna (destino) e acaba por se tornar separado das cosmologias.

Assim, conforme Bahia (2012), em que pese o emprego da palavra risco tenha se vulgarizado na Idade Moderna, os riscos são uma invenção deste período, pois, como lembra Beck (1998, p. 27), quem se lançou à descoberta de novos países e continentes aceitou os riscos. Não obstante, naquela época os riscos tinham uma dimensão pessoal e o sentido de coragem e aventura e não representavam a possibilidade de autodestruição da vida na terra.

Neste sentido, ensina Carolina Bahia (2012), existem três elementos básicos que integram e dão unidade a todas as noções de risco: o primeiro deles é o fato de constituir um acontecimento futuro com aptidão para produzir determinado resultado, o segundo é a incerteza científica e, por fim, exige-se que este acontecimento futuro e incerto produza algum impacto sobre valores humanos, apresentando, assim, certa relevância (FERREIRA, 2010; LOPES, 2010).

Faz-se necessário fazer a distinção entre risco e perigo.

Conforme Bahia (2012), dois enfoques principais são empregados para diferenciar os dois conceitos. Uma primeira perspectiva, acolhida, dentre outros, por Gomes (2007) e Lopez (2010), sugere que os dois termos diferenciam-se apenas em relação ao grau de probabilidade de sua realização. Dessa forma, enquanto o risco configuraria “um perigo pressentido, mas não comprovado” (GOMES, 2007, p. 226), o perigo seria “um risco de altíssima probabilidade” (GOMES, 2007, p. 226). Dessa forma, o perigo é apresentado como uma ameaça concreta, diferente do risco que seria abstrato, eventual, embora, mais ou menos previsível (LOPEZ, 2010, p. 24-25). Sob este prisma, o principal elemento diferenciador entre os dois conceitos é a incerteza científica, elemento estrutural na compreensão de risco e que se manifesta, sobretudo,

nos domínios da alta tecnologia e da consequente diluição dos nexos de causalidade entre os fatos e os seus efeitos (GOMES, 2007, p. 226).

Já para Beck e Giddens, o que separa as duas noções é a origem diversa de cada uma delas. Estes autores concordam que, no curso da História, os seres humanos sempre tiveram que enfrentar alguma forma de ameaça. Contudo, as ameaças da atualidade são qualitativamente diferentes, pois enquanto as ameaças pré-modernas eram externas e desvinculadas das ações humanas, as modernas são produzidas e decorrentes do impacto dos nossos conhecimentos e da tecnologia sobre o ambiente natural (GIDDENS, 2005, p. 72). Essa segunda concepção prefere reservar o termo risco, não importa se previsível ou incerto, para as ameaças decorrentes da vontade e das escolhas humanas. De acordo com Beck (2002, p. 78), o risco seria um produto não desejado, mas aceito como o lado obscuro das nossas decisões em torno de vantagens e oportunidades da industrialização e do progresso técnico-científico, já perigos provêm dos fenômenos da própria natureza, como as pragas, os da ameaça que a qualifica como risco, mas antes, a sua característica social de ser autoproduzida pela sociedade industrial. Este dado também converte a discussão em torno dos riscos (diversamente do que ocorre com os perigos) numa questão política.

Neste sentido, pode-se afirmar junto com Passos (2002, p. 134) que, em virtude da atuação da ciência, da tecnologia e da economia de nossos dias, a sociedade atual caracteriza-se pela progressiva diminuição do perigo e pelo incremento do risco. Verifica-se, assim, que as ameaças produzidas por forças externas tornam-se cada vez mais previsíveis e controláveis e que, em contraposição, na medida em que as possibilidades de decisão em relação aos nossos comportamentos aumentam, também se amplia o campo da incidência do risco.

Deste modo, a sociedade de risco aparece na obra de Beck como produto do envelhecimento da sociedade industrial. Ela seria uma fase do desenvolvimento da sociedade moderna onde os riscos produzidos pelos avanços científicos e tecnológicos passam a iludir cada vez mais o controle e as instituições da sociedade industrial (BECK, 2002, p. 113).

Para contextualizar a sua emergência, Beck distingue duas fases. Na primeira, as consequências e auto ameaças são produzidas de modo sistemático, mas não ingressam no debate público nem dentro do conflito político. Para ele, esta é a fase da autoidentidade da sociedade industrial, quando os perigos decorrentes das decisões adotadas legitimam-se como riscos residuais (BECK, 2002, p. 113).

A segunda fase emerge quando os perigos da sociedade industrial passam a dominar o debate público, político e privado. Neste momento, resta evidente que a sociedade industrial

produz e legitima ameaças que não é capaz de controlar. É nessa transição que a sociedade industrial se reconhece e se critica como sociedade de risco (BECK, 2002, p. 114).

Como a sociedade de risco descreve uma etapa da modernidade em que “os riscos produzidos no curso da sociedade industrial se fazem predominantes” (BECK, 2002, p. 116), o seu advento gera o questionamento acerca da autolimitação deste desenvolvimento e da redefinição dos padrões estabelecidos em face dos perigos potenciais (BECK, 2002, p. 116).

Com efeito, vivemos numa sociedade extremamente tecnológica e evoluída. Neste sentido, inúmeros poluentes são produzidos, seguindo as Ciências Naturais, o que acaba por gerar situações sociais de ameaça.

Neste sentido, a discussão em torno do teor de poluentes e toxinas no ar, na água e nos alimentos, assim como em torno da destruição da natureza e do meio ambiente em geral, ainda é exclusiva ou predominantemente conduzida de acordo com categorias e fórmulas das ciências naturais (BECK, 2011, p. 29).

2.1.1 A relação entre a incerteza científica e incerteza jurídica

O renomado Professor José Esteve Pardo (2009) explica que as Ciências Naturais acabam por trazer incertezas para a Ciências Jurídicas. Com efeito, Pardo ensina que essa certeza, essa segurança jurídica, que é um elemento estrutural do nosso sistema jurídico e, possivelmente, seu principal patrimônio e a contribuição mais preciosa que dele se espera, se vê agora pressionada e comovida pela expansão mais preciosa que dele se espera, se vê agora pressionada e comovida pela expansão da incerteza que traz consigo a pós-modernidade, a segunda modernidade, a modernidade líquida ou como se queira chamá-la. A incerteza, a complexidade se geram e se expandem fora dos limites do Direito, mas acaba por fazer-lhe um estreito cerco, abrindo brechas e introduzindo-se nele. Assistimos, então, a genuínos processos de desconstrução, característicos da pós-modernidade, que estão afetando estruturas e peças básicas do direito (PARDO, 2009, p. 20).

Com efeito, vivemos uma era de incertezas, e é a pesquisa que levanta questões e dilemas ao poder político de decisão e também é ela única que pode oferecer alternativas a essas decisões. As instâncias políticas decidem, sim, mas unicamente sobre as opções que a pesquisa oferece. A investigação, em última instância ‘decide sobre o que tem de decidir’ o poder político (PARDO, 2009, p. 75).

Neste contexto, tal doutrinador defende a liberdade científica como parâmetro constitucional a ser adotado. No entanto, os custos da ciência passam a ser cada vez maiores.

Conclui-se, que o domínio das organizações empresariais e burocráticas sobre a atividade investigadora – especialmente a investigação com perspectivas de transcendência e exploração tecnológica, que é normalmente a que necessita de maior cobertura financeira – envolve a apropriação das mais relevantes faculdades decisórias sobre a investigação pelos centros de direção e administração das empresas. A margem de decisão e autonomia do cientista é, então, muito limitada, a tal ponto que muito frequentemente desconhece os objetivos de suas investigações (PARDO, 2009, p. 95).

Por consequência, as liberdades e os direitos relativos à comunicação e informação que a título de exemplo comparativo tivemos ocasião de considerar, não apenas operam em sua dimensão estritamente subjetiva, pessoal – aos jornalistas nos referimos especialmente –, mas que a transcende para adquirir em seu conjunto uma dimensão objetiva, institucional para o benefício do conjunto da sociedade pois contribuem decisivamente para aumentar a quantidade de informação, de opiniões, de crítica e contraste entre elas; é o que vários Tribunais Constitucionais Europeus têm reconhecido como instituição de uma opinião pública livre de tal importância que não só promove o funcionamento do sistema democrático, mas que é pressuposto do mesmo (PARDO, 2009, p. 114-115).

Por outro lado, Pardo defende a necessária recuperação pelo direito de seus espaços próprios de decisão e reinstauração de seus valores e referências.

Com efeito, existem decisões que, em muitos casos, têm uma grande relevância pois atingem em cheio condições de vida, a saúde, o equilíbrio ecológico, as reservas e fontes de energia, e até mesmo as características constitutivas e definidoras da própria natureza humana. Decisões que, além disso, podem projetar seus efeitos em um longo período de tempo, afetando em cheio as futuras gerações. O que é surpreendente não é tanto a crescente importância e transcendência de tais decisões, mas que não exista nenhuma reserva expressa e atribuição explícita das mesmas às máximas instâncias representativas da comunidade sobre a qual recaem (PARDO, 2009, p. 132-133).

Neste sentido, pode-se concluir que a participação social revela-se como um ingrediente importante para refletir sobre soluções ou decisões que possam afetar as futuras gerações, como no caso do Direito Ambiental.

O autor, portanto, defende uma ética intergeracional e sugere medidas para a defesa das futuras gerações, tal como a existência de ombudsmen ou defensor do povo, que assumam de alguma forma a atenção e defesa das gerações futuras.

O autor conclui que, diante desta pressão e incerteza, o direito acaba por mover as faculdades decisórias ao sistema da técnica, e nesta linha situa-se a transferência de funções de controle e decisão das administrações públicas às entidades privadas sem outra legitimação que seu conhecimento especializado e especialista da técnica (PARDO, 2009, p. 168).

Ao final, Pardo estabelece o Princípio da Precaução como princípio articulador das relações entre ciência e direito em situações de incerteza. Todavia, as medidas a serem adotadas aplicando-se o Princípio da Proporcionalidade, podendo ser tomadas medidas drásticas quando surgir o risco iminente para a vida de um grande número de pessoas. Essas mesmas medidas não seriam proporcionadas se o risco afeta uma reduzida população de patos silvestres. Ou seja, são medidas de exceção, de caráter provisório.

Outrossim, a sujeição do direito à ciência acaba por ocasionar a renúncia aos protocolos e modelos de decisão que lhe são próprios e, sobretudo, renuncia também à sua função própria de dotar de legitimidade e segurança essas decisões e regulações. Pardo refere que a remissão da ciência à tecnologia produz maior incerteza do que a princípio pretendia-se resolver. Assim, haveria uma suspensão ou exceção ao regime jurídico estabelecido, além de perda de segurança jurídica, prejudicando operadores, instâncias públicas, mercados e toda a atividade econômica. Além disso, pode ocorrer que a própria ciência, à cabo de um tempo, que pode ser muito breve, refute ou revise por completo suas posições anteriores.

Com efeito, como bem observa Pardo, as certezas do direito são construídas, são o resultado de convenções de determinados procedimentos e formalidades. Não são o resultado de achados, da descoberta de certezas objetivas ou de análises empíricas imbatíveis (PARDO, 2009).

Assim, o direito cria a sua própria realidade. Deste modo, seu proceder estaria mais próximo à literatura, ao relato, à recriação, do que à ciência e à objetividade empírica. Não é a certeza objetiva, externa, que interessa ao direito, se não, a segurança do espaço, do cenário por ele mesmo levantado e no que se desenvolvem as atividades e relações com relevância jurídica, onde se desenvolve o que se passou a chamar de tráfego jurídico.

Por conseguinte, o conhecimento científico não é um valor absoluto e se sujeita a bens e valores superiores. Neste sentido, por exemplo, a prova ilícita não poderia ser aplicada, sob pena violação de valores e direitos com um conteúdo ontológico.

Pardo (2009), ao final, estabelece as presunções como fórmulas do direito para resolver situações de incerteza. São exemplos a Presunção de Causalidade adotada como Diretiva europeia, bem como presunção de que o fabricante é o causador do dano, para não impor às vítimas o grave ônus da prova no caso de produtos defeituosos.

Assim sendo, propõe-se ao final uma nova ética para a civilização tecnológica, sendo necessário também propor uma nova responsabilidade para afrontar muitos dos conflitos que nela gera-se, já que a sua linha causal tende a diluir-se e perder o seu rastro, por completo, no completo contexto em torno à tecnologia que nos envolve (PARDO, 2009).

Neste sentido, é preciso repensar o Direito Ambiental, a fim de torná-lo mais eficaz. Faz-se necessária uma mudança de paradigma, um novo marco de referência.

2.1.2 Irresponsabilidade organizada

A Professora Carolina Medeiros Bahia (2012) ensina que os conceitos de irresponsabilidade organizada e de explosividade social do perigo encontram-se diretamente relacionados às discussões da teoria da sociedade de risco em torno da falência dos padrões de segurança e do potencial catastrófico dos riscos da segunda modernidade e, juntos, dão sustentação à crítica de Beck às instituições de controle e segurança e às relações de definição formuladas pela sociedade industrial.

Com efeito, para Beck, a irresponsabilidade organizada estaria configurada na contradição encontrada nas sociedades de risco, que, vivenciando uma degradação ambiental crescente e uma expansão do direito e da regulação ambiental ao mesmo tempo, não conseguem responsabilizar nenhum indivíduo ou instituição por nada. Beck (2002, p. 52) observa que, nestas sociedades, todas essas instâncias e regulações podem desempenhar seu papel, e todos os acordos válidos podem ser respeitados, sem que isto gere qualquer tipo de segurança.

Neste sentido, ensina Carolina Bahia (2012), o conceito de responsabilidade organizada auxilia na compreensão de como e porque as instituições da sociedade moderna, ao mesmo tempo em que devem reconhecer a realidade da catástrofe, negam sua existência, escondendo suas origens e afastando a possibilidade de compensação e controle (BECK, 2002, p. 236-7).

Desta forma, a irresponsabilidade organizada corresponderia a uma série de mecanismos culturais e institucionais que se valem as elites políticas e econômicas para ocultar as origens e consequências dos riscos e dos perigos catastróficos da recente industrialização.

Ao empregá-los, essas elites conseguem limitar, desviar e controlar os protestos provocados por estes riscos (GOLDBLATT, 1996, p. 241).

Lenza (2003, p. 191) percebe que a irresponsabilidade organizada, como concebida por Beck, desenvolve-se por meio de desenvolvimentos históricos contraditórios da sociedade industrial, que seriam a elaboração de padrões e sistemas de controle e segurança, por um lado, e o surgimento de ameaças e riscos produzidos pelo próprio industrialismo, por outro. Com isso, a segurança e risco aparecem no bojo da sociedade industrial, como dois lados da mesma moeda.

Explica Carolina Bahia (2012) que esta análise tem o mérito de evidenciar que os riscos que caracterizam a sociedade moderna não emergem de um “vazio político institucional, mas ao revés, surgem de um pacto social, segundo o qual as ameaças produzidas pelo industrialismo deveriam ser controladas pelas instituições da sociedade industrial (LENZA, 2003, p. 191).

Neste sentido, Ulrich Beck (2016) ensina que o (risco do) mercado global é uma nova forma de ‘irresponsabilidade organizada’ porque é uma forma institucional impessoal até uma forma de carecer de responsabilidade, inclusive ante si mesma. Graças à revolução informacional, o risco do mercado global permite o fluxo quase instantâneo dos fundos que determinam quem prosperará, se é que alguém prospera e quem sofrerá. Igualmente ocorre com os fatores de competência da teoria econômica, nenhum elemento é suficientemente importante para desviar o fluxo global; nada contra o risco do mercado global. Como há um governo global, nada controla o risco do mercado global.

Desta forma, a irresponsabilidade organizada acabou por tornar o risco global, trazendo prejuízos para todos os países, sejam pobres ou ricos. Beck explica que “com os riscos ecológicos globais, os riscos financeiros globais não podem manter-se em um só lado, sem que se desbordam e transformam em riscos sociais e políticos, ou seja, riscos para a classe média, os pobres e as elites políticas.

2.1.3 Explosividade social do perigo

Ensina Carolina Bahia (2012), que apesar da aparente eficiência deste processo de ocultamento das origens e consequências dos riscos da segunda modernidade, o quadro de irresponsabilidade organizada sempre sofre um abalo em determinado momento, pois essas ameaças apresentam uma explosividade social que lhes é inerente. Por isso, ao lado do processo

autônomo de encobrimento dos perigos, também é possível identificar a presença de tendências opostas que desvelam esse encobrimento (BECK, 2002, p. 106).

Neste sentido, os perigos, entendidos como quase objetos, produzidos, apresentam uma explosividade tanto social quanto física e tornam-se atores poderosos e incontroláveis que retiram a legitimidade das instituições e sistemas de controle e segurança (BECK, 2002, p. 239).

Neste quadro, ensina Carolina Bahia (2012) que a explosão social do perigo desmascara a irresponsabilidade organizada, podendo as suas estratégias e contradições ocultas em xeque (LENZA, 2003, p. 197-198), revelando também a anarquia concretamente existente e que se desenvolve por meio da negação e da administração social dos perigos de alta consequência (BECK, 2002, p. 89).

Por outro lado, a explosividade social destas ameaças não impede que elas se configurem como objetos distorcidos, submetidos à interpretação e, em certa medida assemelhem-se às modernas criaturas mitológicas “que tão pronto parecem um verme como um dragão”, conforme o conjunto de interesses presente (BECK, 2002, p. 89).

Ulrich Beck (2011) descreve três tipos de ameaças globais, que podem ser caracterizadas como a explosividade social do perigo: em primeiro lugar, existem conflitos sobre o que podem denominar-se males (em oposição a bens): é dizer, destruição ecológica e perigos tecnológico industriais motivados pela riqueza, tais como o buraco na camada de ozônio, o efeito invernal ou as carestias regionais de água, assim como riscos imprevisíveis que implicam a manipulação genética de genes e seres humanos.

Uma segunda categoria, sem embargo, compreende os riscos que estão diretamente relacionados com a pobreza. A Comissão de Brundtland foi a primeira a sinalar que a destruição ambiental não é o único perigo que ensombrece a modernidade baseada no crescimento, sem que é certo exatamente o contrário: existe uma estreita relação entre a pobreza e a destruição ambiental – esta desigualdade é o principal problema ambiental do planeta; também é o principal problema do “desenvolvimento (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO, 1987, p. 6). Por conseguinte, uma análise integrada de moradia e alimentação, da perda de espécies e recursos genéticos, da energia, a indústria e da população humana mostra que todas essas coisas estão mutuamente relacionadas e não pode tratar-se de forma separada.

Michael Zurn (1995, p. 51), de quem tomamos as ideias e os dados para esta tipologia, ensina que:

Entre a destruição do meio ambiente como resultado do bem estar e a destruição do meio ambiente como resultado da pobreza existe, no entanto, uma diferença essencial. Enquanto que as ameaças ecológicas causadas pela riqueza se derivam da exteriorização dos custos de produção, no caso da destruição ecológica motivada pela pobreza são os pobres quem se destroem a si mesmos com efeitos colaterais para os ricos. Em outras palavras, a destruição do meio ambiente causada pela riqueza se distribui igualmente em todo o mundo, enquanto que a destruição do meio ambiente causada pela pobreza golpeia em lugares concretos e somente se internacionaliza em forma de efeitos colaterais que se manifestam a médio prazo.

O exemplo melhor conhecido para isto é o corte das florestas tropicais, das que estão perdendo 17 milhões de hectares anualmente. Outros exemplos são os resíduos tóxicos (em ocasiões importados de terceiros países) e as tecnologias obsoletas (por exemplo, na indústria química, nuclear e no futuro, a genética, assim como a investigação sobre engenharia genética. Estes perigos são característicos de processos de modernização iniciados ou interrompidos. Desenvolvem-se desse modo indústrias que tecnologicamente são capazes de amenizar o entorno e a vida humana, no entanto, os países em questão não tem os meios institucionais e políticos para evitar a possível destruição.

Os perigos ocasionados pela riqueza e pela pobreza são, assim, “normais”: geralmente surgem de acordo com as normas, mediante a aplicação de normas de segurança que se introduziram precisamente porque não oferecem nenhuma proteção em absoluto ou porque estão cheias de lagunas. A terceira ameaça, no entanto, a procedente das armas de destruição em massa NBC (nucleares, biológicas, químicas), se exhibe de fato (em vez de utilizar-se com a finalidade de produzir terror) na situação excepcional de guerra. Inclusive ao finalizar a confrontação entre o Leste e o Ocidente o perigo da autodestruição regional ou global mediante armas NBC não terá sido de modo algum exorcizado; pelo contrário, tem escapado à estrutura de controle do “pacto atômico entre as superpotências.”

Neste sentido, essas diversas ameaças ecológicas citadas por Ulrich Beck se somam e acabam ocasionar grandes danos e a explosividade social, pois afetam com mais intensidade as populações mais pobres, que frequentemente são vítimas de grandes catástrofes ambientais, tais como enchentes ou secas, como no Brasil, ocasionando mortes, fome e doenças, especialmente nos países com menos recursos tecnológicos, tais como Bangladesh ou Brasil.

2.2 CARACTERÍSTICAS DOS RISCOS NAS SOCIEDADES DE RISCO

Como visto, a grande explosividade social acaba por ocasionar riscos globais, que não se submetem a fronteiras ou limites. A sociedade de risco acabou por tornar o risco global.

Carolina Bahia (2012) ensina que apesar de várias ameaças características da sociedade industrial apresentem sempre uma mesma origem, que é a modernização, os últimos riscos são qualitativamente diferentes, já que além não ser possível uma delimitação social, espacial ou temporal, não podem ser imputáveis segundo as regras de culpa e causalidade, nem estão sujeitas nos sistemas de seguro e compensação (BECK, 2002, p. 120). Em face dessas peculiaridades, tais riscos passam a exigir novas formas de resposta política e psicológica, diferentes das soluções apresentadas pela primeira modernidade.

Com efeito, a partir da análise dos riscos contemporâneos, percebe-se que eles são potencialmente globais, ultrapassando as fronteiras dos Estados-nação, das alianças militares e das classes sociais (BECK, 1998, p. 1).

Com efeito, assinala Carolina Bahia (2012) que as normas normalmente aplicadas de atribuição de responsabilidade rompem-se diante destas novas ameaças, que, em razão de seu caráter global, multifatorial e da pluralidade de agentes causadores, escapam à determinação do seu liame causal. Desta forma, de forma oposta aos riscos industriais, estes riscos não podem ser controlados, mas apenas minimizados pelo emprego dos meios tecnológicos.

Da mesma maneira que as relações de definição, o sistema cumpre a função de antecipar o cenário do pior desastre possível, também falha em relação aos riscos de alta consequência, pois eles normalmente dão origem a danos irreversíveis, cujo efeito destrutivo, apesar de ter o início determinável, apresenta consequências imprevisíveis (BECK, 1998, p. 2).

Assim sendo, conclui a ilustre doutrinadora Carolina Bahia (2012) que, diferentemente dos riscos profissionais da industrialização primária, os perigos da indústria química e nuclear suprimem as bases e categorias pensadas até agora, ultrapassando os limites de espaço e tempo, trabalho e tempo livre, empresa e Estado nacional e, inclusive, os limites dentre blocos militares e continentais (BECK, 1998, p. 28).

Estas são as palavras de Ulrich Beck (2011, p. 47), ao definir o risco global:

Tudo isto confirma o diagnóstico de uma sociedade de risco global. Pois as denominadas 'ameaças globais' tem conduzido a um mundo em que o que há se erodido à lógica estabelecida do risco e no que prevalecem perigos de difícil gestão em lugar de riscos quantificáveis. Os novos perigos estão eliminando as fundações convencionais do cálculo de segurança. Os danos perdem seus limites espaço temporais e se convertem em globais e duradouros. Já é a duras penas possível responsabilizar a indivíduos concretos de tais danos: o princípio de culpabilidade tem perdido sua eficácia. Em numerosas ocasiões não podem fixar-se compensações financeiras aos danos causados; não tem sentido assegurar-se contra os piores efeitos possíveis da espiral de ameaças globais. Para tanto, não existem planos para a reparação no caso de que ocorra algo pior.

Neste sentido, os riscos passam a ser globais e duradouros e não são mais reparados pelos institutos de responsabilidade civil tradicionais. Os danos passam a ser irreparáveis e inquantificáveis.

2.3 A SUBPOLÍTICA E A PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA A GESTÃO DOS RISCOS

Reconhecendo-se a existência de riscos globais, as pessoas começaram a atuar, a participar mais, a fim de evitar danos irreversíveis.

Para Beck, os riscos da modernização são o motor de uma autopolitização da Sociedade de Risco em que o conceito, o local e os meios da política se alteram (BECK, 1992 *apud* LENZA, 2003, p. 183). Parece assim que as alternativas políticas para fazer frente aos dilemas que avaliamos acima se encontram de uma forma latente da Sociedade de Risco.

Lenza (2003) ensina que a Política que Beck associa à Sociedade de Risco é inspirada no que ele chama de subpolítica e democracia ecológica. Subpolítica sinaliza para um novo tipo de cultura política em que a política não é mais equacionada com as instituições “tradicionais” da vida política (parlamento, partidos, Estado), mas opera “fora ou para “além” dessas instituições.

Mais uma vez, Ulrich Beck (2011) nos ensina e ilustra com a população começou a atuar. Com efeito, ensina Beck que quando falamos de uma sociedade de risco global, é também necessário dizer que as ameaças globais motivam ou motivaram as pessoas a atuar. Cabem aqui duas perspectivas (âmbitos ou atores) distintas: na primeira, temos a globalização por cima (por exemplo, mediante tratados e institucionais internacionais); na segunda, a globalização por baixo (por exemplo, através de atores transnacionais que operam à margem do sistema de política parlamentar e desafiar as organizações políticas e os grupos de interesse estabelecidos).

Com efeito, o conceito de subpolítica passa pela participação social, considerando que a política tradicional vem se mostrando ineficaz quando se fala de temas tão importantes como a proteção do meio ambiente.

Beck (2011) explica que as ONGS tem um papel fundamental na subpolítica. Beck refere que apenas é necessário seguir esforçando-se em demonstrar que, no campo da política do meio ambiente global, até agora tem conseguido pouco mais que, no melhor dos casos, gotas de água no oceano. No entanto, ao mesmo tempo os espetaculares movimentos de boicote tem se desenvolvido em todo o mundo transcendendo a diversidade cultural e tem evidenciado que a impotência da política para tratar com o bloqueio industrial é uma impotência referida no

cenário clássico, dado que tem aparecido em cena poderosos atores de uma globalização por baixo, especialmente organizações não governamentais (ONG) como Robin Wood, Green Peace, Anistia Internacional ou Terra dos Homens. A ONU calcula que existem agora uns 50.000 grupos deste tipo no mundo, dado que não é demasiado revelador porque cada um deles, ou quase cada um deles, é diferente dos demais (BECK, 2011, p. 59).

Assim, surge o conceito de subpolítica, que é a política mais direta, com mais participação social, como explica Beck (2011) em sua obra, o conceito de “subpolítica se refere à política à margem e mais além das instituições representativas do sistema político dos estados nação. A subpolítica quer dizer política ‘direta’ – quer dizer, a participação individual nas decisões políticas, sorteando as instituições da formação representativa da opinião (partidos políticos, parlamentos) e muitas vezes em carência, inclusive de proteção jurídica. Em outras palavras, a subpolítica quer dizer configurar a política desde baixo. A economia, a ciência, a carreira profissional, a existência cotidiana, a vida privada caíram nas armadilhas das tormentas do debate político. Mas isto não se ajusta no espectro tradicional das diferenças da política de partidos. O que é característico da subpolítica da sociedade mundial são precisamente “as coalisões ad hoc de opostos” (de partidos, nações, regiões, religiões, governos, rebeldes, classes).

Tal noção de subpolítica tem uma grande importância, pois está diretamente relacionada com o tema da participação social como instrumento de proteção do meio ambiente, como se verá no capítulo da participação social.

2.4 A METAMORFOSE DO MUNDO

As mudanças climáticas tem alterado as características ambientais no Planeta.

Segundo Ulrich Beck (A Metamorfose do Mundo, 2016), a metamorfose do mundo se revela em especial na maneira como o pessimismo cultural dominante está se metamorfoseando. Hoje muitos veem os pregadores da catástrofe como os últimos realistas remanescentes. Eles acreditam que o pessimismo dos catastrofistas oferece os melhores argumentos quando se trata de fazer uma avaliação consistente da situação.

Beck (2016) explica que o mundo não está perecendo como os pregadores da catástrofe acreditam, e a salvação do mundo, tal como invocada pelos defensores otimistas do progresso, também não é iminente. Ao contrário, o mundo está sofrendo uma surpreendente, porém compreensível, metamorfose através da transformação do horizonte de referências e das

coordenadas de ação, que são tacitamente consideradas constantes e imutáveis pelas posições mencionadas.

De outra parte, Beck ensina que a metamorfose consiste sobretudo numa nova maneira de gerar normas críticas na era dos riscos globais. Os estudiosos das leis e a sociológica padrão pensam sobre violação somente se houver uma norma. Mas, com os riscos globais, está emergindo um novo horizonte global a partir da experiência do passado e da expectativa de catástrofes futuras. A sequência é virada de cabeça para baixo – a violação vem antes da norma. A norma surge a partir de reflexão pública sobre o horror produzido pela vitória da modernidade. Um breve olhar para a história da sociedade de risco mundial ilustra essa metamorfose. Antes de Hiroshima, ninguém compreendia o poder das armas nucleares; mas depois o sentido de violação criou um forte ímpeto normativo e político: “Hiroshima nunca mais!” Violações da existência humana como em Hiroshima induzem choques antropológicos e catarse social, desafiando e alterando a ordem das coisas a partir de dentro.

Para falar sem rodeios, a pobreza global está aumentando, o envenenamento do planeta está aumentando, assim como o analfabetismo global, ao passo que o crescimento econômico global deixa muito a desejar, a população está crescendo de forma ameaçadora, a ajuda humanitária contra a fome global – especialmente o mercado global – nos leva a todos para a ruína. Esse persistente lamento público, segundo Beck, é o que dá início e acompanha a mudança nas visões do mundo. Decisivas nesse aspecto não são simplesmente as estatísticas como tais, mas o fato de que elas são comunicadas publicamente como um escândalo, como um fracasso político e moral ultrajante. Através de imagens televisivas da consternação cotidiana com o fracasso da ação institucionalizada, a velha ordem social e política se metamorfoseia e se dão os primeiros passos rumo à produção e reprodução de uma nova ordem mundial. O paradoxo é que as queixas e acusações sobre o fracasso do mundo estão despertando a consciência do mundo.

Neste sentido, equiparar a metamorfose do mundo a uma mudança para melhor não seria menos equivocado. Metamorfose do mundo não diz de maneira alguma se uma dada transformação é para melhor ou pior, conforme ensina Ulrich Beck. Como conceito, ela não expressa nem otimismo nem pessimismo sobre o curso da história. Não descreve o declínio do Ocidente nem sugere que tudo será melhor. Deixa tudo em aberto e nos orienta para a importância das decisões políticas. Realça o potencial da sociedade de risco mundial para levar à catástrofe, mas também a possibilidade de um “catastrofismo emancipatório”.

A metamorfose consiste sobretudo numa nova maneira de gerar normas críticas na era dos riscos globais. Os estudiosos das leis e a sociologia padrão pensam sobre violação somente se houver uma norma. Mas, com os riscos globais, está emergindo um novo horizonte global a partir da experiência do passado e da expectativa de catástrofes futuras. A sequência é virada de cabeça para baixo – a violação vem antes da norma. A norma surge a partir da reflexão pública sobre o horror produzido pela vitória da modernidade.

Deste modo, Beck ensina que o risco global não pode ser entendido como catástrofe global. É a previsão da catástrofe. Isso implica que é hora de agirmos, de arrancarmos as pessoas de suas rotinas e puxar os políticos para fora de suas limitações que supostamente os cercam. O risco global é a sensação cotidiana de insegurança que não podemos mais aceitar. Ele abre nossos olhos e eleva nossas esperanças.

Assim sendo, a sociedade de risco está se tornando o agente da metamorfose do mundo. Não podemos compreender ou lidar com o mundo e com nossa própria posição nele sem analisar a sociedade de risco. Sua dinâmica de conflito é um produto de perigos e oportunidades sem precedentes para a ação política. Uma coisa determina a outra.

Segundo José Rubens Morato Leite (2020), três lentes conceituais são úteis para se compreender como a metamorfose do mundo funciona. Primeiro, a violação cria a norma (e não o contrário). A previsão de catástrofes globais viola normas sagradas (não escritas) da existência humana e da civilização. Segundo, uma violação de valores sagrados causa um choque antropológico; terceiro, causa uma catarse social. É assim que emergem novos horizontes normativos como um enquadramento para a ação social e política e um cosmopolizado de atividades.

Neste sentido, os novos horizontes normativos tendem a surgir, de modo a conferir maior proteção ao meio ambiente.

Por conseguinte, surge a ecologização do Direito Ambiental Vigente.

Com efeito, o ilustre doutrinador José Rubens Moraes Leite (2020), em artigo compartilhado com os autores Maria Leonor Paes Cavalcanti Ferreria Codonho e Bruno Teixeira Peixoto lembra que a metamorfose do mundo implica um destino compartilhado, um novo horizonte normativo internacional, a fim de superar uma desigualdade entre os colonizadores, por exemplo, que ainda é a marca da política mundial. Nesse ponto, parece chave novamente lembrar que o papel da Organização Mundial de Saúde vem recebendo ao orientar e informar de forma contínua os países diante da complexidade dos riscos decorrentes da pandemia. Da mesma forma, é nítida a necessidade de cooperação entre os países, com um

dever reforçado de se divulgar informações oficiais e precisas, que auxiliem essa sociedade em metamorfose a tomar as melhores decisões.

Morato Leite ressalta que se cuida de uma metamorfose causada por uma visão de mundo, que vê confrontado por uma crença de inexauribilidade dos recursos naturais, no crescimento econômico infinito e na supremacia da política nacional do Estado-nação. A metamorfose gera o compromisso para uma ação cosmopolita, universalista e intervencionista-cooperativa. De fato, a palavra do momento parece ser solidariedade na medida em que os riscos hoje vivenciados pela humanidade diante do novo coronavírus destacaram a natureza frágil dos seres humanos e a necessidade de união da humanidade diante da ameaça do bem mais precioso de qualquer ser humano: a vida.

O Professor José Rubens Morato Leite (2020) ensina que a pandemia do novo coronavírus mais uma vez reforça os ensinamentos de Ulrich Beck (2016), ao trazer o exemplo de eventos globais significativos e paradigmáticos, como sobretudo a mudança climática, salienta que “vivemos num mundo que não apenas está mudando, mas está metamorfoseando”, no sentido de que a transformação atualmente vivenciada é radical, pois “as velhas certezas da sociedade moderna estão desaparecendo e algo inteiramente novo emerge” (BECK, 2016, p. 15).

Conforme José Rubens Morato Leite (2020), a humanidade, nos últimos anos, foi atingida por um cenário inédito com o novo coronavírus, já demarcado pelas evidentes mudanças climáticas e pela crise ecológica galopante, no qual, mesmo diante de todos os avanços dos conhecimentos técnico-científicos, não era possível prever qual seria o impacto dessa crise inédita e assustadora que atingiu a todos e ressaltou a fragilidade do ser humano, mesmo diante dos efeitos colaterais do mundo moderno. Com efeito, o que vem a fomentar essa metamorfose do mundo está ligado aos fracassos e sucessos da humanidade, que implicam uma nova forma de ver a ordem mundial, dando uma espécie de “consciência do mundo”. Saliente-se que essa metamorfose do mundo para Beck não representa pior ou melhor situação, mas apenas de que há exigência de novas decisões políticas mundiais, pois tudo é deixado em aberto e somos orientados para a importância das decisões políticas, realçando o potencial da sociedade de risco mundial para levar à catástrofe, mas também é vista a possibilidade de um “catastrofismo emancipatório”.

Assim sendo, Leite ressalta que é possível constatar essa catástrofe na recente pandemia do novo coronavírus e seus efeitos colaterais. Com efeito, para Beck (2016), a

metamorfose do mundo significa na realidade a era dos efeitos colaterais e desafia o modo de estar no mundo, de pensar sobre o mundo, de imaginar e fazer política.

Neste sentido, nos dias atuais é possível perceber o papel de destaque da Organização Mundial de Saúde (OMS), a qual tem estabelecido diretrizes importantes para reduzir o risco de contaminação e evitar o colapso dos sistemas de saúde. Neste sentido, no Brasil, a União, os Estados e os Municípios, por exemplo, tem procurado sugerir essas diretrizes, muito embora haja certa restrição por parte do Presidente da República, que adota uma postura pouco cautelosa quando o assunto é o novo coronavírus (VEJA, 2020).

Como se não bastassem os retrocessos em áreas sociais e na política ambiental, o atual governo brasileiro alça o país a um nível vulnerável sem precedentes, de obscurantismo frente a ciência e às medidas indicadas pelas autoridades de saúde pública, vindo a ser considerado o país do mundo que demonstrou a pior resposta política e institucional à pandemia entre os 53 países mais afetados pela COVID-10 (ESTADÃO, 2020).

Além disso, somada à crise da pandemia no Brasil, outro fator que acelera a metamorfose política no exemplo brasileiro está na crise democrática e política no país causada pelo governo vigente, que vem sendo destacada com similitudes a episódios históricos de autoritarismo, de modo a ser observada corrosão de instituições e de valores democráticos, em direção a uma ditadura em pleno século XXI, exigindo, como nunca, o papel de efetividade do Estado de Direito como pilar da democracia (LEITE, 2020, p. 153).

José Rubens Morato Leite (2020) ensina que, além de evidentes afrontas ao regime democrático e constitucional, o governo passado subverteu a ordem institucional da política ambiental, cenário exposto pelas intenções nada republicanas do Ministério do Meio Ambiente pelo momento crítico da pandemia a fim de dar cabo a retrocessos e desenhos normativos nocivos e desregulamentadores da ordem política jurídica ambiental brasileira (Durante a reunião ministerial do dia 22 de abril de 2020, o Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, alertou os ministros sobre o que considerava ser uma oportunidade trazida pela pandemia da COVID-19: para ele o governo deveria aproveitar o momento em que o foco da sociedade e da mídia está voltada para o novo coronavírus para passar a “boiada” e “mudar” regras enquanto atenção da mídia estava voltada para a COVID-19. G1. Ministro do Meio Ambiente defende passar “a boiada” e “mudar” regras enquanto a atenção da mídia está voltada para a COVID-19 (SALLES, 2020).

Por tais motivos, as crises democrática, ecológica e pandêmica corroboram para uma alteração profunda na realidade política e jurídica mundial, o que antes era impossível ou limitado aos Estados-nação, torna-se real, global e urgente, como destaca Ulrich Beck (2016).

Com efeito, como motor principal da metamorfose do mundo, Beck (2016) destaca que a mudança climática é a corporificação dos erros de toda uma época de industrialização contínua, e os riscos climáticos perseguem o seu reconhecimento e correção, em que a autoconfiança do capitalismo industrial é confrontada com seus próprios erros transmutados numa ameaça objetificada à sua própria existência. Para o autor, a mudança climática acarreta novas formas de poder, desigualdade e insegurança, bem como novas formas de cooperação, certezas e solidariedade através das fronteiras e novas normas, leis, mercados, tecnologias, compreensões da nação e do Estado; formas urbanas e cooperações internacionais; e c) compreensão de que nenhum Estado-nação pode fazer frente sozinho.

Em tal situação, parece evidente lembrar que diante da potencialidade dos efeitos dos riscos de um mundo em metamorfose, como é o caso dos efeitos do novo coronavírus, há necessidade premente de transparência, já que se está diante de um risco que tem ultrapassado as fronteiras geográficas entre países e demandado medidas precaucionais que envolvam uma maior cooperação internacional.

Paradoxalmente, reiterando o potencial de emancipação da humanidade, Beck (2016) destaca que o risco global traz esperança, nos obrigando a nos lembrarmos da nossa própria sobrevivência. Em momentos de pandemia do novo coronavírus vivemos momentos mais reflexivos e diante do tempo que acabamos dispendo para essa reflexão há um evidente despertar para fragilidade do ser humano e para a necessidade de se buscar novos caminhos em que a solidariedade está presente.

O planeta, nesse delinear, sofre uma metamorfose, diante de características inéditas dos efeitos colaterais dessa sociedade em metamorfose. Nesse sentido, convém pensar na potencialidade do novo coronavírus que alcançou pessoas nas mais variadas partes do mundo, tendo sido declarada conforme já mencionado anteriormente como pandemia em 11 de março de 2020 pela Organização Mundial de Saúde.

Assim como descreveu a fase da humanidade atual como Sociedade de Risco, Beck (2016) reafirma que as causas para a metamorfose estão ligadas ao progresso da humanidade e os riscos que ele produz, o descontrole do que não é controlado define a causa maior da metamorfose. Assim, a humanidade está diante do novo coronavírus: como controlar o que não

pode ser controlado? Basta salientar as inúmeras vidas perdidas seja na Itália, Estados Unidos, Reino Unido, Brasil, entre muitas.

Beck (2016) ressalta que uma teorização da metamorfose, impreterivelmente, deve considerar que sua característica basilar é que sua ascensão afeta não só um regime político, mas também a compreensão, o conceito do político e da própria sociedade, pois seus efeitos são não intencionais, não emergem os centros de política democraticamente legitimada, porém, em vez disso, provém – como um “efeito colateral” social e legalmente construído – dos cálculos econômicos, dos laboratórios de tecnologia e ciência.

Com efeito, ensina Morato Leite que o centro dessa sociedade em metamorfose consiste nos efeitos colaterais incontroláveis e produzidos de maneira não intencional e que o direito vigente, sobretudo o ambiental, não as compreende e tampouco regula satisfatoriamente.

Neste sentido, a sociedade de risco e suas repercussões para o desenvolvimento dos riscos globais é, assim, o agente da metamorfose do mundo, porque somente pode ser compreendida pela soma dos problemas para os quais não há resposta institucional. Tal situação pode ser no caso do coronavírus, já que os efeitos colaterais da doença não puderam ser controlados, gerando perdas irreparáveis para toda a sociedade.

Por conseguinte, define Beck que a metamorfose do mundo ocorre de forma rápida, solapa as pessoas, teorias e instituições, em razão de suas transformações profundas, impulsionadas pela emergência climática, pelos riscos globais e pela cosmopolitização da ação política necessária.

Assim sendo, em tal contexto de alterações paradigmáticas, a desigualdade social é metamorfoseada e não transformada, pois a nova desigualdade mundial não está adstrita a bens materiais, tampouco por questão de nação, mas, sim, definida nos riscos globais gerados e não controlados (e até inviabilizados pela trama do poder mundial). Neste ponto, novamente deve ser salientado que não importa a riqueza das pessoas, a riqueza das nações, já que o vírus em esse alto poder de contaminar a todos indistintamente. Daí a importância das informações precaucionais serem divulgadas para toda a coletividade e da necessidade de informações verídicas, precisas e fundamentadas na ciência.

Isso porque, explica Beck (2011), a sociedade de risco mundial (agente da metamorfose do mundo) se baseia na distribuição de males (risco climático, risco financeiro, radiação nuclear), que não estão confinados no tempo nem por fronteiras territoriais de uma única sociedade. Quanto maior o sucesso do desenvolvimento na sociedade de risco mundial, maiores os males comuns criados por tal evolução, que atingem cada vez mais níveis desiguais.

Assim, Beck (2011) indica que na era da mudança climática, a noção de “classe social” torna-se classe antropocena, isto é, os riscos dessa nova condição humana indiferem os conceitos de bens materiais ou nacionalidade. Há a distribuição desigual de bens, mas em contramão há a geração igualitária dos males inculcados na produção de tais bens. É o que Beck chama de efeito bumerangue, em sua obra “Sociedade de Risco”, ao mencionar que os riscos da segunda modernidade afetam, mais cedo ou mais tarde, também aqueles que o produziram ou se beneficiaram deles, ou seja, contém um efeito bumerangue que rompe o esquema da sociedade de classes. Isso significa que nem mesmo os ricos e poderosos estão fora de perigo. Entretanto, é necessário lembrar que os mais vulneráveis acabam sendo atingidos com maior intensidade, como se verificou em Nova York, cidade em que se constatou que o vírus é duas vezes mais mortal para pessoas negras e latinas do que em brancos.

No Brasil, de acordo com estudo feito por pesquisadores de uma rede articulada por várias instituições acadêmicas para monitorar o impacto da pandemia no país, a crise provocada pelo coronavírus deverá acentuar as desigualdades existentes no mercado de trabalho brasileiro, entre homens e mulheres, brancos e negros. Ainda pensando nas populações mais vulneráveis, é possível verificar essa questão quando se pensa nas favelas, locais em que muitas vezes não há água potável, impedindo que uma medida precaucional tão simples consistente no ato de lavar as mãos se torne inviável. Nesse sentido, Pinho ensina que a falta de água é uma preocupação constante, que também dificulta o trabalho de conscientização da população – como convencer pessoas de que suas vidas importam se elas não podem sequer lavar as mãos frequentemente.

Riscos de mudança climática, Organismos Geneticamente Modificados (OGMs), nanotecnologia, entre outros, são cada vez mais complexos e o que agrava a situação, segundo Beck, está na ocultação de informação estruturada, como no choque antropológico de Chernobyl em 1986. Mesmo após tal acidente e outros, permanece, contudo, uma política de invisibilidade na metamorfose mundial, cuja estratégia “é importante para estabilizar a autoridade do Estado e a reprodução da ordem social e política pela negação da existência de riscos globais e seus efeitos de “apropriação ecológica e de risco” (BECK, 2016, p. 133).

Tal invisibilidade dos riscos globais se dá principalmente em razão do desvio dos custos, da saúde social e do planeta, para os custos econômicos e problemas econômicos-administrativos. Por essa razão, a partir da metamorfose, surge o conceito das relações de dominação no poder político, de modo a evitar “a racionalidade superficial da avaliação e determinação do risco e incluir em sua perspectiva as estruturas e agências de poder subjacentes à definição social de risco global (BECK, 2011, p. 129).

Para Beck (2011), nesse sentido, as relações de produção devem ser lidas pelo espectro da definição e domínio na política atual, pois padrões e regras determinam a construção social e a avaliação do que é um risco global e do que não é, o poder político ligado aos riscos é metamorfoseado pelas relações de domínio no conhecimento sobre os riscos e seus desdobramentos, pôs o poder de “definição interliga-se ao de produção dos riscos” (BECK, 2011, p. 130).

Novamente, ressaltando o efeito de choques antropológicos, Beck (2011) repisa a tragédia de Chernobyl em 1986, que, apenas com sua ocorrência global, riscos graves foram difundidos, ou seja, sem a informação, não há consciência global dos riscos, e isso é a base da política da invisibilidade, haja vista que, se o risco não é cientificamente observado e considerado, também inexistirá para a regulação e para a prevenção institucional e política.

Beck (2011) reitera, por meio de um conceito seu já difundido da irresponsabilidade organizada, para as relações de definição dos riscos globais, com a qual os responsáveis escapam das punições por desastres e danos causados, de forma que as antigas relações de poder de definição e produção tornam-se relações de poder de dominação, pois a práxis política da metamorfose, além de produzir os riscos, dão conta de sua definição e ainda de sua invisibilidade.

Na busca por demonstrar razões estruturais capazes de alterar e criar novas definições, como a metamorfose do mundo, Beck apresenta a teoria de um catastrofismo emancipatório, o autor indica que a própria Segunda Guerra Mundial representou uma inovação mundial, apesar de todo o seu desastre, vez que implicou na criação da ONU, FMI, União Europeia, entre outros. Citando a Segunda Guerra Mundial, Beck ressalta que há situações na humanidade que trazem disrupções. São efeitos colaterais positivos de males, os quais “produzem horizontes normativos de bens comuns e substituem a perspectiva nacional por uma perspectiva cosmopolita” (BECK, 2011, p. 153).

A comunicação da sociedade, segundo Beck (2011), é elemento de constituição da metamorfose do mundo, pois proporciona a consciência de quais são os riscos e quem está vulnerável, tornando os efeitos colaterais dos bens comuns males públicos. Para Beck, os riscos globais passaram a definir públicos afetados pelo mundo, globalizando sua visibilidade, difundida pela comunicação amplamente evoluída atualmente. O choque antropológico e a emancipação pela catástrofe exigem uma comunicação global das tragédias geradas e dos riscos cada mais globais, ressalta Beck (2011). Dessa forma, gera-se uma identificação pela

consciência mundial e não mais nacional da catástrofe, o que é impulsionado com as mídias sociais e internet.

Em resumo, são evidentes os contornos da sociedade de risco mundial e agora da metamorfose do mundo na leitura dos desafios da atualidade: crise ambiental climática e agora pandemias globais como a do novo coronavírus. Há uma metamorfose planetária em curso, que também implica uma política, economia, cultura e, em especial, um direito, todos em metamorfose.

Todas as características da leitura sociológica de Beck apontam para caminho de maior entendimento entre humanidade e meio ambiente, necessária para ambas as catástrofes da emergência climática e do novo coronavírus.

3 ACESSO À JUSTIÇA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO

Neste segundo capítulo, será abordado o tema do acesso à Justiça como instrumento do processo para uma Justiça mais célere e efetiva.

Com efeito, no segundo capítulo vimos que a subpolítica tem se fortalecido na sociedade de risco. Ou seja, a sociedade tem participado mais das questões políticas em virtude dos riscos de desastres ambientais em uma sociedade com um desenvolvimento sem limites em um mundo em metamorfose.

Deste modo, neste terceiro capítulo o foco será na análise de como a subpolítica pode participar efetivamente, ajudando na construção de um Poder Judiciário mais célere e efetivo.

3.1 INTRODUÇÃO

O direito de participação no processo civil, especialmente na ação civil pública, possui uma função especial. Com efeito, o Estado Democrático de Direito pressupõe o direito de participação dos cidadãos.

Todavia, muitas vezes a Administração Pública vem se distanciando da participação popular, o que acaba por gerar demandas judiciais que questionam a atuação do poder público nas mais diversas áreas.

Com efeito, a participação da sociedade nas decisões políticas é das mais crescentes demandas de nosso tempo, haja vista que a democracia representativa se encontra sob a mais crítica e severa crise de que se tem notícia.

Assim sendo, o acesso ao Poder Judiciário tem sido uma demanda cada vez mais crescente. A participação da comunidade, neste sentido, pode servir como instrumento para um Poder Judiciário mais eficiente e, por consequência, uma Administração Pública mais moderna e efetiva, que garanta os princípios constitucionais.

3.2 PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O princípio da participação popular está consubstanciado por todo o texto constitucional, no qual se estabelece e se fixa como uma das colunas mestras da fundação do Estado Democrático de Direito, quando especificamente no artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, evidencia-se que: “Todo o poder emana do povo, que o exerce

por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

Vale mencionar também a importância dos fundamentos defendidos por Habermas (2002, p. 52), no tocante à democracia participativa. Tal autor sustenta em sua teoria a necessidade de que se reconstrua o Direito, a partir do discurso, da razão comunicativa, sendo que a última é construída principalmente sobre o diálogo, com características informais. Trata-se da razão compreendida a partir da linguagem cotidiana, não se constituindo em uma fonte de normas de agir, mas desprendida de conceitos morais e de regras, sendo autônoma, não condutora da vontade individual.

Portanto, o autor defende que os novos caminhos da democracia e do direito perpassam, necessariamente pelo fortalecimento da busca de soluções dos processos de comunicação e interação. Neste particular, destaca-se o seguinte excerto:

Uma ordem jurídica não pode limitar-se apenas a garantir que toda pessoa seja reconhecida em seus direitos por todas as demais pessoas, o reconhecimento recíproco dos direitos de cada um por todos os outros deve apoiar-se, além disso, em leis legítimas que garantam a cada um liberdades iguais, de modo que a liberdade do arbítrio de cada um possa manter-se junto com a liberdade de todos. As leis morais preenchem esta condição per se; no caso das regras do direito positivo, no entanto, essa condição precisa ser preenchida pelo legislador político. No sistema jurídico, o processo da legislação constitui, pois o lugar propriamente dito da integração social. Por isso, temos que supor que os participantes do processo de legislação saem do papel de sujeitos privados do direito e assumem, através de seu papel de cidadãos, a perspectiva de membros de uma comunidade jurídica livremente associada, na qual um acordo sobre os princípios normativos da regulamentação da convivência já está assegurado através da tradição ou pode ser conseguido através de um entendimento segundo regras reconhecidas normativamente (HABERMAS, 2002).

Por conseguinte, deve-se salientar que a comunicação é um elemento muito importante. Sem a comunicação, não há participação da população na prática. E não havendo participação, não é possível ter um Poder Judiciário Democrático, na lição de Habermas.

3.3 DIREITO DE PARTICIPAÇÃO NO DIREITO AMBIENTAL

Os princípios do Direito Ambiental orientam a elaboração de uma política ambiental adequada à realidade socioambiental do Estado. A compreensão dos seus princípios possibilita ao aplicador do Direito intervir de forma coerente nos litígios ambientais, ou seja, eles dão um sentido lógico e racional ao sistema jurídico.

O princípio da participação assegura ao cidadão o direito à informação para que tenha condições de atuar de forma ativa na gestão ambiental, conforme determina o artigo 225, § 1º, VI da Constituição Federal: “[...] § 1º Para preservar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente[...]” (BRASIL, 1988).

A participação dos cidadãos na proteção ambiente também está expressa no princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO, 1987) que afirma:

O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas incluídas a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes.

A criação de mecanismos que possibilitem a participação de todos os cidadãos na vida política do Estado, conforme sua motivação, é tão importante quanto estabelecer como meta a participação massiva destes. Por fim, deve o Estado assegurar o direito de participação dos cidadãos, base da sociedade democrática, em como promover o aumento da capacidade concorrência destes (GOMES, 2007).

Por outro lado, não é apenas a participação que garante a racionalidade e correção da decisão. Depende do conteúdo das intervenções e, principalmente, da forma da justificação apresentada pelo julgador, o que vai demonstrar se a participação foi realmente considerada. Ademais, a adequada justificação das decisões depende de como ocorre o processo de descobrimento, mas a quantidade de informação deve ser passível de cognição pelo magistrado.

Neste sentido, merecem análise alguns casos concretos de intensa participação popular ocorrido no Município de Florianópolis, a fim de verificar se o direito de participação vem sido respeitado no Brasil.

3.4 O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO

Consagrou, a Constituição de 1988, a participação popular em seu artigo 14, conferindo ao povo a participação no exercício do poder estatal por meio de referendo, plebiscito e iniciativa popular.

Trata-se, segundo Álvaro Luiz Valery Mirra (2019), de um Estado Neossocial (Paulo Bonavides) ou Pós Social (Vasco Pereira Silva), cuja principal característica é a sua organização direcionada à instituição de um regime de democracia participativa no país. Daí ser denominado, também, de Estado Democrático Participativo.

Conforme a lição de Álvaro Mirra (2019), o Estado Democrático Participativo é aquele que busca não só reafirmar os direitos sociais e a necessidade de garantia dos direitos e liberdades individuais, como também agregar, a ambas as categorias, os direitos de terceira geração ou dimensão, denominados direitos de solidariedade, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e os direitos chamados de quarta geração, como o direito à própria democracia (participativa), com expansão dos direitos políticos, para além dos direitos de votar e ser votado.

Mirra (2019) conclui que é nesse contexto do Estado Democrático Participativo que se evidencia, igualmente, a relação estreita que existe entre o acesso à justiça, na vertente do acesso ao sistema judiciário, de interesse no ponto, e a necessidade de maior participação dos cidadãos na gestão da coisa pública e na efetivação dos direitos fundamentais, sejam os de primeira geração (os direitos civis e políticos), sejam os de segunda geração (os direitos sociais), sejam, ainda, os de terceira geração (os direitos de solidariedade ou direitos dos povos). Não por outra razão, a Constituição de 1988, além de previsão do princípio participativo (artigo 1º, caput, e parágrafo único, já referidos), garante, na norma do artigo 5º, XXXV, aos indivíduos e aos entes intermediários, o acesso à justiça para a reivindicação e a proteção integral de todos os direitos reconhecidos (individuais, coletivos e difusos).

Neste sentido, o acesso à justiça, no Estado da democracia participativa, só pode ser um acesso participativo à justiça, voltado à garantia ampla e efetiva dos direitos consagrados na Constituição Federal.

Como se vê, o acesso participativo à justiça aparece não só como um simples ideal ou uma promessa do Estado brasileiro, mas, sobretudo, como um dos pilares fundamentais do Estado Democrático Participativo, instituído pela Constituição Federal de 1988, sem o qual a democracia participativa não se realiza concretamente.

Na matéria ambiental, a consagração ao acesso participativo deu-se no artigo 225, caput, da Constituição Federal, que consagrou o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, o qual, por sua vez consagrou o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, o qual, por sua vez, tem como consectários lógicos a adequada informação em assuntos de meio ambiente, a ampla participação pública ambiental e, precisamente, o acesso à justiça para a defesa do meio ambiente.

Em tal perspectiva, de acordo com o Ministro Herman Benjamin, o direito ao meio ambiente, como direito primário, material, enseja o aparecimento de outros direitos, derivados, de caráter procedimental ou instrumental, não menos fundamentais, consistentes no direito à informação ambiental, no direito à participação pública ambiental e no direito de acesso à justiça ambiental (BENJAMIN, 2005). Isso significa que no enfoque procedimental, como ensina Alberto Blanco-Uribe Quintero, o direito ao meio ambiente se exerce por intermédio de determinados instrumentos legais, institucionalizados no intuito de assegurar o seu gozo. São, como referido, procedimentos que garantem a todos adequada informação em assuntos de meio ambiente, ampla participação pública na defesa da qualidade ambiental e efetivo acesso à Justiça para a preservação e a conservação do meio ambiente (QUINTERO, 2005).

Inegável, portanto, na lição de Álvaro Mirra (2010), que o acesso participativo à Justiça em matéria ambiental apresenta-se, nesse contexto, como corolário do direito ao meio ambiente. À evidência, se se reconhece, constitucionalmente, como se faz no Brasil, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, devem ser instituídos mecanismos que assegurem não só o acesso à informação e a participação pública nos processos decisórios na área ambiental como também o acesso participativo à justiça na defesa do meio ambiente, providência indispensável à implementação efetiva e concreta de tal direito de titularidade coletiva, imprescindível à garantia da vida em todas as suas formas e da dignidade humana.

De acordo com o Princípio 10 da Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, adotada em 1992, no Rio de Janeiro, por ocasião da Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento:

A melhor maneira de tratar de questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomadas

de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito a compensação e reparação de danos.

Ainda na órbita internacional, mas já no âmbito regional, de interesse mencionar, também, o Acordo Regional de Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú), de 2018. O acordo em questão, elaborando sob os auspícios da CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe das Nações Unidas, tem a natureza jurídica de tratado internacional, com caráter mandatório e vinculante para todos os países signatários, entre os quais o Brasil.

O referido Acordo Regional, após dispor sobre o acesso à informação e a participação pública nos processos decisórios em matéria ambiental, estabelece, no artigo 8º, que:

1. Cada Parte garantirá o direito de acesso à justiça em questões ambientais de acordo com as garantias do devido processo.
2. Cada Parte assegurará, no âmbito de sua legislação nacional, o acesso a instâncias judiciais e administrativas para impugnar e recorrer, quanto ao mérito e procedimento:
 - a) qualquer decisão, ação ou omissão relacionada com o acesso à informação ambiental;
 - b) qualquer decisão, ação ou omissão relacionada com a participação pública em processos de tomada de decisões ambientais; e
 - c) qualquer outra decisão, ação ou omissão que afete ou possa afetar de maneira diversa o meio ambiente ou infringir normas jurídicas relacionadas ao meio ambiente.
3. Para garantir o direito de acesso à justiça em questões ambientais, cada Parte, considerando suas circunstâncias, contará com:
[...]
 - c) legitimação ativa e ampla em defesa do meio ambiente, em conformidade com a legislação nacional.

Tais documentos, saliente-se, reforçam sobremaneira a garantia do acesso participativo à justiça em matéria ambiental, expressa na Constituição brasileira, por evidenciarem o compromisso do Brasil, perante a comunidade internacional, com a abertura e o fortalecimento do acesso dos indivíduos e entes intermediários ao sistema judiciário para a preservação da qualidade ambiental. Ademais, o Acordo Regional, por se tratar de tratado internacional relativo ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – na sua dimensão procedimental -, uma vez ratificado e internalizado, passará a ser dotado de posição jurídica de maior relevo no ordenamento jurídico nacional (art. 5º, § 2º, da Constituição Federal), quiçá até com status de emenda constitucional (art. 5º, § 3º, da Constituição Federal).

Por final, cabe ressaltar, ainda, o papel dos juízes e dos tribunais no quadro do acesso participativo à justiça em matéria ambiental. Para além da consagração formal da garantia em

questão, tanto a Constituição brasileira de 1988 quanto os documentos internacionais referidos trouxeram para os juízes e os tribunais brasileiros a incumbência de empenhar-se com todo o vigor, ao exercerem a jurisdição, na promoção da mais ampla abertura, aos indivíduos, grupos e entes estatais independentes, do acesso ao sistema judiciário para viabilizar ampla informação ambiental, participação pública em assuntos de meio ambiente e controle social sobre as ações e omissões públicas e privadas relacionadas à preservação e à conservação da qualidade ambiental.

3.5 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO

Édis Milaré (2001) preceitua formidavelmente acerca do tema, afirmando que “a milenar sociedade humana foi palco, em poucas décadas e em todos os seus setores, quais sejam, social, econômico, político, de profundas e muitas vezes alarmantes transformações das quais a sociedade contemporânea. Essas transformações não significam apenas desenvolvimento e progresso, mas trouxeram consigo a explosão demográfica, as grandes concentrações urbanas, a produção e o consumo de massa, as multinacionais, os parques industriais, os grandes conglomerados financeiros e todos os problemas e convulsões inerentes a esses fenômenos sociais, pois numa sociedade como essa – uma sociedade de massa – há que existir igualmente um processo civil de massa, “solidarista, comandado por juiz bem consciente da missão interventiva do Estado na ordem econômica – social e na vida das pessoas (MILARÉ, 2001, p. 405).

Dessa forma, pode-se afirmar que a Ação Civil Pública insere-se num quadro de grande democratização do processo e num contexto daquilo que, modernamente, vem sendo chamado de teoria da implementação, atingindo, no Direito Brasileiro, características peculiares e inovadoras, como a defesa do meio ambiente.

Celso Antônio Bandeira de Mello preceitua que “o artigo 129, III da Constituição Federal, reportado à competência do Ministério Público para promovê-la, é um instrumento utilizável, cautelarmente, para evitar danos ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico ou paisagístico, ou então, para promover a responsabilidade de quem haja causado a lesão a estes mesmos bens” (MELLO, 2002, p. 806).

Acerca do tema, o brilhante doutrinador José Afonso da Silva alude que o típico e mais importante meio processual de defesa ambiental é a Ação Civil Pública que foi agasalhada pela Constituição Federal de 1988 quando, em seu artigo 129, inciso III, prevê como uma das

funções institucionais do Ministério Público promover a Ação Civil Pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, sem prejuízo da legitimação de terceiros (SILVA, 2000, p. 320)

Cumpra ao Ministério Público, na qualidade de defensor dos valores constitucionais, promover a ação civil pública e o inquérito civil com o propósito de proteger o meio ambiente, embora não seja o único legitimado.

Oportunas são as observações de Heline Sivini Ferreira (CANOTILHO; LEITE, 2007, p. 317):

Atualmente, a ação civil pública é o mais importante meio processual de defesa ambiental, tendo sido também agasalhada pelo texto constitucional. Saliente-se que, muito embora o constituinte tenha estabelecido como função do Ministério Público a propositura da ação civil pública para a proteção do meio ambiente, tal determinação não prejudica a determinação de terceiros, como se verá adiante.

Como acentua a mesma autora, a legitimação ativa para a propositura da ação civil pública está, também, para a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista e associações, na forma da lei.

Em 15 de janeiro de 2007, veio a lume a Lei Federal n. 11.448, que, modificando o inc. II do art. 5º da Lei n. 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública), conferiu legitimidade ativa concorrente à Defensoria Pública para a propositura da ação civil pública, objetivando a defesa dos interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Mais recentemente, em 2015, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 3.943, considerou que a Defensoria Pública possui, igualmente, legitimidade para propor ação civil pública. Isso, sem dúvidas, engrossa o rol de legitimados e favorece a defesa do meio ambiente em processo judicial pela sociedade.

De outra senda, a fim de se ponderar e reforçar o caráter coletivo da ação civil pública, se faz imperioso destacar que a doutrina tem se posicionado sobre o possível equívoco da terminologia empregada pelo legislador.

Ada Pelegrini Grinover, a respeito do tema, ensina que o texto legal fala impropriamente em ação civil pública, eis que a titularidade da ação é deferida exclusivamente a órgãos públicos (Ministério Público, União, Estados e Municípios), não sendo o objeto do processo a tutela do interesse público. Deste modo, seria preferível a denominação ação coletiva, por atender à legitimação para a causa, também atribuída pela lei, às formações sociais e aos bens, ou seja, interesses de dimensão coletiva. (GRINOVER, 1986, p. 124).

Na mesma linha, leciona Édis Milaré (2001), que ela ‘não é pública’ porque o Ministério Público pode promovê-la, a par de outros colegitimados, mas sim porque apresenta um largo espectro social de atuação permitindo o acesso à justiça para a tutela de certos interesses metaindividuais que, de outra forma, permaneceriam, num certo ‘limbo jurídico’.

Diante disso, mostra-se inafastável que, nessas ações, ainda que movidas pelo Ministério Público (ou por qualquer dos outros legitimados), não se pode prescindir de participação efetiva e ativa da sociedade, nas suas mais diversas formas de organização, em processo judicial.

Ora, o meio ambiente não envolve somente direitos individuais, mas interesses coletivos e difusos. Por isso, não se pode entregar o patrocínio da causa apenas a órgãos públicos, inclusive em função da complexidade de se alcançar a definição do que seja, claramente, meio ambiente. Insiste-se: a participação da sociedade, na ação civil pública, é indispensável, ainda que a ação seja instaurada por um dos outros legitimados, porquanto é através do diálogo e da investigação multidisciplinar que o juiz poderá ter uma avaliação mais próxima do que seria uma decisão justa e acertada.

É importante reconhecer que o discurso judicial não é suficiente para o exame de todas as possibilidades que encerram a diversa e complexa questão ambiental. Por isso reclama-se a participação da sociedade civil, por intermédio de suas mais diferentes formas de organização. Nesse ponto, válida é a proposição de Habermas, notadamente a sua teoria do agir comunicativo. O professor Álvaro Ricardo de Souza Cruz, a respeito, nos oferece segura e elucidativa conceituação dessa teoria, ensinando que a comunicação pressupõe o acordo sobre pretensões de validade durante os atos de fala. Dessarte, a linguagem exige sempre a visão do outro, a constatação de que nossas opiniões, valores, idéias, não são únicas e nem tampouco necessariamente as melhores. Logo, a linguagem traduz uma possibilidade de aprendizado, de refinamento, de evolução e do aprimoramento humano (CRUZ, 2008, p. 85).

Corroborar a ponderação Celso Antônio Pacheco Fioriollo (MILARÉ, 2001), ao desnudar o amplo espectro do direito ao meio ambiente. Com efeito, tal autor explica que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado diz respeito, como vimos, a um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, sendo, portanto, no dizer de José Afonso da Silva, um bem que não está na disponibilidade particular de ninguém, nem da pessoa privada nem de pessoa pública. O bem que se refere o artigo 225 da Carta Magna é, portanto, um bem de uso comum, a saber, um bem que pode ser desfrutando por toda e qualquer pessoa, tendo como característica básica sua vinculação “à sadia qualidade de vida”. Note-se, portanto,

a absoluta simetria entre o direito ao meio ambiente e o direito à vida da pessoa humana (MILARÉ, 2001, p. 105).

Bem por isso, não se pode olvidar que, hodiernamente, os denominados corpos intermediários têm, em matéria ambiental, assumido papel de destacada importância, na medida em que podem funcionar como verdadeiros porta-vezes da sociedade civil.

É o que assinala, com maestria, Ada Pelegrini Grinover (1986, p. 28), ao dizer que somente em épocas recentes que novos “corpos intermediários” começam a surgir e a proliferar, novos grupos, novas categorias, novas classes de indivíduos conscientes de sua comunhão de interesses, de suas necessidades e de sua fraqueza individual, unem-se contra as tiranias de nossa época, que não é mais exclusivamente a tirania dos governantes: a opressão das maiorias, os interesses de grandes grupos econômicos, a indiferença dos poluidores, a inércia, a incompetência ou a corrupção dos burocratas.

A sociedade, depois de superada a dicotomia entre o público e o privado por intermédio da compreensão coletiva e difusa de interesses (metaindividuais), não pode mais se omitir de suas graves responsabilidades.

Pedro Lenza (2003) sobre o tema registra, lembrando a sempre presente exposição de Capelletti, outros preferem dizer que entre o público e o privado, surge um grande abismo que, na sociedade moderna, industrial e totalmente transformada, passa a ser ocupado e preenchido pelos interesses metaindividuais caracterizados pela transcendência sobre o indivíduo e por se alocarem entre Estado (público) e o ente privado, atomisticamente considerado (LENZA, 2003, p. 52).

Neste sentido, cabe ao legislador estipular regras que possibilitem ou até mesmo obriguem a participação da sociedade civil, seja através dos conselhos do meio ambiente, sejam as associações de bairro, de modo que elas participem das audiências e colaborem com as decisões judiciais, trazendo informações importantes que podem auxiliar para uma decisão mais completa e justa na seara ambiental. Assim, de lege ferenda, sugere-se a criação de dispositivo que preveja a intimação e participação de entidades da sociedade civil ligadas à esfera ambiental, a fim de que haja efetiva participação social e contribuição para o julgamento das causas ambientais.

3.6 O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO E SUA RELAÇÃO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Como vimos anteriormente, o Princípio da Participação revela-se de grande importância para assegurar os direitos fundamentais, especialmente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Neste sentido, é possível a utilização da teoria garantista de Ferrajoli (2006) para implementar os direitos fundamentais, como ensina o Professor Luis Henrique Cardermatori:

A utilização da teoria garantista de Ferrajoli (1995, 2004 e 2007) permite, dentre outras coisas, perceber a crise que afeta o princípio da legalidade no Estado Constitucional, cujo resultado abarca não apenas a inflação legislativa, mas também o próprio papel garantidor de direitos das constituições. Acima disso, redimensiona a luta pela garantia dos direitos normatizados, por meio de uma teoria cognoscitiva, onde há uma vinculação e submissão de todos os poderes aos direitos fundamentais. A matriz epistemológica do constitucionalismo contemporâneo, de onde parte a teoria de Ferrajoli, também se constitui em praxis desse novo modelo de Estado de Direito, que vincula o constitucionalismo à noção de democracia. Contudo, como legado mais importante do século 20, o constitucionalismo não se perfaz em uma conquista, mas em um programa normativo a ser conquistado permanentemente. No mesmo sentido, os direitos humanos e os direitos fundamentais, vistos em sua transitoriedade, devem ser implementados e (re) construídos em todos os momentos, garantidos para que, efetivamente, possam exercer suas disposições. Considerar esse tema o grande desafio do século 21, nos conduz a uma análise crítica sobre a possibilidade de seu fundamento e, sobretudo, de sua normatividade (FERRAJOLI, 2006).

Com efeito, a Teoria da Democracia de Ferrajoli (2006) procura distinguir entre uma democracia procedimental e constitucional, de modo a efetivar os direitos fundamentais.

Neste sentido, Julian Gaviria Mira discorre de forma crítica sobre Teoria de Ferrajoli (2006), como se verifica:

La redefinición de la soberanía popular hecha por Ferrajoli y su defensa de los derechos de los más débiles se ven afectadas por una fuerte desconfianza hacia las formas democrático-representativas y termina por esto apoyándose en posiciones paternalistas.

Como afirma Habermas, ‘os derechos negativos de libertad y los derechos sociales pueden [...] venir otorgados en términos paternalistas’, negándosele a sus destinatarios la posibilidad de ser ellos mismos los que determinen la configuración de estos derechos. El modelo de democracia sustantiva defendida por Ferrajoli corre el riesgo, al reducir la idea de participación política a un mero ejercicio de facultades discrecionales orientadas a la satisfacción de preferencias, de convertir la democracia en una mera “agregación de intereses particulares prepolíticos” acompañada por un “goce pasivo de derechos paternalísticamente otorgados.”

Com efeito, tais observações são oportunas, pois a concretização dos direitos fundamentais tem-se revelado sempre difícil na realidade, muito distante da Teoria de Ferrajoli, em face da falta de participação social nas decisões da administração pública.

No Brasil, existe desde 1988 a Constituição Federal, na qual são previstas inúmeras garantias e direitos fundamentais. Nunca houve uma Constituição com tantos direitos e garantias.

No entanto, é preciso reconhecer que vivemos em nosso país uma verdadeira crise constitucional, em que a população, em sua grande maioria pobre e desguarnecida, não possui mínimas condições de viver de acordo com Princípio da Dignidade Humana, verdadeiro cerne do texto constitucional.

Neste sentido, o Poder Judiciário no Brasil vem desempenhando um papel decisivo na concretização dos direitos fundamentais.

No que diz respeito ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no artigo 225 da Constituição Federal, a administração pública tem se mostrado muito vulnerável, suscetível às pressões de grupos econômicos, que vislumbram o meio ambiente como uma forma de enriquecimento fácil e sem limites.

Neste contexto, o direito à participação da sociedade, além de tornar o processo mais dialético, possui o condão de conferir maior legitimidade à atuação do Poder Judiciário.

Como é sabido, os Juízes não são eleitos no Brasil, não possuindo o mesmo tipo de legitimação dos parlamentares e governantes. A legitimação dos Juízes provém da Constituição e de sua aplicação através de método racional de interpretação das leis.

Assim sendo, a participação da sociedade através audiências públicas acaba por se tornar um instrumento de legitimação do Poder Judiciário. É que os administradores públicos acabam por se tornar mais expostos à fiscalização da população. Os procedimentos equivocados e ilegais de muitos administradores públicos se tornam mais transparentes. Tal circunstância permite ao Poder Judiciário decidir não apenas de forma mais independente, mas com caráter mais efetivo, ou seja, permite que os administradores se sensibilizem e acabem por cumprir as decisões judiciais de forma mais rápida e efetiva.

Com efeito, de nada adianta um Poder Judiciário independente se as decisões judiciais demoram vários anos para serem cumpridas. O Princípio da Razoável Duração do Processo não permite que os processos se alonguem em demasia.

Uma maior efetividade e celeridade por parte do Poder Judiciário tem como consequência a possibilidade de maior concretização dos direitos fundamentais. Os direitos à

vida, dignidade humana, saúde, meio ambiente ecológicamente equilibrado são fundamentais e por tal razão não podem ter sua concretização postergada indefinidamente.

Vivemos em um país ainda carente da concretização dos direitos fundamentais.

O Poder Judiciário poderá cada vez mais se tornar um poder legítimo acaso seja concedida maior participação da população nos processos judiciais, especialmente na ação civil pública, eis que lida com direitos difusos e de interesse público, como o direito ambiental.

Cabe ao legislador criar dispositivos que estimulem e determinem a participação social em processos judiciais de grande relevância, como a ação civil pública.

Somente com maior participação popular será possível sensibilizar os administradores públicos, de modo a concretizar os direitos fundamentais de forma mais célere, tornando reais e não imaginários os ideais garantistas defendidos por Ferrajoli e insculpidos na Constituição de 1988.

3.7 A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO

Em sua obra “A Audiência Pública na Justiça do Trabalho, José Isaac Pilati desenvolve importantes reflexões acerca do papel da audiência pública.

José Isaac Pilati (2017, p. 17), ao introduzir sua teoria, ensina que, em primeiro lugar, o caminho na direção de uma teoria jurídica de sustentação ao processo judicial participativo da audiência pública foi adotar a noção de Paradigma; como instrumento para poder confrontar dois universos distintos e concorrentes de concepção e de formalização das práticas jurídicas no Brasil no pós 1988: o sistema representativo (puro) de um lado e o sistema participativo que lhe contrapõe, de outro.

Com efeito, esclarece Pilati (2017) que o grande modelo ou paradigma, conforme denunciou Morin (2002), controla o campo cognitivo, intelectual e cultural desde a nascente dos raciocínios e teorias.

Neste sentido, os indivíduos conhecem, pensam e agem segundo a sua cultura paradigmática, condicionados por ela. Nos termos do paradigma, tendem a reagir contra qualquer ameaça ao sistema, porque, ademais, é o paradigma que plasma e comanda a organização tecnoburocrática da Sociedade (MORIN, 2000, p. 40). E nesse plano, Morin aventou a necessidade de contrapor um Paradigma da Complexidade, que, ao mesmo tempo, separe e associe; que conceba os níveis de emergência da realidade sem os reduzir às unidades

elementares e às leis gerais (MORIN, 2000, p. 67). Isso, completa Morin, é desafio de algo a construir, não é solução pronta para implantação.

Neste sentido, Pilati (2017) afirma, com muita percuciência, que a Pós-Modernidade, como modelo e ordem constitucional, atingiu o núcleo duro do sistema moderno, quando se insculpiu no artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal de 1988, que: Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição. Ali se operou a mudança radical, o compartilhamento da soberania estatal com a Sociedade. Sacramentou uma esfera de participação popular soberana, a romper ipso facto com o primado absoluto da lei representativa; abriu espaço para que outras formas de produção do Direito possam atuar em dimensão diferente da tradicional moderna, no plano da Sociedade: a participação direta em leis, em processos administrativos e judiciais, em outros atos, seja por audiência pública e consulta pública, seja por outros instrumentos de participação.

Neste sentido, esclarece Pilati (2017), com brilhantismo, que o modelo da Pós-Modernidade Jurídica não é, pois, uma proclamação de direitos e muito menos um conjunto inane de princípios hermenêuticos, ao saber da Modernidade. Na verdade, tal paradigma cuida-se de uma nova prática, legitimada pela Constituição; e que reclama a necessidade de operar com uma nova teoria jurídica.

Destarte, Pilati (2017) defende a criação de Teoria Pós-moderna do Direito, que redefina objetos, sujeitos e processos, e abra espaço para novas práticas jurídicas em favor do Estado, dos indivíduos e da sociedade, que reintroduza a mediação do Direito a dimensão coletiva, a começar pela ampliação da classificação dos bens.

Com efeito, de acordo com a teoria de Pilati (2017), ao lado dos bens públicos e privados da Modernidade, inaugura-se uma terceira classe, que são os bens coletivos constitucionais: aqueles pertencentes à Sociedade, e que se pautam e exercem no âmbito da soberania participativa. Os bens passam a ser: públicos, privados e coletivos. Bem coletivo constitucional, por exemplo, é o direito ao ambiente equilibrado (Constituição Federal, artigo 225). O ambiente é de todos, é extrapatrimonial, insuscetível de apropriação particular ou estatal exclusiva; é imprescritível e dele só se pode dispor coletivamente, mediante o devido processo participativo, com destaque para a audiência pública deliberativa (processo judicial participativo, processo administrativo participativo, leis participativas).

Neste sentido, salienta Pilati (2017), em uma interessante análise, que os bens coletivos, em face da Constituição Federal, já não são de monopólio da soberania representativa, que os tratava como mero caso de polícia entre Estado e infrator. Por serem de titularidade de todos os

brasileiros e dever do Estado em todos os níveis de autoridade, nenhuma lei representativa, processo individual ou administrativo, ou acordo em processo não participativo, de qualquer natureza ou esfera, perante qualquer Poder, tem o condão de desautorizar ou dispensar a participação popular. Todo caso que envolve bem coletivo exige, no mínimo, audiência pública participativa.

Por conseguinte, Pilati (2017) explica qual o papel das autoridades neste novo sistema, já que aumentaram consideravelmente de poder. Quanto ao poder de polícia e as políticas públicas, permanecem soberanos em suas prerrogativas legais; perante o exercício de direitos pertinentes aos bens coletivos desempenham o papel de condutoras do processo de participação, e em geral, com direito de veto nas decisões que afetam a sua tarefa de competência. Eis a complexidade jurídica pós-moderna: os interesses coletivos reúnem todos os sujeitos de Direito, de Estado e Sociedade; e o processo respectivo devota-se à construção da autocomposição por deliberação. A audiência pública é, pois, um processo especial de mediação nessa esfera, e por isso exige uma nova consciência e uma nova cultura jurídica.

Mais uma vez Pilati (2017) menciona que o devido processo legal participativo pós-moderno atua *iure constituendo*, não de *iure constituto*; ou seja, em cada caso se constrói a solução coletiva de direito aplicável à espécie; como se fosse um condomínio social, que contempla, ouve, e ao decidir procura atender a todos os interesses, distribuindo de forma justa os ônus e bônus sociais. Não serão maiorias eventuais como nas leis representativas, nem as interpretações da autoridade estatal autocrática como sói acontecer, que prevalecerão. Esse sistema de democracia direta na fruição de bens coletivos foi observado na experiência de Roma como *res publica romanorum*.

Pilati (2017) explica o descompasso do ordenamento jurídico da Modernidade, já que privilegia em termos imediatos o interesse econômico e a apropriação, no plano do indivíduo, ao mesmo tempo em que o interesse coletivo, como o ambiental, por exemplo, fica relegado à condição de mero caso de polícia. O proprietário privado atua em tempo real, mas os interesses da coletividade em tempo de reação; em visível desvantagem, muito embora a supremacia do direito público, porém, como se sabe, todo fragmentado, sob um cipoal de formalidades, e na dependência de autoridades estatais nem sempre comprometidas. A resposta pós-moderna a esse problema é a participação constitucional soberana da Sociedade. A participação recupera esse descompasso, porque reintroduz no sistema a complexidade jurídica; vale dizer, a titularidade dos interesses coletivos pela Sociedade, que atua em conjunto, caso a caso, com as suas autoridades estatais.

Neste sentido, ensina Pilati (2017), recupera-se o macro conflito em seu sentido casuístico, ao acrescer ao poder de polícia os instrumentos participativos. O conflito coletivo passa a desfrutar do mesmo status do conflito individual, ou seja, adquire a prerrogativa de ser mediado no campo do *ius*, no espaço próprio para o exercício de direito coletivo; no espaço de construção coletiva das decisões na presença do magistrado e do Estado, dos indivíduos e da Sociedade, e aí, entre outros, o foro do processo judicial participativo. Cabe ao Direito, assim, em cada caso, a tarefa de qualificar o conflito em sua amplitude e complexidade, e com base nele e na perseguição do justo, viabilizar o processo de exercício do direito coletivo. Na busca, certamente, da solução mais condizente com os interesses das partes, da Sociedade, do Estado e das instituições.

Mais uma vez, Pilati (2017) nos lembra que a participação constitucional não é panacéia nem ameaça ao sistema representativo. Na república participativa ou deliberativa as instituições representativas e participativas devem conviver em mútua dependência. A participação restringe-se aos bens coletivos e pauta-se por processo próprio, que é de autocomposição, mediante Audiência Pública. A participação atua mais no campo do exercício do que da tutela dos direitos. Mas amplia o espectro jurisdicional, permitindo à jurisdição atuar nos conflitos antes (preventivamente), durante (na instalação da lide com o conhecimento de causa) e depois (na execução acompanhada, participativa). A jurisdição participativa da Pós-Modernidade amplia o espectro das fontes normativas. Enfim, o juiz pós-moderno deve estar ciente e preparado para agir com desenvoltura perante essa complexidade jurídica. Assim, o juiz pós-moderno, nas causas coletivas, é um juiz que mais ordena e coordena do que condena. Porque o processo passa a ser ágora de solução do conflito coletivo pelo consenso. Com isso, se obtém como resultado a ocupação dos espaços sociais com autoridade social (do Estado e da Sociedade).

Neste sentido, Pilati (2017) ensina que a Sociedade pós-moderna não é uma soma de indivíduos, portanto, ou simples maioria eleitoral, é sujeito de Direito; os bens coletivos constitucionais não são simples casos de polícia ou meros apelos morais da solidariedade social, mas bem autônomos, de propriedade coletiva com titular coletivo; e o exercício de tais direitos não fica à mercê do voluntarismo estatal ou individual *erga omnes* dos direitos reais, porque se exercem com participação. Da mesma forma a tutela desses bens, tanto na esfera administrativa quanto na judicial, e também o processo de elaboração das leis que lhes são pertinentes.

Assim, Pilati (2017) conclui que as soluções jurídicas dos problemas coletivos não ficam restritas ao campo de uma reação policial, voluntarista e heterônoma; nem a interpretação

de leis representativas pura e simplesmente, embora não se exclua o pano de fundo das leis gerais, necessárias e indispensáveis, nem o poder de veto das autoridades competentes. A perspectiva é a da casuística, partir do conflito mesmo, em tempo real, em igualdade de condições e conciliação de interesses com o mercado, com as autoridades, com a Sociedade; de forma inclusiva e não excludente. Vale dizer, a participação é a busca da otimização dos recursos sociais e naturais em cada caso, de forma construtiva, ativa e não passiva ou submissa: o que é bom para todos se obtém no consenso. E a consequência é a ocupação plena do espaço público, o que o sistema representativo puro nunca conseguiu e jamais conseguiria.

Com efeito, ensina Giovana Ferro Souza Roriz (2018) que o que se pretende com a audiência pública é angariar argumentos que o próprio magistrado não tem à sua disposição, seja por falta de conhecimento em determinada área específica, seja para efetivamente captar a tradição social que permeia aqueles que serão atingidos pela decisão, direta ou indiretamente.

A realização de audiências públicas atende ainda à teoria da legitimação pelo procedimento, de Niklas Luhman (1980), na medida em que a oitiva da sociedade de democratiza o processo, permitindo o contraditório pleno de todos aqueles que podem a vir a ser afetados pela decisão, fomentando, assim, sua legitimidade.

Para Luhmann (1980), o procedimento é um sistema de ação que leva os envolvidos no processo a aceitarem a decisão antes mesmo de sua ocorrência concreta e ainda que ela lhe seja desfavorável.

É que para o sociólogo e jurista alemão, o procedimento não é propriamente o rito processual, tal se utiliza a terminologia no Direito Processual, mas sim todo o caminho que se percorre desde o início do processo de tomada de decisão, até a própria decisão, de forma que não seria o conteúdo da decisão em si, que lhe traria legitimidade, mas sim todo o procedimento cursado até chegar àquele resultado.

Note-se que o fato de o juiz realizar e presidir a audiência pública o retira da condição de mero espectador da prova, fazendo-o assumir uma postura assertiva quanto à instrução processual, tornando-o “íntimo” das partes e das provas, o que lhe permitirá tomar sua decisão com elementos mais robustos e, ainda, preservar suas impressões pessoais a respeito do ato praticado, evitando-se assim a necessidade de mediadores ou a transcrição de relatos.

Sob esse prisma, a realização das audiências públicas, apesar de dispendir tempo, energia e gastos, traz ganhos de legitimidade sobre o resultado final prestado pelo Judiciário as justificam, deixando a atuação estatal mais confiável, legítima e eficiente.

Neste sentido, Ricardo Tinoco de Góes (2013), propõe um procedimentalismo com vistas a uma tutela substancial de direitos, mediante um ativismo judicial moderado e compartilhado com a cidadania, segundo uma atuação que se lance ao encontro de soluções para as muitas angústias vividas pela coletividade. Uma missão que deve ser, numa democracia, integralmente partilhada com a cidadania, informada sempre pela inclusão do outro, do igual, pois vale a pena lembrar o que se os cidadãos devem ser considerados autores e destinatários do Direito Legislado, também devem ser percebidos como os artífices e construtores do Direito produzido pela Jurisdição.

Neste sentido, ensina Deivid Trombka (2022), que o direito somente pode ser autônomo e dotado de legitimidade se criado mediante uma democracia real, que leve dos destinatários das normas a serem também autores. Somente assim o direito pode fazer a função de fiel da balança entre as agressões dos sistemas do mundo vivido cotidianamente, tornando-o “compreensível aos subsistemas da economia e da política e vice-versa. Em tal abordagem o direito passa a ser visto em seu caráter instrumental para a viabilização do agir comunicativo na busca de estabilidade social pela compreensão dos envolvidos e afetados nas deliberações públicas.

Lembre-se que, conforme a lição de Alexandre de Castro Catharina, o Código de Processo Civil, em certa medida, assegurou o acesso à justiça dos movimentos sociais ao lhes conferir capacidade processual (artigo 75, IX) e ampliar o escopo de atuação do *amicus curiae* de modo que se possam atuar também no primeiro grau de jurisdição (artigo 138). Essa inovação normativa, sem dúvida, estenderá a democratização do processo para a atividade jurisdicional como um todo. Por essa razão, estudar o fenômeno da democratização do processo, a partir de um novo paradigma processual, é imprescindível para a sociologia jurídica e para a ciência processual civil contemporânea e a pesquisa realizada representa um esforço embrionário neste sentido.

Por outro lado, Allan Duarte Milagre Lopes (2019), ensina que a audiência pública deve ter uma finalidade, não servindo apenas para reunir pessoas em “praça pública”, garantindo a liberdade de expressão ou aliviando a carga de responsabilidade do Poder Público, em especial do Judiciário. A audiência não deve ser realizada numa perspectiva de *accountability*, pois permaneceriam tratando-a como se entrave fosse, “com um propósito muito mais retórico do que, efetivamente deliberativo.”

Lopes (2019) afirma que, numa perspectiva processualística democrática, a audiência pública não deve, como sugeriram Alexandre Freire, José Miguel Medina e Alonso Freire

(2017), preocupar mais com a participação do que com os argumentos sustentados no debate público, sob risco de mantê-la como um mero mecanismo inútil, através do qual o Estado finge que está se aproximando da Sociedade; e, o que é pior, a Sociedade, por sua vez acredita. A audiência pública, destarte, se levada a sério, poderá ser um mecanismo muito eficaz a partir do que dispôs o novo CPC/15: a construção de padrões decisórios de eficácia vinculante.

Por conseguinte, o novo CPC ratificou a necessidade de aproximação da interpretação e aplicação da Lei (Federal) Processual com os ditames da Constituição Federal de 1988. Intensificaram o diálogo entre processualistas e constitucionalistas, o que levou Fredie Didier a afirmar que a audiência pública foi um relevante e conhecido resultado desta aproximação. Ou seja, não basta apenas a interpretação e a aplicação do Direito (Processual) à luz da Constituição, faz-se necessária a criação de mecanismos que efetive a constitucionalização do Direito Processual.

Mais do que a busca por uma decisão construída “a partir de um debate travado entre os sujeitos participantes do processo, almeja-se a amplitude participativa da Sociedade nos procedimentos judiciais, reduzindo o isolamento dos Tribunais. “Novas vozes”, mesmo que enfraquecidas, agregar-se-ão à construção da decisão judicial.

Dessa maneira, a audiência pública está prevista em dois momentos no novo CPC/2015; no “incidente de resolução de demandas repetitivas” (art. 983, § 1º) e “no julgamento dos Recursos Extraordinário e Especial Repetitivos” (art. 1.038, II). Em ambos os procedimentos, Alexandre Câmara destaca que a realização da audiência pública ampliará a “legitimidade democrática da decisão que, afinal, será empregada como padrões decisórios”. Logo, considerando que as decisões resultantes destes procedimentos poderão afetar terceiros que não possuem vínculo processual direto com o caso sub judice, conveniente intervenção e participação na audiência pública, de modo a contribuir e influenciar a decisão do juiz. Ou seja, embora não participem da relação processual ou ignorem a sua existência, a decisão daqueles procedimentos poderá afetar a todos. Dessa forma a aproximação da Sociedade com o Tribunal é essencial.

José Miguel Garcia Medina, Alexandre Freire e Alonso Freire (2017) destacam que “as audiências públicas têm funções ainda mais importantes. Primeiramente, elas reduzem o isolamento do Tribunal, promovendo sua aproximação com a sociedade civil e com a comunidade científica”. Continuam os autores: “segundo, e tendo em vista inegáveis limitações no que tange às capacidades institucionais da corte, as audiências reduzem as chances de decisões equivocadas e mitigam o déficit de expertise dos ministros em questões de profundo

conhecimento técnico, já que, como agentes humanos, possuem eles limitações de conhecimento e também de tempo, com prazos e questões formais envolvidas em suas atividades.”

Assim como a Lei que inaugura a realização de audiência pública no âmbito do Judiciário, em especial no STF, o novo CPC/2015 também não disciplinou a sua procedimentalização. Dessa forma, atualmente, cada Tribunal tem criado emendas regimentais com o escopo de se adequar à nova sistemática. Porém, nem todos assim o fizeram. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, por exemplo, apenas menciona, de forma tímida, a audiência pública nos artigos 185, 333 e 368-G do Regimento Interno, sendo que este último foi acrescentado após a Emenda Regimental nº 6, de 2016. Ao passo que o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro preocupou-se com a procedimentalização da audiência pública; o artigo 215-A cuida “do procedimento da audiência pública”, acrescentado ao Regimento Interno através da resolução 01/2016, em consonância com o novo CPC.

Assim, nessa perspectiva, regra geral, convocar-se-á a audiência pública nos casos previstos em lei, cujo despacho do juiz fixará um prazo para a indicação de interessados a participar, os quais deverão consignar os pontos que pretenderão defender e o nome e a qualificação do expositor – especialista, órgão ou entidade. A abertura de prazo para o requerimento de habilitação será amplamente divulgada, inclusive por meio da assessoria de imprensa do respectivo Tribunal. Posteriormente, será divulgada a relação dos inscritos habilitados a participar, a data da audiência, bem como a sistematização de realização – ordem e tempo de exposição. E, por fim, dependendo do Tribunal, a audiência pública será transmitida ao vivo, através da televisão ou da internet.

Neste sentido, apesar de a legislação atual não prever um procedimento próprio para as audiências públicas na primeira instância, com exceção daquelas audiências realizadas no Supremo Tribunal Federal e em alguns tribunais, tenho que é preciso que o legislador, de lege ferenda, adote ou crie procedimentos que efetivamente tornem, na prática, a audiência pública um instrumento de constituição do direito, de maneira que a oitiva de partes interessadas possam efetivamente influir e auxiliar a construção da decisão judicial, a fim de tornar a deliberação judicial mais democrática, participativa e legítima.

4 O PRINCÍPIO DE PARTICIPAÇÃO E OS CASOS PRÁTICOS ANALISADOS PELA 6ª VARA FEDERAL

4.1 INTRODUÇÃO

No quarto capítulo, será analisado o direito de participação no Poder Judiciário e no Direito Ambiental e será realizado estudo de caso, analisando-se alguns casos concretos em que as audiências públicas foram importantes para a efetividade e celeridade do Poder Judiciário.

Com efeito, a Constituição do Poder Judiciário, enquanto poder de Estado tem sua origem na segunda fase do Estado Moderno, início do século XIX em diante, cujas características eram assentadas na ideia de um Estado Soberano, laico e constitucional, fundado no modelo de tripartição de poderes atribuído a Montesquieu, a partir de uma construção teórica do inglês John Locke.

Muito se debate sobre a legitimidade da atuação do Poder Judiciário nos casos que exigem decisões que parecem se distanciar de um modelo mecânico de simples aplicação da lei, como aqueles que envolvem políticas públicas, lacunas normativas ou mesmo interpretação de leis em conformidade com a Constituição. Por selecionar seus membros sem eleições, exercer suas funções através de um processo que exige conhecimentos técnicos e não ser submetido a avaliações periódicas, o Judiciário tem sido denunciado por estar usurpando atribuições que seriam dos Poderes Executivo e Legislativo.

Com efeito, a ideia original de separação dos poderes atribuía ao Judiciário um “poder nulo”, que apenas poderia efetivar a lei elaborada pelo Legislativo aos casos concretos. Além disso, o Legislativo apenas poderia efetivar a Lei elaborada pelo Legislativo aos casos concretos. Além disso, o Legislativo e o Executivo possuem legitimidade democrática que decorre tanto da forma como é definida sua composição (eleições) quanto de sua forma de atuação (representação de interesses). A própria ideia de democracia é muito conectada com esses ramos de atuação estatal e não tem ligação com a atuação judicial.

Neste sentido, o Judiciário seria antidemocrático quando aplica a lei interpretando o texto legislativo, quando suprime lacunas ou resolve antiguidades e quando decide pela inconstitucionalidade ou ilegalidade de dispositivos normativos elaborados pelo Legislativo e Executivo.

Neste sentido, merecem análise alguns casos concretos de intensa participação popular ocorrido no Município de Florianópolis, a fim de verificar se o direito de participação vem sido respeitado no Brasil.

4.2 O CASO DO PLANO DIRETOR DE FLORIANÓPOLIS

Para analisar na prática o direito de participação e sua aplicação concreta no Brasil, mostra-se interessante relatar um caso prático, a fim de verificar se na prática o direito à participação da população vem sido respeitado e concretizado.

Neste sentido, trago à discussão a sentença proferida no processo 5021653-98.2013.404.7200/SC, no qual foi assegurado à população o direito de participar da formulação do projeto do plano diretor através da realização de audiências públicas.

Com efeito, lembre-se que o Ministério Público Federal ingressou com a ação civil pública, pois o Município de Florianópolis tinha a intenção de aprovar o Plano Diretor de forma assoberbada, sem possibilitar a participação popular, o que efetivamente ocorreu, tendo sido aprovado o novo Plano Diretor em 48 horas, sem possibilitar o debate e a participação popular.

Neste sentido, em um primeiro momento, foi marcada audiência de conciliação, mas não houve o comparecimento do Município de Florianópolis.

A Justiça Federal de Florianópolis, em 05 de março de 2014, reconheceu o direito da população daquele Município em participar de audiências públicas, a fim de participar da elaboração do Plano Diretor.

Em 29/05/2015, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região confirmou a sentença em relação ao Município de Florianópolis.

Em execução provisória, com o número 5025299-48.2015.4.04.7200/SC, o Município de Florianópolis foi obrigado a realizar as audiências públicas a partir de 25/01/2017.

Neste sentido, foi realizada audiência pública ambiental, com ampla participação da população daquele Município, com a finalidade de possibilitar a execução da sentença, já que a Prefeitura de Florianópolis resistia em realizar as audiências públicas. Assim sendo, tal audiência foi realizada com o objetivo de fixar os prazos e os procedimentos das audiências públicas, bem como o futuro encaminhamento do projeto do novo Plano Diretor à Câmara de Vereadores do Município de Florianópolis.

Para dar um exemplo das manifestações da comunidade e do acordo realizado, vale transcrever a ata da audiência:

Aberta a audiência, foram as partes instadas à composição do litígio pela via conciliatória, e alertadas sobre a conveniência da referida forma de solução, seja pela sua maior agilidade, seja pela melhor potencialidade de pacificação do conflito trazido a juízo.

Pelo MPF foi feita uma contextualização do histórico da ação. Que não foi feito o rebatimento pelo IPUF em sua totalidade e foi aberto prazo de 60 dias para conclusão com vencimento em agosto/2017. Que o IPUF esclareça a origem de determinados artigos incluídos no plano. O MPF recebeu vários documentos de entidades e gostaria de encaminhar para conhecimento do IPUF. Que a Prefeitura possa receber esses documentos e sejam feitas as alterações no Plano para refletir o desejo da comunidade. Pelo Município foi dito que o plano diretor é um documento complexo e que existem técnicas a serem seguidas, e há necessidade de serem feitos ajustes técnicos, não excluindo a participação da comunidade. Foi feita uma reunião em junho. Pelo IPUF foi dito que fez o rebatimento de todos os artigos do Plano Diretor, estando disponível em seu sítio. As questões individuais e coletivas não serão considerados após a realização das audiências.

Os técnicos do IPUF disseram que todo material está no seu sítio e não foi feita nenhuma alteração. Foi feito um rebatimento de diretrizes, aprovado em 2007 e 2008, sem a presença dos núcleos gestores, e que está pronto para ser publicado.

Alexandre Lemos, movimento ecológico, foi dito que a sentença deverá ser aplicada e que as licenças continuam sendo liberadas, que seja nomeado um interventor e aplique penalidades, e um defeso.

Dario do Forte do Morro da Cruz, foi dito que foi alterado as diretrizes e não são atendidos em suas reivindicações, a exemplo de áreas de lazer e convivência.

Cláudia, conselheira do conselho comunitário de segurança, foi dito que nenhuma dessas minutas foram passadas pela comunidade e que foi criado um novo plano, sem a participação da comunidade. O Rebatimento foi marcado de tarde e foi dito que os técnicos não poderiam participar de reuniões à noite.

Kissao Thais pelo nucleo gestor CDL foi dito que aquelas diretrizes que foram trabalhadas e deveriam ser encaminhadas para a área técnica. Foram incluídos muitos artigos, sem respeito as diretrizes, sem a participação dos núcleos gestores. Não ocorreram reuniões por falta de quorum. Dobrou a quantidade de artigos no plano e deveriam ser retirados.

Angela Maria, pela União Florianopolitana, foi dito que muitas demandas levadas ao IPUF não foram acolhidas, que o banco de mapas precisam ser esclarecidas e transparentes.

Representante Jeffrey Hoff da lagoa da conceição, foi dito que depois das audiências o plano diretor foi alterado e totalmente diferente.

Vara, pelo Ribeirão da Ilha, foi dito que nas reuniões dos rebatimentos não tinham pessoas por conta do horário em que foram marcadas (pela tarde), que coincide com o horário de trabalho dos integrantes dos núcleos gestores. Propôs verificar quais as demandas que vieram dos núcleos gestores e as que não vieram serem retiradas do plano. Fazer reuniões para a conferência da minuta do plano gestor entre os núcleos gestores e o IPUF.

Pelo MPF foi proposto que sejam feitas 2 reuniões do IPUF com os núcleos gestores para apresentação do plano gestor.

Eduardo Irani, pelo CREA-SC, foi dito que não deveria ser incluído no plano questões pontuais, e sim apenas diretrizes, e que seja feita eleições para os representantes dos núcleos gestores.

Alexandro Abreu, pela OAB, foi dito que o maior problema é que não há um consenso de qual é a atribuição de cada ente nesse processo e não são respeitadas as decisões, e não há a colaboração dos entes para participar das reuniões. Tem que ser revisto a questão da participação dos representantes do núcleo gestor, daqueles ausentes nas reuniões.

Pelo representante do SINDUSCON foi dito, chamou atenção sobre o interesse público do plano diretor e a necessidade de estudos sócio econômicos ambientais para dimensionar os impactos desse projeto.

Denise, pelo Floripa Acessível, foi dito que precisa ser feito a conferência da minuta do núcleo gestor com o IPUF.

Pelo Município foi proposto que: **a)** Em 04 de agosto seja publicado o rebatimento concluído pelo Município e ainda não conhecido do núcleo gestor, no qual constarão as indicações de origem nas diretrizes distritais e nas condicionantes ambientais legais; **b)** seja realizada reunião nos dias 19 e 20 de agosto (manhã e tarde), entre os técnicos do IPUF e os representantes do núcleo gestor, para apresentação e conferência de todos os artigos da minuta, indicando origem de cada um dos artigos em relação às diretrizes referendadas em audiências públicas distritais. O IPUF deverá levar à reunião todos os documentos comprobatórios das diretrizes comunitárias e vídeo das audiências distritais ainda existentes e atas das que não foram registradas eletronicamente; **c)** os membros do núcleo gestor, já cientes do rebatimento publicado, poderão na reunião referida no item "b" apresentar suas eventuais divergências, indicando e comprovando documentalmente a controvérsia ou a omissão entre a minuta, o mapa e a decisão do processo participativo, obtidos nas audiências públicas distritais de 2007, 2008, setembro de 2013 e 2016, bem como exigindo do IPUF que faça a mesma comprovação; **d)** as controvérsias serão dirimidas desta forma e na reunião, havendo a possibilidade de ser acordado prazo razoável para correções de mapas e/ou textos, correções estas que serão devidas e imediatamente anotadas e registradas em ata e nos mapas físicos e tabelas trazidos pelo IPUF na reunião; **e)** a reunião terá a seguinte metodologia: a apresentação pelos técnicos do IPUF em power point será em exibição corrida e a cada controvérsia o representante do núcleo gestor poderá indicar a divergência, a omissão ou a inserção inadequada, para debate imediato e correção; **f)** na eventualidade de conflitos de diretrizes distritais não solucionadas pela comprovação acima referida, tais questões serão solucionadas pelo núcleo gestor em reunião(ões) que serão especificamente convocada(s) pelo mesmo, imediatamente; **g)** Na publicação prevista no item "a" constará o local das reuniões fixadas para os dias 19 e 20 de agosto de 2017; **h)** a participação na referida reunião do núcleo gestor ficará adstrita aos seus membros, aos técnicos do IPUF e representantes do Município e do MPF; **i)** os membros do núcleo gestor poderão apresentar, após disponibilização do dia 4 de agosto, diretamente no IPUF, suas divergências para consulta antecipada e verificação da documentação.

O MPF concordou com a proposta acima detalhada.

Pelo MM. Juiz foi dito: 'Homologo o acordo'.

As partes e seus procuradores (presentes à audiência) foram regularmente intimados.

Neste sentido, percebe-se que foi dada a palavra à comunidade, que participou e foi ouvida, tendo ao final se chegado um termo ou acordo, o qual foi bom para a comunidade. Houve a construção do direito pela via da conciliação, através da audiência pública.

Por conseguinte, foi realizada audiência pública ambiental, na qual a população participou, tendo sido dada a palavra para todos os membros representativos da população de Florianópolis, participantes da população, ou seja, arquitetos, ONGS, servidores, empresários, vereadores.

Deste modo, o Município de Florianópolis cumpriu a decisão judicial e realizou as audiências públicas acordadas, permitindo a mais participação da comunidade.

Todavia, quando chegou o momento de encaminhar o novo Plano Diretor Participativo à Câmara de Vereadores, o Município de Florianópolis recorreu ao Superior Tribunal de Justiça, com o objetivo de anular o processo.

Destarte, em 07 de novembro de 2017, o Superior Tribunal de Justiça deu provimento ao Recurso Especial para reconhecer a ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal, o que resultou na nulidade da sentença.

A partir de tal fato, o Município de Florianópolis se negou a fazer um novo Plano Diretor com base nas audiências públicas realizadas, desperdiçando milhões de reais utilizados para a realização das audiências.

Neste sentido, apesar das inúmeras audiências realizadas, o Município de Florianópolis preferiu não refazer o Plano Diretor naquele momento, frustrando a comunidade de Florianópolis, que havia participado das audiências públicas.

Por conseguinte, a conclusão que se chega é que ainda falta consciência de nossos governantes a respeito da importância do direito à participação da sociedade na elaboração do Plano Diretor.

Deve ser salientado que o Objeto 11, ou ODS 11 da ONU, é o de tornar as cidades e os assentamentos urbanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Ora, a criação das cidades sustentáveis está intimamente ligada ao respeito ao direito de participação no Plano Diretor. Caso o Plano Diretor Participativo tivesse sido aprovado há dois anos atrás, já teríamos metas de desenvolvimento sustentável, com limitações ao crescimento desordenado e implementação de medidas sustentáveis, de modo a garantir o acesso de todos a habitação segura, adequada e a preço acessível e aos serviços básicos, ao urbanizar as favelas.

Assim, o Poder Público Municipal perdeu a oportunidade de se aproximar da população mais carente, de ouvi-la em seus anseios mais imediatos, impedindo o surgimento e a implementação do conceito de cidade sustentável.

E preciso mudar os paradigmas, de maneira a tentar ouvir a população mais pobre e atender os seus anseios sociais mais urgentes, de maneira a tornar Florianópolis uma cidade mais sustentável e inclusiva.

Neste sentido, como estudo de caso, verifico que o caso do Plano Diretor possibilitou a participação social, mas não chegou ao êxito em virtude do reconhecimento da ilegitimidade do Ministério Público Federal e da falta de interesse do Prefeito Municipal em modificar o Plano Diretor, atendendo aos anseios da comunidade.

4.3 O CASO DO ACESSO ÀS PRAIAS

O Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública com o objetivo de permitir o acesso às praias, ou seja, seja aberto um acesso a cada 125 m, conforme prevê a legislação municipal em vigor.

Neste sentido, constata-se que o exame de um caso concreto, o de acesso às praias, permite que a conciliação seja vista como um instrumento de verdadeiro acesso à Justiça, ou seja, no qual a participação social permita e estimule as partes a chegar a um acordo.

Com efeito, o caso concreto, o processo 50240076220144047200, aborda o direito de acesso às praias no Município de Florianópolis. O Município foi crescendo desordenadamente, principalmente na região litorânea, o que ocasiona a limitação do acesso às praias.

No caso concreto, o Ministério Público Federal requereu a apresentação de documentos que comprovassem o acesso às praias, conforme determina a legislação municipal vigente.

Na decisão liminar, foi proferida decisão no seguinte sentido, evidenciando-se a complexidade do direito ambiental e necessidade das audiências públicas:

O presente feito é muito complexo, sendo necessária a designação de uma audiência de conciliação, a fim de discutir a possibilidade ou viabilidade de concretização do acesso às praias, conforme pleiteado pelo Ministério Público Federal.

No entanto, entendo que é indispensável a apresentação dos documentos solicitados pelo Ministério Público Federal, a fim de que as partes possam discutir na audiência sobre a melhor forma de viabilizar o acesso às praias pela população.

Mesmo que esteja em andamento o Projeto Orla, é preciso pelo menos possibilitar a discussão do direito invocado, sob pena de ser suprimido o amplo acesso ao Poder Judiciário protegido pela Constituição Federal.

Assim sendo, como os mapas das praias estão em poder do Município, não existe outra alternativa senão o deferimento do pedido liminar, a fim de que o direito vindicado possa ser apreciado e discutido devidamente.

Com efeito, a Jurisprudência tem aplicado a teoria do ônus dinâmico da prova, devendo o réu trazer os documentos que estão em sua posse, a fim de facilitar o andamento do processo.

Ante o exposto, defiro o pedido liminar para determinar ao Município de Florianópolis a apresentação, em um prazo de 30 dias, sob pena de multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) ao dia, um mapa de todas as praias do município, plotando neste mapa os respectivos acessos existentes, bem como informe as medidas adotadas em atenção à Recomendação nº 015/2006, expedida pelo Ministério Público Federal.

Designada a audiência de conciliação, foi intimado o Prefeito Municipal de Florianópolis, para que comparecesse pessoalmente ao ato processual.

Em uma primeira audiência, foi concedido prazo para apresentação de plano de execução de abertura do acesso às praias, de acordo com o Plano Diretor, com cronograma de

execução e prazos determinados, justificativas e critérios adotados. Foi revogada a decisão liminar em contrapartida.

Na segunda audiência de conciliação, o Município não compareceu à audiência. O Ministério Público Federal apresentou a seguinte manifestação, que foi prontamente acolhida:

Ante a ausência do Município, o MPF argumenta que o motivo invocado para a ausência do chefe do executivo e da Procuradoria do Município, consistente no fato de ter que dar uma entrevista a um jornal local, é absolutamente revelador do demérito para com a Justiça Federal e o próprio processo, conquanto esta audiência foi agendada em 19 de junho de 2015, portanto, há quase quatro meses, sendo que o atendimento à imprensa poderia ser feito em outra data ou mesmo antes, durante ou depois desta audiência, que tem o objetivo de solucionar o descumprimento reiterado por parte do Município de uma norma que impõe a abertura de acessos às praias do Município, constante no atual e no anterior plano diretor. É uma norma fundamental para a gestão da orla e a facilitação do acesso ao bem de uso comum do povo, sabedor que Florianópolis tem-se caracterizado por uma ocupação da orla privatista e exclusivista, havendo praticamente um bloqueio de edificações na orla, como podemos facilmente observar de norte à sul e leste à oeste da ilha, um modelo de ocupação caótico e cujo processo tem a possibilidade de solucionar ao retirar do papel uma norma de inequívoco interesse público. Assim sendo, requer o MPF o restabelecimento da decisão liminar do evento 9, assinada em 6 de agosto de 2014 e até o momento inexplicavelmente não cumprida pelo Município; uma providência absolutamente factível de ser cumprida, pois consiste, simplesmente, em plotar no mapa do Município os acessos às praias atualmente existentes. Uma medida que com pouco de boa vontade poderia ser realizada em um par de dias, mas, ao revés, passados quatorze meses da decisão liminar em questão, sequer foi apresentada uma justificativa plausível para o descumprimento. Ao que parece, o objetivo da Prefeitura em comparecer na audiência anterior, era apenas de revogar a liminar e, como isto foi conseguido, tem-se patente o desinteresse pelo feito e mesmo pelo reiterado descumprimento da norma legal. É o que requer o MPF.

Assim sendo, foi restabelecida a decisão liminar, com a imposição de multa diária.

Foram concedidos prazos, os quais foram descumpridos. Assim, foi elevada a multa diária para R\$ 100.000,00 ao dia.

Ante o descumprimento, a multa foi estendida ao Prefeito Municipal.

O Município interpôs agravos, que não foram conhecidos.

Designada nova audiência de conciliação, com a intimação pessoal do Prefeito Municipal, desta vez ele compareceu.

Nesta terceira audiência pública, compareceram vários técnicos, secretários municipais, vereadores e a comunidade. Vários integrantes da comunidade, tal como presidentes das associações de moradores participaram e cobraram do Prefeito o cumprimento da lei vigente, o que ajudou na realização de um acordo. Ficou acordado um cronograma de etapas com a finalidade de possibilitar o acesso às praias, Foi revogada a decisão de imposição de multa, em face da boa vontade do Município em apresentar um Plano de Trabalho com

prazos delimitados. Tal acordo somente foi possível com a participação social na audiência, que pressionou os agentes públicos a adotar soluções administrativas dentro das possibilidades da administração pública, em face da carência de servidores.

Por conseguinte, o custo processual pode ser diminuído através das audiências públicas, que podem resultar em resultados favoráveis para as partes, de modo a tornar concreto o direito pleiteado de forma mais célere e efetiva.

Neste sentido, o caso concreto evidencia que a participação social foi realmente importante para pressionar o Poder Público a tentar um acordo e cumprir a legislação vigente.

4.4 O CASO DA LAGOA DA CONCEIÇÃO

No ano de 2021, várias ONGS, como a ONG Costa Legal, Associação Floripolitana das Entidades Comunitárias – UFECO, Associação Pachamama ajuizaram ação civil pública, nº5012843-56.2021.4.04.7200, em face do Município de Florianópolis, Fundação Municipal do Meio Ambiente (FLORAM) e Estado de Santa Catarina, Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina, Companhia Catarinense de Águas e Saneamento e Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina.

O objetivo da ação civil pública foi a adoção de medidas de natureza estrutural visando à efetiva implementação de um sistema de governança socioecológica de gestão, proteção, controle e fiscalização dos impactos presentes e futuros vinculados à integridade ecológica da Lagoa da Conceição, localizada no Município de Florianópolis.

Tal ação possui contornos muito diferenciados e únicos, pois a ação partiu de duas premissas: a) A Lagoa da Conceição seria sujeito se direitos ecológicos, nos termos do artigo 133 da Lei Orgânica do Município de Florianópolis e da Constituição Federal e b) o estado de coisas inconstitucional, caracterizado pela irresponsabilidade organizada no funcionamento da estrutura institucional vigente, implementada de forma fragmentada e não sistêmica, tendo sido incapaz de efetivar a proteção legal e regulatória federal, estadual e municipal em matéria ambiental, sendo insuficiente para salvaguardar a integridade ecológica da Lagoa da Conceição.

Trata-se de um exemplo legítimo de participação comunitária com o objetivo de melhor gerir os bens ambientais.

Com efeito, recentemente a Lagoa da Conceição sofreu um grave acidente, com o despejo de efluentes, e sofreu grave risco de perecimento.

A Lagoa pertence a um ecossistema na interface oceano e terra. Faz parte de um quadro natural em constante transformação, com importantes modificações geológicas e ambientais.

A importância da Lagoa da Conceição para a conservação da biodiversidade também se justifica pela existência de um complexo mosaico de dunas, restingas e florestas, reconhecidas como integrantes do bioma Mata Atlântica, inclusive em estágios avançado de regeneração. Por tal motivo, boa parte do seu entorno ou já é reconhecido como unidade de conservação, como o Parque Estadual do Rio Vermelho, O Monumento Nacional da Galheta e o Parque Municipal das Dunas, ou é objeto de proposta em face de implementação, como é o caso do Refúgio de Vida Silvestre Municipal de Meiembipe, que engloba quase em sua totalidade a região da Costa da Lagoa.

Não obstante, a degradação e o risco de perecimento do relevante mas frágil ecossistema da Lagoa da Conceição já foi objeto de inúmeros estudos realizados no decorrer de vários anos. De acordo com diagnóstico ambiental elaborado ainda na década de 90, há muito tempo tem-se alertado sobre as causas e as implicações que o desrespeito às condicionantes ambientais tem acarretado para a região.

Com efeito, a poluição cumulativa, notadamente nas cadeias alimentares dos animais, agravada por impactos do desmatamento, da destruição das nascentes, da canalização de cursos d'água, dentre outras formas de ocupação irregular em área de preservação permanente (APP), têm intensificado cada vez mais a deflagração de um cenário de irreversibilidade.

Neste sentido, a continuar o estado de coisas, o prazo de vida da Lagoa da Conceição se extinguirá. Há também evidências científicas recentes bastante claras sobre essa afirmação.

Ressalte-se que as condições de tratamento de efluentes na ETE Barra da Lagoa e ETE Lagoa da Conceição tem impacto direto no estado de degradação e no risco de perecimento do ecossistema da Lagoa da Conceição. Saliente-se que ambas realizam apenas tratamento secundário, ou seja, tratam a matéria orgânica do efluente, mas não removem totalmente o nitrogênio e o fósforo da água, de modo que favorecem o aumento de produtores primários, algas e microalgas, que consomem o oxigênio da água, levando à eutrofização, e consequentemente, à morte de diversas espécies.

Recentemente, com o extravasamento ou rompimento da Barragem de Evapoinfiltração, houve o agravamento do cenário de colapso das condições bióticas da Lagoa da Conceição, como a Nota Técnica 03/PES/2021, que indicou o colapso e a mortalidade de milhares de peixes.

De outra parte, nota-se a insuficiência de decisões mandamentais isoladas frente a natureza estrutural do problema de degradação da Lagoa da Conceição.

Assim, existem outras ações, com objetivo de cumprimento da legislação federal e preservação das margens, além da mitigação da poluição e sobre o devido licenciamento das estações sanitárias, o que demonstra a dificuldade de implementação de efetivas mudanças na realidade concreta, devido à natureza estrutural das deficiências que acometem os órgãos ambientais.

Na esfera de atribuições administrativas, observa-se o número expressivo de processos administrativos oriundos de infração ambiental que são extintos em razão da prescrição intercorrente, que ocorre por desídia da administração pública, que não dá andamento aos processos por mais de três anos.

Além disso, não são ajuizadas ações civis públicas pelo Município, o qual deixou de cumprir 38 ações de TAC e 19 execuções judiciais e 38 execuções por quantia certa, relacionados a ocupações ilegais. Assim, existe o desinteresse do Município na resolução de ocupações irregulares, tendo o Ministério Público Estadual qualificado como desidiosa a postura e a vontade política do ente municipal para o reordenamento urbano.

Neste sentido, a caracterização da incapacidade reiterada de governança da Lagoa da Conceição restou ainda mais evidente no episódio do extravasamento ou rompimento da Barragem de Evaporificação, ocorrido no dia 25 de janeiro de 2021.

Conforme parecer técnico elaborado pela Floram, esse desastre demonstrou a desconsideração dos riscos de rompimento do talude, a não identificação da situação emergencial frente a um evento externo e a necessidade de treinamento, bem como a ausência de documentos relativos a monitoramento da segurança e a ausência de ações previstas no Plano de Emergência e Contingência.

Com efeito, o iminente risco de vazamento da lagoa artificial e infiltração já era de conhecimento desde 2017.

Neste sentido, deve ser destacada a falta de cooperação, comunicação e efetividade dos atores, com atribuição de governança e gestão da Lagoa da Conceição. Já havia um Comitê de Gerenciamento da Lagoa da Conceição a nível estadual, com regulamento interno disposto no Decreto Estadual nº 2030/2001. Embora constituído há mais de vinte anos, não há comprovação de seu efetivo funcionamento, o que demonstra a ineficácia da gestão e inexistência de governança ecológica pelos atores responsáveis.

Assim sendo, houve um contexto de judicialização e medidas administrativas ineficazes, o que gerou a demanda por uma ação estrutural.

Outrossim, foi requerida na petição o reconhecimento de direitos à Lagoa da Conceição, o que advém da interpretação ecologizada do ordenamento jurídico.

Com efeito, foi abordado o dever de proteção de entes não humanos e a inclusão destes no círculo de sujeitos titulares do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme reconhecido no artigo 225 da Constituição Federal, bem como os avanços nesse sentido já alcançados na jurisprudência pátria e em outros países, inclusive para a garantia do equilíbrio do sistema climático global e proteção de populações e ecossistemas em situação de vulnerabilidade, além da possibilidade e a necessidade de conferir direitos a entes naturais, conforme previsto expressamente no artigo 133 da Lei Orgânica do Município de Florianópolis.

Neste sentido, na petição inicial, os autores concluíram que haveria a falência no modelo de Gestão Ambiental vigente, que não aborda a situação, já bastante delicada, de forma ecossistêmica e a partir de estratégia não fragmentada, e que mantém certa tolerância social da degradação ambiental. Com efeito, o desastre ocorrido na Lagoa da Conceição, a partir do rompimento da Barragem de Evavoinfiltração da CASAN, deixa clara a fragilidade do sistema de governança – não somente a nível local – que, desenhado a partir do paradigma mecanicista, desconsidera a totalidade social e ecológica da região e falha em proteger as vidas humanas e não humanas que dependem do ecossistema da Lagoa.

Por conseguinte, há um manifesto problema estrutural na gestão e governança da Lagoa da Conceição, comprometendo a sua própria existência, em consequência da inação, da falta de implementação e garantia de normas e políticas ambientais, da fragmentação de sua gestão e da ausência de estruturas de governança participativa, multinível e interagendas que respeite sua integridade ecológica e configuração ecossistêmica. Apesar da edição de inúmeras leis, da instituição de diversos órgãos e cargos, da propositura de ações judiciais, da aplicação de penalidades administrativas e judiciais, e da celebração de acordos, a maneira em que tais medidas foram tomadas não garantiu a salvaguarda da Lagoa da Conceição, cuja qualidade ambiental tem vindo a piorar com o passar dos anos.

Portanto, considerando o atual quadro de colapso ambiental instalado, os autores requereram o reconhecimento da existência de um “estado de coisas inconstitucional” decorrente de práticas institucionais caracterizadoras de “irresponsabilidade organizada”, a justificar a determinação do Juízo da adoção de medidas estruturais, prospectivas, voltadas à rediscussão do status quo de atuação do Poder Público, consoante pleiteado na ação.

No âmbito da Lagoa da Conceição, estão presentes todas as circunstâncias ensejadoras desse reconhecimento, conforme indicado pela doutrina especializada ao tratar do tema:

- a) há vulneração massiva e generalizada de direitos fundamentais de um número significativo de pessoas;
- b) prolongada omissão das autoridades no cumprimento de suas obrigações para garantia e promoção dos direitos;
- c) a superação das violações de direitos pressupõe a adoção de medidas complexas por uma pluralidade de órgãos, envolvendo mudanças estruturais, que podem depender da alocação de recursos públicos, correção das políticas públicas existentes ou formulação de novas políticas, dentre outras medidas;
- d) potencialidade de congestionamento da justiça, se todos os que tiverem os seus direitos violados acorrerem individualmente ao Poder Judiciário.

Isto se relaciona com a compreensão do que a doutrina denomina de fenômeno da irresponsabilidade organizada, que se manifesta “quando os especialistas que defendem os riscos são mesmo tempo criadores e avaliadores do risco que criam, sob uma política de invisibilidade de tais riscos permanentemente invisível”. Veja-se a opinião dos pareceristas consultados sobre a identificação de circunstâncias características desse quadro no caso concreto:

A irresponsabilidade organizada é um fenômeno que legitima a não imputabilidade sistêmica das ameaças, e consolida a legalização das contaminações, a partir do controle das políticas de conhecimento e produção do saber sobre os riscos, sonogando o acesso à informação, e gerando em seu lugar, o silêncio, falta de percepção e o ocultamento institucionalizados.

[...]

A gestão ambiental da Lagoa da Conceição se enquadra firmemente nos conceitos expressos acima de Irresponsabilidade Organizada e Sociedade de Risco, pois o Poder Público deixa de fazer um controle e fiscalização necessários, sabendo da complexidade ambiental, promovendo de forma constante inações, ocultações de informações, omissões, agindo, sem a devida clareza e com irresponsabilidade face ao bem comum do povo.

Deste modo, os autores concluem que o conjunto de fatos confirma não só o colapso ambiental e o risco de perecimento da Lagoa da Conceição, mas, também, a irresponsabilidade organizada por parte dos atores públicos competentes, demonstrada pela falta de coordenação entre as ações, pela dificuldade de monitoramento e cumprimento de acordos e decisões judiciais, e pela inexistência de planejamento e de efetiva utilização de mecanismos

deliberativos e consultivos. Enfim, estes se mostram não apenas incapazes de solucionar efetivamente a questão, mas, também, têm contribuído para a perpetuação da crise pelo omissivo ou desidioso cumprimento de obrigações legais.

Na petição inicial, importantes argumentos são trazidos, como a inafastabilidade da jurisdição frente a lesão de direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos direitos da natureza.

Com efeito, em vista da fundamentalidade do artigo 225 da Constituição Federal, como salienta o Min. Antônio Herman Benjamin (2005), tal garantia constitucional reduz o exercício da discricionariedade do administrador, fazendo com que este, antes de todas as suas decisões, tenha que considerar se o ato causará um dano à natureza, devendo assim, entre as várias alternativas viáveis ou possíveis, optar sempre por aquela menos gravosa ao equilíbrio ecológico, aventando, inclusive, a não ação ou manutenção da integridade do meio ambiente.

Ocorre que, dentre as opções situadas no espaço de discricionariedade da administração, não estão incluídas a inação e a proteção insuficiente do meio ambiente, como o Min. Herman Benjamin (2005) também assevera, valendo-se dos ensinamentos de Sálvio de Figueiredo Teixeira, entendendo que a proteção do meio ambiente e dos consumidores, “ao contrário dos direitos fundamentais clássicos, exige a atuação do Estado, proibindo-lhe a omissão.”

Nesta senda, verifica-se que os direitos fundamentais vinculam os órgãos administrativos e estabelecem vedação de sua proteção insuficiente, decorrência do princípio da proporcionalidade, segundo o qual “o Estado não deve agir com demasia, tampouco de modo insuficiente na consecução dos seus objetivos”, ou, em outras palavras, é “entendido como vedação simultânea de excesso e omissão”.

A atuação insuficiente que falta com deveres de prevenção e precaução acarreta arbitrariedade por omissão, como leciona Juarez Freitas (2007), *in verbis*:

b) o vício da discricionariedade insuficiente (arbitrariedade por omissão) – hipótese em que o agente deixa de exercer a escolha administrativa ou a exerce com inoperância e insuficiência, inclusive ao faltar com os deveres de prevenção e precaução. Nessa modalidade igualmente patológica, a omissão – verdadeiro dardo que atinge o coração dos objetivos constitucionais – traduz-se como descumprimento das diligências impositivas.

Neste sentido, assim como afirma a doutrina de Direito Administrativo, o mesmo se dá no Direito Ambiental: tendo assente que o meio ambiente é um direito fundamental constitucionalmente protegido e que deve ser tutelado por políticas públicas, havendo omissão ou inefetividade dos demais poderes em sua proteção, ele é passível de exigência judicial. É,

portanto, inegável o papel que possui o Poder Judiciário na concretização da efetividade do Direito Ambiental.

Destarte, conforme Vladimir Passos de Freitas (2007), a judicialização de políticas públicas ambientais é forma de dar efetividade ao direito fundamental previsto no artigo 225 da Constituição Federal, sempre com prudência e limites considerados na decisão judicial, evitando arroubos ou posições inadequadas à realidade socioambiental e econômica. É o que defende a estruturalidade da ação civil pública, apresentando-se como meio processual mais adequado para se buscar a tutela efetiva do meio ambiente, inclusive para pretensões ligadas à política pública ambiental, no caso da Lagoa da Conceição.

Neste passo, é importante salientar que a produção legislativa, como fato solitário, não basta. O Direito Ambiental haverá de ser algo mais que a disposição metódica de normas e padrões de comando e controle inaplicáveis ou inaplicados (*law on the books*), ou, noutra perspectiva, deveria ir além da asséptica análise teórica que daí se construa. Importa tanto conhecer a norma, em sua abstração formal, como no cotidiano de sua aplicação (*law in action*), vale dizer, na sua implementação. À Ordem Pública Ambiental legislada haverá que se acrescentar o matiz implementador.

São importantes e relevantes os argumentos contidos na petição inicial, para situar a demanda em momento de mudança de paradigma acerca do papel do Poder Judiciário. Trata-se de momento em que é oportuno e necessário abandonar uma perspectiva centrada no “Juiz de Danos”, (constrangido a somente olhar para trás), migrando para uma concepção de “Juiz de Riscos” ou “Juiz da prevenção ou precaução”, compreendendo como

[...] um Juiz ou Tribunal apto a evitar a ocorrência de danos ecológicos – muitos deles, irreversíveis, como a destruição de um habitat e a extinção de espécie da fauna ou da flora, voltando-se para a resolução de conflitos em vista do presente e futuro, inclusive diante dos interesses e direitos das futuras gerações (humanas e não humanas).

Por conseguinte, a ação civil pública da Lagoa da Conceição possui uma singularidade ímpar, pois aborda a necessidade de uma efetiva governança socioecológica para a proteção da Lagoa da Conceição.

Com efeito, no caso em apreço, a interdependência dos sistemas social e natural, compreendida a partir de uma abordagem do metabolismo social, impõe a necessidade de uma governança que assegure, efetivamente, a a) proteção não fragmentada e integral de seus ecossistemas e comunidades que dela dependem. Essa visão sistêmica e complexa é indispensável “para a preservação e recuperação da integridade ecológica, das relações

intersistêmicas e dos serviços ecossistêmicos e ambientais da região” e, essencialmente, para assegurar e fortalecer a “dignidade da vida de humanos e não humanos que dependem e se relacionam com esse sistema, em consonância com o artigo 225, § 1º, I da Constituição Federal que, como visto, estabelece o dever do poder público de “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e promover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas”.

Neste sentido, para ser viável, o modelo de governança também precisa incluir b) esforços coordenados de ações multinível e interagendas. Nesse propósito, se faz necessário políticas públicas ambientais, organizadas em arranjos institucionais, ou seja, a partir de complexo de normas (das distintas esferas federativas), atores (públicos e privado, nas diferentes instâncias – administrativa, judicial e sociedade civil, processos e instituições (Administração Pública e agências estatais), a ser efetivado dinamicamente para determinados objetivos. Portanto, são exigidos arranjos jurídico institucionais adequados, que articulem os diversos órgãos e entidades envolvidos, para além das percepções e interesses setorializados, em esforço de integração de ações (no caso, sobretudo em matéria de meio ambiente, saneamento, recursos hídricos, saúde pública, mudanças climáticas e gestão de riscos de desastres).

Deste modo, a demanda possui argumentos de que a superação do problema estrutural em discussão envolve, imprescindivelmente, c) “o desenho de novas estruturas de governança participativa, adequados para garantir e acompanhar a implementação de normas e políticas”. A respeito, o poder dever do poder público emanado do texto constitucional (artigo 225) determina que o papel do Estado não é somente de um simples proprietário dos bens ambientais; passa a ser o de um “gestor ou gerente”, somente administrando bens que pertencem a outrem e, por isso, devendo conduzir sua gestão de maneira aberta à participação da comunidade, prestando contas sobre a utilização dos “bens de uso comum do povo”, concretizando um “Estado Democrático e Ecológico de Direito (LEITE; AYALA, 2004) (art. 1º, 170 e 225, CF). Portanto, os espaços decisórios devem avançar para além dos limites estatais, incluindo a sociedade civil, atributo este de alcance amplo, pois abrange também o reconhecimento e a participação de interesses próprios de outras espécies e de distintas gerações” (CAVEDON-CAPDEVILLE, 2006).

Com efeito, a governança socioecológica está, ainda, diretamente relacionada com o d) reconhecimento do valor intrínseco e dos direitos da Natureza. É mister que, nessa perspectiva, a dignidade e os próprios direitos dos seres humanos estejam entrelaçados com os direitos dos entes naturais. Os “Projetos de vida de seres humanos e não humanos se

interconectam”, e, por isso, os impactos das ações humanas sobre os sistemas ecológicos, como o da Lagoa da Conceição, ameaçam outras formas de vida, sendo nitidamente uma questão de justiça ecológica (CAVEDON-CAPDEVILLE, 2006).

Como consequência, tem-se a ampliação da comunidade de justiça e do círculo de atores e interesses no âmbito da governança socioecológica, integrando os seres não humanos e a consideração de seu direito de existir, realizar seu projeto de vida e cumprir suas funções ecológicas.

Assim sendo, resta evidente que a solução concreta e definitiva para a crise ecológica e socioeconômica da Lagoa da Conceição virá de seu tratamento sistêmico e não fragmentado, que somente pode ocorrer com o funcionamento orquestrado de todos os atores envolvidos (articulação interinstitucional em todos os níveis, cooperação interagendas e participação social) e considerando interesses intergeracionais e interespecies (perspectiva de direitos) – o que se entende como atributos específicos de um modelo de governança socioecológica.

Neste sentido, o Superior Tribunal de Justiça já manifestou o entendimento de que a “proteção ambiental conferida constitucionalmente, que implica a incorporação da governança ambiental e ecológica, dando contornos extremamente importantes ao exercício do direito de propriedade, combatendo a perspectiva liberal individualista agressora do meio ambiente, de modo a concretizar o objetivo do desenvolvimento sustentável.”

Primeiramente, o artigo 225 da Constituição Federal de 1988, núcleo normativo da governança ambiental brasileira, já reconhece, dentre as responsabilidades e deveres do Poder Público, diversos elementos caracterizadores de uma governança socioecológica, pautada no respeito à integridade ecológica¹. A Constituição Federal de 1988 traz uma perspectiva de governança biocêntrica, não restrita aos interesses humanos, na qual os limites e capacidades de sustentação da Natureza devem ser reconhecidos e protegidos, sob o risco de prejuízos para o florescimento da própria vida, e não apenas dos seres humanos.

Além disso, encontra-se consolidado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal o entendimento de que a melhoria de políticas públicas ambientais deve primar por uma perspectiva intergeracional. Conforme recente julgado:

[...] essa nova perspectiva demandou do Estados a construção de políticas públicas mais elaboradas, atentas à gestão eficiente dos recursos naturais, das matérias-primas, ao diagnóstico e ao controle das externalidades negativas ambientais, todos esses instrumentos atendem à perspectiva intergeracional, na medida em que o desenvolvimento sustentável estabelece uma ponte entre os impactos provocados pelas gerações presentes e o modo como os recursos naturais estarão disponíveis para as gerações futuras.

O texto constitucional também reconhece expressamente a cooperação como atributo para a proteção da Natureza ao estipular que o dever de proteção incumbe, de forma genérica, a toda a coletividade e, de forma escrita, a todos os entes federados (art. 225, caput). Do mesmo modo, convém salientar que a proteção das paisagens naturais notáveis, dos sítios arqueológicos, do meio ambiente, e a preservação das florestas, da fauna e da flora são de competência comum a todos os entes da federação (artigo 23, III, VI e VII da Constituição Federal), a ser desempenhada em observância ao princípio da eficiência, que rege a Administração Pública (art. 37, da Constituição Federal de 1988).

Trata-se, ainda, de deveres estatais e de competência comum a serem exercidos cooperativamente nos termos da Lei Complementar 140/2011. Esta lei prevê uma série de instrumentos de cooperação institucional (artigo 4º), que são fundamentais para garantir a efetividade das medidas administrativas e, principalmente, a coordenação institucional e multinível. A realização de consórcios públicos, convênios e acordos de cooperação técnica; o estabelecimento de fundos e outros instrumentos econômicos; e a delegação de atribuições e da própria execução de ações a órgão ambiental mais capacitado, são exemplos deste viés cooperativo, fundamental à governança sistêmica, eficaz e integrada.

A propósito, consoante jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, “a competência para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora é comum entre todos os Entes Federativos, o objetivo é que eles ajam em harmonia, formando um sistema.

No tocante à participação ampla, tema da presente dissertação, vale destacar, ainda, em relação a diversas políticas setoriais, os princípios da gestão democrática da cidade (artigo 2º, inciso II, da Lei nº 10.257/2001) e da gestão participativa e descentralizada no que diz com recursos hídricos (art. 1º, inciso VI, da Lei nº 9.433/97). Tal atributo também está presente na Política Nacional sobre Mudança do Clima (artigo 4º, incisos I, V, VI e VII, e artigo 5º, inciso V, da Lei nº 12.198/2009), inclusive a partir de uma perspectiva de participação intersetorial e socioecológica; e na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (art. 3º e art. 4º da Lei nº 12.608/2012).

Por fim, o Decreto Federal nº 9.203/2017, que dispõe sobre a Política de Governança da Administração Pública Federal, constitui-se em norma a impor dever de efetividade de gestão e governança aos entes públicos. Dentre as diretrizes, destaca-se o direcionamento para ações inovadoras e busca de resultados, a integração e articulação das instituições e dos serviços

públicos, e o apoio à participação da sociedade nas decisões e à transparência (art. 4º, incisos I, II, IV, VIII, XI).

Neste sentido, os autores elencaram farta legislação que dão suporte à pretendida governança ambiental.

Para tanto, foram requeridas Medidas Estruturantes Específicas.

Ressaltou-se que seria essencial a designação, de forma participativa e coletivamente, de um Guardiã dos direitos e interesses da própria Lagoa da Conceição, com atribuições específicas para defender o seu valor intrínseco e garantir que a sua existência (integridade ecológica) seja considerada, preservada, mantida, conservada, restaurada e protegida.

Propugnou-se pela instituição de um Plano Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição, a ser elaborado através desta ação civil pública e com aval do Juízo, sendo discutido, executado, monitorado e concluído pela CJ-PLC.

A Câmara Judicial deverá ter os seguintes objetivos:

- 1 Diagnosticar e identificar os problemas existentes, inclusive no âmbito da governança socioambiental, a partir de informações que contemplem estudos, diagnósticos e medidas que já foram ou que estão sendo realizados por parte dos demandados e interessados para garantir a integridade ecológica da Lagoa da Conceição e a efetividade dos direitos fundamentais correlatos.
- 2 Estabelecer diretrizes e prioridades que considerem o problema de efetividade de direitos fundamentais de forma não fragmentada e sistêmica, englobando diversas áreas específicas (uso e ocupação do solo, saneamento e recursos hídricos, biodiversidade, áreas ambientalmente protegidas – Unidades de Conservação, APP, remanescentes de mata atlântica – redução do risco de desastres, patrimônio sociocultural e questão climática), distintas esferas (judicial e administrativa), e considerando ampla participação e consideração de interesses humanos e não humanos, inclusive das gerações futuras;
- 3 Definir ações e medidas específicas a serem implementadas pelos demandados, a partir de suas atribuições legais e em observância às diretrizes e prioridades estabelecidas, bem como a designação de Guardiã dos direitos e interesses da Lagoa da Conceição, com atribuições específicas para defender o seu valor intrínseco e garantir que a sua existência (integridade ecológica) seja considerada, preservada, mantida, conservada, restaurada e protegida, mecanismo de

- concretização de adequada estrutura de representação e realização de direitos, consoante argumentos aduzidos;
- 4 Definir cronograma de prazos e metas apropriados para a urgência do problema, englobando ações coordenadas, eficientes e eficazes, com hierarquização das medidas prioritárias;
 - 5 Indicação de valores compatíveis com o atendimento das medidas indicadas pelo PJ-PDLC, e respectivas fontes de custeio;
 - 6 Promoção de audiências públicas previamente à aprovação do Plano, assegurando a participação da comunidade na sua definição, bem como posteriormente, a fim de conferir-lhe o mais amplo conhecimento público;
 - 7 Elaboração de sítio na WEB para apresentação do PJ-PLC, informações relevantes, relatórios e resultados, assegurando a transparência e ampla publicidade das ações e medidas adotadas;
 - 8 Monitoramento da implementação das medidas estruturais previstas no PJ-PLC, bem como de seus resultados, inclusive mediante a apresentação de relatórios ao Juízo com periodicidade trimestral ou outra que entender pertinente, através de indicadores ambientais, socioeconômicos e de efetividade do direito aplicável ao caso;
 - 9 Avaliação dos resultados e sua análise visando a adoção de outras medidas ou a eventual alteração, revisão e atualização do PJ-PLC.

A decisão liminar foi deferida, acolhendo-se na íntegra os argumentos dos autores.

Interposto agravo de instrumento, tal recurso foi provido parcialmente, a fim de limitar os poderes do Juiz de primeira de instância, de modo a não dispor de recursos ou bens públicos, ou seja, conter qualquer tipo de ativismo judicial, eis que os bens e recursos públicos somente poderiam ser geridos pela administração pública.

Recentemente, foi designada audiência de conciliação, onde foram estabelecidos parâmetros para edital e início dos trabalhos da Câmara de Governança Ambiental. Em Tal audiência foi possibilitada a ampla participação da comunidade, com a participação de técnicos, associações de bairro, advogados e membros dos órgãos públicos.

O edital foi publicado recentemente e será realizada nova audiência para estabelecer os parâmetros da Câmara.

Recentemente foi realizada nova audiência, na qual foi determinada que a Câmara de Proteção da Lagoa da Conceição apresente um Diagnóstico, com as medidas a serem tomadas para recuperar e proteger a Lagoa da Conceição. Novamente, foi concedida ampla participação para técnicos, membros dos órgãos públicos, cientistas e advogados.

Neste sentido, percebe-se que a participação social, como macropolítica, foi fundamental para a recuperação e estabelecimento de nova governança corporativa voltada para a proteção ambiental. Trata-se de caso exitoso e eficaz, no qual a participação social desempenhou um importante papel a mudança de parâmetros na política de preservação ambiental do Município de Florianópolis.

Por conseguinte, cuida-se de uma ação civil pública estrutural, com parâmetros diferenciados, e que conta com ampla participação social, o que é importante para a realização de medidas. A participação social tem sido de suma importância em tal ação. Espera-se que tenha bons resultados no futuro, com uma nova governança ambiental na Lagoa da Conceição.

4.5 O CASO DO DERRAMAMENTO DE ÓLEO

No processo nº 50011514120134047200, o Ministério Público Federal ingressou com ação civil pública em face da CELESC (Centrais Elétricas de Santa Catarina – CELESC Distribuição S.A.), UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC E FUNDAÇÃO DO MEIO AMBIENTE DE SANTA CATARINA – FATMA, com o objetivo de identificar as áreas contaminadas e eliminar a fonte primária de contaminação, iniciando-se pela cessação de vazamento, conter e isolar a propagação de todos os agentes contaminantes, avaliar preliminarmente os fatos, iniciar a fase de remediação dos danos causados, eliminar os níveis de poluição ou minimizá-los.

Com relação ao mérito, pediu a condenação de penas de multa, indenização e financiamento de todas as despesas com a produção de provas.

Com efeito, na data de 21.12.2012, a Associação Caminho do Berbigão Pirajubaé solicitou ao MPF providências quanto aos graves impactos ambientais que poderiam ter sido causados pelo derramamento de milhares de litros de óleo isolante térmico, altamente tóxico e poluente, oriundos de transformadores localizados no Centro de Aperfeiçoamento – CEFA, nome dado à Subestação Elétrica Silva, 1069, na localidade da Tapera, região sul da Ilha de Santa Catarina, em Florianópolis.

Destacaram sua preocupação com os danos ambientais à Reserva Extrativista Marinha de Pirajubaé- RESEX Pirajubaé, especial com a poluição das águas da Baía Sul, a contaminação de caranguejos, peixes, ostras, mariscos e berbigões, bem como do manguezal, com graves riscos à saúde pública e, pois, ao sustento das famílias da comunidade tradicional de extrativistas da região.

Assim, a CELESC não teria tomado as medidas técnicas minimamente necessárias para conter e minimizar os danos ambientais, que se continuam agravando diuturnamente.

Na decisão liminar, foi decidido que se tratava de matéria relevante e urgente, pelo foi dispensada a prestação de informações em 72 horas. Tendo restado plenamente constatado e demonstrado que o vazamento de óleo não estaria sendo adequadamente contido pela CELESC e pela FATMA, bem como que existia a probabilidade de que o óleo já estivesse em meio à baía sul e rumando para a baía norte, foi aplicado o Princípio da Precaução, ao menos por alguns dias, até que viessem os resultados dos laudos que comprovassem que as baías sul e norte não estivessem contaminadas. Foi citada Jurisprudência no sentido de aplicação do Princípio da Precaução em caso de vazamento de ascarel, a fim de proteger as pessoas de grave risco à saúde pública, devendo a situação se normalizar nos próximos dias, assim que vierem os laudos e a prova pericial for realizada. Foi ressaltado que, conforme reconhecido pela Convenção de Estocolmo, os poluentes orgânicos têm propriedades tóxicas, são resistentes à degradação, se bioacumulam, são transportados pelo ar, água, pelas espécies migratórias através das fronteiras internacionais e depositados distantes do local de sua liberação, onde se acumulam em ecossistemas terrestres e aquáticos.

Neste sentido, foi deferido o pedido liminar para determinar: 1) à CELESC, à UFSC e à FATMA que, sob fiscalização constante do IBAMA, e seguindo as diretrizes do Manual de Gerenciamento de Áreas Contaminadas pela CETESB – identifiquem todas as áreas contaminadas e sob suspeita de contaminação pelo acidente de vazamento, devendo: a) eliminar a fonte primária de contaminação, iniciando-se pela cessação do vazamento, possivelmente ainda em curso, de fluido (mistura de óleo mineral com outras substâncias) originário das fontes primárias de poluição existentes na desativada Subestação da CELESC; b) conter e isolar a propagação de todos os agentes contaminantes relacionados ao acidente, sobretudo o próprio óleo, nos diversos meios físicos (ar, solo, água e outros), bem como nos organismos vivos (fauna e flora), inclusive nas populações humanas, imediata ou mediatamente expostos ou sob risco de exposição aos agentes contaminantes, c) avaliar preliminarmente os fatos (inclusive para definir a escala de prioridades de intervenção), a fim de iniciar, se possível, urgentemente,

a fase de remediação dos danos causados, pelo tratamento de todos os meios físicos (ar, solo, água e outros), organismos vivos (fauna e flora), inclusive nas populações humanas, que hajam sido contaminados ou estejam sob risco de contaminação, para eliminar os níveis da poluição relacionada ao acidente ou, se impossível, minimizá-los a padrões aceitáveis segundo as legislações internacional e nacional de referências a acidentes do gênero (por exemplo, as editadas pela ONU ou pelas entidades a ela relacionadas, como a OMS (Organização Mundial de Saúde), recepcionadas ou não pelo sistema jurídico pátrio, 2) à FATMA que – sob fiscalização constante do IBAMA e, se possível, de instituição reconhecidamente competente no trato de acidentes dessa natureza, tais como a CETESB e a FIOCRUZ, e com base nos Princípios da Precaução e da Prevenção, diante das incertezas de todas as autoridades envolvidas (ambientais, epidemiológicas, toxicológicas, de vigilância sanitária e defesa civil, etc), e por se tratar de provável contaminação ambiental gravíssima, caracterizada por óleo composto por PCBs, de reconhecido perigo ao meio ambiente e à saúde pública – amplie o embargo administrativo atual (feito nas áreas imediatamente próximas ao local do acidente) para toda a franja da Ilha de Santa Catarina, isto é, para toda a região costeira compreendida nas Baías Norte e Sul (os municípios de Palhoça, São José, Florianópolis, Biguaçu e Governador Celso Ramos), até que haja um diagnóstico preciso, seguro e definitivo sobre a contaminação e os seus impactos. Para tanto, deverá proibir a produção, a venda e o consumo dos produtos de maricultura em cada um desses Municípios, afora todas as demais providências a serem tomadas em conjunto com os Poderes Públicos Municipal, Estadual e Federal, nos diversos âmbitos abrangidos pela Saúde Pública, 3) à CELESC, à UFSC e à FATMA que, sob a fiscalização constante do IBAMA, e sob orientação e a fiscalização da Polícia Federal e do Ministério do Exército, promovam o isolamento imediato e definitivo da área, isto é, garantam que, diuturnamente, apenas e tão somente pessoas explicitamente autorizadas pelas demandadas possam ter acesso às dependências do Centro de Formação e Aperfeiçoamento – CEFA, nome dado à Subestação Elétrica desativada da CELESC, situada na Rua José Olímpio da Silva, 1069, na localidade de Tapera, na região sul da Ilha de Santa Catarina, em Florianópolis. Para isso, deverão garantir o policiamento constante (24 horas por dia) no local, que deverá ser especialmente orientado sobre todas as cautelas necessárias para a vigilância, principalmente enquanto os agentes contaminantes (óleo e materiais poluídos) permanecerem armazenados na área, 4) à CELESC, à UFSC e à FATMA que, diante da necessidade de defesa da Sociedade Civil e do Meio Ambiente, em respeito aos Princípios da Precaução e da Prevenção – promovam na mídia (por TV, rádio, jornais e revistas e internet) e nas ruas

contaminadas e sob suspeita de contaminação (por exemplo, mediante afixação de placas, cartazes e painéis) divulgação integral e esclarecedora sobre os fatos, inclusive sobre todos os riscos potenciais e efetivos relacionados ao acidente e seus agentes contaminantes, para que a sociedade, de imediato, com respaldo no Princípio da Informação, da Transparência e Publicidade, tenha condições efetivas de evitar o contato com os agentes poluentes ou, ao menos saber como agir caso já se haja contaminado, 5) a imediata realização de prova pericial no local do dano ambiental para verificar o tamanho do dano ambiental, se o ascarel continua vazando, se foi corretamente retirado do local, se contaminou a água do riacho, bem como do mar da baía sul e se contaminou organismos vivos da baía sul e norte.

Foi designada audiência de conciliação, na qual foram ouvidas autoridades, comunidade e cientistas. Todos puderam se manifestar, inclusive pessoas do povo e associações vinculadas à criação do berbigão e ostras. As partes apresentaram propostas várias propostas. A CELESC, de início, não pretendia assumir a responsabilidade pelo dano ambiental. O Ministério Público Federal apresentou as suas propostas. Foi colocado em pauta a possibilidade da CELESC assumir a responsabilidade pelo dano ambiental. A CELESC propôs assumir a responsabilidade objetiva pelo dano ambiental em valor a ser liquidado posteriormente e abatido proporcionalmente nos valores que forem aplicados na recuperação do dano. Propôs a pagar uma ajuda de custo aos maricultores e pescadores, bem como lucros cessantes até o dia 15 de fevereiro. Houve também o compromisso de adotar os protocolos da CETESB e FIOCRUZ para a despoluição do local. Com relação ao embargo realizado, foi apresentado laudo confeccionado pela USP, no sentido de que o óleo não continha ascarel e de que havia sido contido pelo amplo manguezal existente no local. Assim, considerando os fatores sociais envolvidos, tais como quinhentas famílias sem poder obter o seu próprio sustento, houve uma verossimilhança do direito suficiente para a liberação da área embargada e limitação da área já embargada pela FATMA. Com efeito, a área contaminada possui um amplo manguezal que acabou por provavelmente reter o óleo derramado. Por conseguinte, o Princípio da Precaução foi atendido, pois tal Princípio não teria como objetivo extinguir a economia local, mas assegurar garantias mínimas de que não haveria risco à saúde pública. Deste modo, foi entendido que é necessário compatibilizar o interesse social da maricultura com a saúde pública, até porque os próprios maricultores mencionaram que são feitos testes periódicos e a área estará sujeita ao um exame aprofundado realizado pela CETESB e a FIOCRUZ. De forma, houve a conclusão de que o Princípio da Precaução e da Prevenção serão atendidos com plenitude, pois os estudos a serem realizados darão a certeza necessária e a segurança jurídica aos maricultores

e à população em geral. Por conseguinte, considerando que a CELESC assumiu a responsabilidade objetiva pelo dano ambiental, que será liquidada posteriormente, decidiu-se que o objeto da ação restou prejudicado, pois a comunidade já vem recebendo informações sobre o acidente e está plenamente ciente das consequências. Deste, a quantificação do dano ambiental deverá ser realizada a posteriori, quando as partes fixarão quesitos e até poderão produzir perícia, para a quantificação exata do dano ambiental, dano ambiental esse que será proporcionalmente reduzido do investimento realizado na mitigação e recuperação da área degradada, sem prejuízo da indenização que poderá ser fixada a título por danos morais, que está incluída na responsabilidade objetiva.

Assim sendo, foi extinta a ação, em face do reconhecimento da responsabilidade objetiva pela CELESC, que inclusive pagará pelo dano moral, e julgada improcedente em relação aos demais réus.

A CELESC interpôs embargos de declaração.

Foram acolhidos os embargos de declaração para prestar esclarecimentos.

O Ministério Público Federal interpôs embargos de declaração.

Foram acolhidos os embargos de declaração para prestar esclarecimentos.

A CELESC foi intimada a contratar técnicos da CETESB e FIOCRUZ

A CELESC interpôs embargos de declaração.

Foram acolhidos os embargos de declaração para prestar esclarecimentos.

O Ministério Público Federal interpôs apelação.

A CESTESB interpôs embargos de declaração.

Foram acolhidos os embargos de declaração para prestar esclarecimentos.

A CELESC também interpôs apelação.

Foram apresentados quesitos e confeccionado o laudo pericial.

Foi determinada a retirada do material contaminado do local.

Os peritos foram ouvidos em audiência.

Foi indeferido o pedido de novo embargo, em face da prova pericial, que concluiu que o manguezal havia retido o óleo derramado.

A Celesc foi intimada a pagar indenização aos produtores de ostras e mariscos.

Foi determinada a complementação do laudo pericial.

A Celesc interpôs embargos de declaração.

Foram acolhidos os embargos de declaração.

Interpostos novos embargos de declaração, estes foram acolhidos.

Determinada inspeção judicial, foi confeccionado laudo pericial.

Realizada inspeção judicial, foi designada audiência.

Confeccionado novo laudo pericial, foi realizada audiência, na qual os peritos prestaram esclarecimentos.

Os peritos apresentaram laudo complementar e as partes apresentaram alegações finais.

Foi proferida sentença de liquidação, na qual a CELESC foi condenada a pagar o valor de dez milhões a título de indenização por dano ambiental e dez milhões a título de lucros cessantes.

Foram interpostos embargos de declaração.

Foram acolhidos os embargos de declaração.

A Federação das Empresas de Aquicultura e Associação Catarinense de Aquicultura interpôs recurso de apelação.

O Tribunal Regional deu provimento ao recurso de apelação para anular a sentença.

Foi determinada a reabertura do prazo para contestação.

Os réus apresentaram contestação e houve réplica.

As partes apresentaram alegações finais.

Foi proferida nova sentença, julgando parcialmente procedente o pedido para: 1) condenar solidariamente as rés ao financiamento integral de todas as ações e atividades de identificação, recuperação e gerenciamento das áreas afetadas pelo acidente, desde o seu início até enquanto perdurarem as suas consequências, conforme requerido o item c do pedido final do Ministério Público Federal, a fim de proceder a completa restauração natural da área atingida, 2) condenar a CELESC a indenizar as populações tradicionais de maricultura extrativista afetadas pelos impactos decorrentes do derramamento de óleo, identificadas como pescadoras artesanais extrativistas dentro e fora da área do embargo, que ainda não tenham sido indenizadas administrativamente, conforme a fundamentação, no montante de R\$ 3.645,00 para cada, valor apurado em 27.11.2013, o qual deverá ser atualizado pelos índices oficiais quando do pagamento, 3) condenar o IMA/SC e a CELESC ao pagamento de indenização por danos morais coletivos em face do dano ambiental ocorrido e seus reflexos no patrimônio cultural na comunidade atingida, o qual foi fixado no valor de R\$ 1.000.000,00, pro rata, a ser destinada ao Fundo de Interesses Difusos de que trata o artigo 13 da Lei nº 7.347/85.

Interpostos embargos de declaração, estes foram acolhidos para esclarecimentos.

Foram interpostos recursos de apelação que ainda não foram apreciados.

Neste sentido, o caso do derramamento de óleo revela a grande complexidade do Direito Ambiental, no qual foi necessária a aplicação do Princípio da Precaução, bem como a oitiva de técnicos e da comunidade em geral, a fim de prolatar decisão que fosse equilibrada, com a finalidade de proteger o meio e ambiente e ao mesmo tempo não extinguir todo um setor econômico existente no local controvertido.

Deste modo, foi importantíssima a realização de audiência de conciliação de caráter público, a fim de ouvir a comunidade, os cientistas, a fim de avaliar as consequências do embargo e a dimensão do dano ambiental, já que a área continha o amplo manguezal, que acabou retendo o óleo derramado.

Por conseguinte, como estudo de caso, revela-se importante a audiência de conciliação, a fim de ouvir a comunidade, os técnicos envolvidos, a fim de verificar quais os efetivos impactos no meio ambiente e quais os riscos que o derramamento de óleo poderiam ocasionar à população. A oitiva da comunidade, portanto, foi importante para a adoção de medidas preventivas, de modo a aplicar o Princípio de Precaução de forma equilibrada, de modo a proteger o meio ambiente sem, no entanto, extinguir a atividade econômica da maricultura. A participação social, neste sentido, revelou-se importante para averiguar as consequências e impactos das decisões judiciais preliminares, que foram balanceadas na medida que novas informações técnicas foram trazidas ao Poder Judiciário. A participação social foi decisiva para a tomada de decisões céleres e efetivas.

5 CONCLUSÃO

O cenário até aqui estudado demonstra que a sociedade de risco é um fato inegável e cada vez mais presente nos dias atuais.

O risco, que no passado era visto como uma mera fatalidade, passou a ser algo incontrolável e sem fronteiras, causando o medo da população em geral.

Passou-se a perceber a metamorfose do mundo, com intensas transformações que demandam novas formas de participação da sociedade, como a subpolítica, já que a política tradicional não oferece mais respostas para os danos ambientais ocasionados.

Neste sentido, o Direito Ambiental surge como um importante instrumento de transformação, eis que é fruto da participação social. A subpolítica acaba por pressionar pela criação de novas normas, que protejam o meio ambiente e a vida humana.

Por outro lado, o Direito Ambiental possui características singulares, eis que é extremamente complexo e cuida de direitos indisponíveis, ou seja, existe grande dificuldade de conciliação.

Neste sentido, o direito à participação, principalmente concretizado nas audiências públicas, revela-se como um instrumento imprescindível à efetivação do Direito Ambiental, a fim de possibilitar o acesso à informação à população atingida, de modo a dar mais celeridade e eficiência ao Poder Judiciário.

Com efeito, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento expressa em vinte e sete princípios, considerados como diretrizes a respeito do caminho a seguir em matéria de meio ambiente e desenvolvimento, previu, em seu princípio nº 10, que “ A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos.”

Como já consignado, a Constituição de 1988 garante a participação popular nos destinos da sociedade, por intermédio da adoção de um modelo de Estado Democrático Participativo, responsável pelo regime da democracia participativa no país, e do

reconhecimento dos direitos políticos como verdadeiros direitos à ampla participação política, não limitados aos tradicionais direitos de votar e ser votado. Além do mais, especificamente em tema do meio ambiente, a Constituição Federal favorece, igualmente, a participação política, seja ao qualificar o meio ambiente como bem de uso comum do povo, seja ao consagrar o direito de todos ao meio ambiente como direito fundamental, seja, finalmente, ao estabelecer um autêntico dever, que incumbe ao Poder Público e a toda coletividade, de preservar a qualidade ambiental.

No mesmo sentido, a Convenção de Aarhus assegura hipótese mais ampla e precisa de participação mediante o processo, relacionada ao acesso de informações ambientais, em que se abre a qualquer pessoa, nos termos da legislação nacional, a possibilidade de questionar em juízo a negativa ou a omissão da prestação de informações pelas autoridades públicas (artigo 9º, § 1º). Está-se diante, no ponto, de prerrogativa aberta a todas as pessoas que formularam requerimento de informações em matéria ambiental e não foram atendidas de maneira integral ou parcial, pelas autoridades públicas, independentemente de qualquer demonstração de lesão ou interesse de caráter individual e pessoal. A legitimidade, no caso, segundo se tem entendido, não se limita às pessoas físicas, podendo abranger, igualmente, organizações não governamentais legalmente constituídas e agrupamentos não personalizados.

Com efeito, nos diversos casos práticos analisados, restou evidenciado que a participação através das audiências públicas muitas vezes teve o condão de auxiliar o Poder Judiciário a encontrar soluções para os casos concretos. O Direito Ambiental, por ser muito complexo, muitas vezes é de difícil solução, e os processos podem se alongar por muitos anos.

Neste contexto de complexidade tecnológica, onde os institutos do direito tradicional não são mais eficazes, faz-se necessária a utilização da audiência de conciliação, com o objetivo de trazer mais informação ao Poder Judiciário. O Juiz deverá cercar-se de todas as informações possíveis para buscar o acordo, ou proferir a sentença, sempre de acordo com os Princípios do Direito Ambiental.

Destarte, apesar de existir uma carência de dispositivos legais que exijam a prática de audiências públicas para a construção do Direito Ambiental, de lege ferenda devem ser criados institutos que proporcionem a construção do direito ambiental através das audiências públicas, nas quais as partes e a sociedade em geral possam participar, discutir e construir o direito ambiental com suas propostas, de modo a dar mais eficácia e celeridade às decisões do Poder Judiciário.

Por conseguinte, a busca das audiências de conciliação tem como consequência a prestação mais célere e eficaz, na medida em que os casos extremamente complexos deverão ter uma decisão que procure levar em consideração os diversos interesses em conflito, de modo a trazer a paz social e garantir o bem estar das futuras gerações, conforme prevê nossa Constituição Federal.

Ao final, o trabalho realizado na 6ª Vara Federal de Florianópolis demonstra que a aplicação célere do Direito Ambiental nem sempre é possível, mas pode ser facilitada através da realização da audiência pública ambiental, na qual as partes podem construir o direito de modo mais célere e justo, de modo a trazer maior proteção ao meio ambiente e levando em consideração todos os interesses em conflito, de modo a trazer a conciliação tão almejada em todas as searas do Poder Judiciário. Conciliação e construção do Direito devem andar unidas para tornar mais célere e eficaz a aplicação do direito.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, P. F. **Ecocivilização: ambiente e direito no limiar da vida**. 2. ed. São Paulo: RT, 2008.
- BAHIA, C. M. B. **Nexo de causalidade em face do risco e do dano ao meio ambiente: elementos para um novo tratamento da causalidade no sistema brasileiro de responsabilidade civil ambiental**. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.
- BARBOSA, C. M. Reflexões para um judiciário socioambientalmente responsável. **Revista da Faculdade de Direito – UFPF**, Curitiba, n. 28, p. 107-120, 2008.
- BARRETO, V. *et al.* **Direito da sociedade policontextural**. Curitiba: Appris, 2013.
- BARRETO, V. P. **O fetiche dos direitos humanos e outros temas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- BARROSO, L. R. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- BECK, U. **La sociedad del riesgo**. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 1998.
- BECK, U. **La sociedad del riesgo global**. Madrid: Siglo Veintiuno de Espana Editores S.A., 2002.
- BECK, U. **A metamorfose do mundo, novos conceitos para uma nova realidade**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 2016.
- BECK, U. **La sociedad del riesgo mundial – en busca de la seguridad perdida**. Barcelona: Editora Paidós, 2008.
- BECK, U. **Sociedade de risco**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.
- BENJAMIN, A. H. B. O meio ambiente na Constituição Federal de 1988. *In*: KISHI, S. A. S.; SILVA, S. T.; SOARES, I. V. P. (Org.). **Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Afonso Leme Machado**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- BERTASO, J. M.; GAGLIETTI, M. J. **Diálogo e entendimento**. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2011.
- BIANCHI, P. **Eficácia das normas ambientais**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BONAVIDES, P. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BOTTINI, P. Reforma do Poder Judiciário e meio ambiente. *In*: JÚNIOR, J. S.; MIRANDA, M. P. S.; PITOMBEIRA, S. C. (Coord.). **Efetividade da tutela ambiental**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2008.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2002.

CÂMARA, A. F. **O novo Processo Civil brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2016.

CAMINO, M. E. M. B. Jurisgaia: a ética jurídico-ambiental. *In*: FIGUEIREDO, G. J. P. (Org.). **Temas de direito ambiental e urbanístico**. 2. ed. São Paulo: RT, 2001.

CANOTILHO, J. J. G.; LEITE, J. R. M. (Org.). **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CASTELLS, M. **Redes de indignação e esperança**. Movimentos sociais na era da Internet. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CAVEDON-CAPDEVILLE, F. S. 2006. **Parecer Anexo ao Processo nº 5012843-56.2021.4.04.7200**.

CAVEDON, F. S.; VIEIRA, R. S. **Acesso à justiça ambiental**: um novo enfoque do acesso à justiça a partir da sua aproximação com a teoria da justiça ambiental. 2007. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/campos/fernanda_cavedon_e_ricardo_vieira.pdf. Acesso em: 15 fev. 2020

CAVEDON, F. S. **Renovação do sistema jurídico-ambiental e realização do acesso à justiça ambiental pela atividade criadora no âmbito da decisão judicial dos conflitos jurídico-ambientais**. Tese de doutorado. 2006.

CATHARINA, A. C. **Democracia e poder judiciário**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1987.

CRUZ, A. R. S. **Habermas e o direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

DAIBERT, A. Notas sobre proteção ambiental e o Direito de propriedade no Direito Brasileiro. *In*: TEPEDINO, G.; FACHIN, L. E. (Org.). **O Direito e o tempo**: estudos em homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

DERANI, C. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Saraiva, 2008.

ESTADÃO. **Brasileiros consideram que país tem a pior resposta à pandemia**. 2020. Disponível em: <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,brasileiros-consideram-que-pais-tem-a-pior-resposta-a-pandemia-diz-pesquisa,70003335740>. Acesso em: 20 jun. 2020.

- FERREIRA, H. S. **Desvendando os organismos transgênicos: as interferências da Sociedade de risco no Estado de Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.
- FERRAJOLI, L. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- FREITAS, V. P. O poder judiciário e o direito ambiental no Brasil. **Revista da Escola Nacional da Magistratura**, v. 2, n. 4, out. 2007.
- GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora Unesp, 1991.
- GIDDENS, A.; BECK, U.; LASH, S. **Modernização reflexiva**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.
- GIDDENS, A. **Sociologia**. 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2005.
- GÓES, R. T. **Democracia deliberativa e jurisdição**. Curitiba: Juruá Editora, 2013.
- GOLDBLATT, D. **Social theory and the environment**. Cambridge: Polity Press, 1996.
- GOMES, C. A. **Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de proteção do ambiente**. Coimbra Editora, 2007.
- GRINOVER, A. **A tutela jurisdicional dos interesses difusos: a lei 7.347, de 24/07/1985**. Revista de Processo, São Paulo, n. 44, p. 113-128, out-dez. 1986.
- HABERMAS, J. **A inclusão do outro**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.
- HABERMAS, J. **Between facts and norms - contribuciones to a discourse theory of law and democracy**. Cambridge: Massachusetts, 1998.
- HABERMAS, J. **Direito e democracia**. Entre validade e faticidade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HENNIGFELD, J.; JANSOHN, H. (Orgs.). **Filósofos da atualidade**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2006.
- JONAS, H. **El Principio de responsabilidad: ensayo para una etica para la civilization tecnológica**. Disponível em: <https://etica.uazuay.edu.ec/sites/etica.uazuay.edu.ec/files/public/uazuay-etica-principio-de-la-responsabilidad-hans-jonas.pdf>. Acesso em: 25 out. 2021.
- KASSMAYER, K. **Cidades, riscos e conflitos socioambientais urbanos: desafios à regulamentação juridical na perspectiva da justice socioambiental**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

LEITE, J. R. M. **A Ecologização do direito ambiental vigente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris Direito, 2020.

LEITE, J. R. M.; AYALA, P. A. **Direito ambiental na sociedade de risco**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LEITE, J. R. M.; CEDONHO, M. L. P. C. F.; PEIXOTO, B. T. **Coronavírus e meio ambiente: rupturas para um Direito Ambiental em Metamorfose**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

LEFF, E. **Saber ambiental**. 7. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

LENZA, P. **Teoria geral da ação civil pública**. São Paulo, n. 14-15, abr.-set. 2003.

LOPES, A. D. M. **Audiência pública e processo democrático**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2019.

LOPEZ, T. A. **Princípio da precaução e evolução da responsabilidade civil**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

LUHMAN, N. **Legitimação do procedimento**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

LUÑO, A. P. **Los derechos fundamental**. 7. ed. Madrid: Tecnos, 1998.

LUPTON, D. **Risk**. New York: Routledge, 1999.

MACHADO, P. A. L. **Estudos de direito ambiental**. São Paulo: Malheiros, 1994.

MANCUSO, R. C. **Jurisdição coletiva e coisa julgada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MARCHESAN, A. M. M. **A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MARTINS, R. A. **Eficácia do sistema normativo ambiental: um análise a partir da degradação ambiental no campus da Universidade Federal de Santa Catarina**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

MAURICIO JR, A. O direito na sociedade de risco. **Ciência e Cultura**, v. 61, p. 11-13, 2009.

MEDINA, J. M. G. M.; FREIRE, A.; FREIRE, A. **Audiências públicas tornaram STF instrumento de legitimidade popular**. 2017. Disponível em: <https://www.conjus.com.br/2013-jul-04/audiencias-publicas-tornaram-stf-instrumento-legitimidade-popular>. Acesso em: 5 nov. 2017.

MELKEVIK, B. **Rawls o Habermas – un debate de filosofia del derecho**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO FILHO, N. B. **Pressupostos sociológicos e dogmáticos da fundamentalidade do direito ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

MILARÉ, É. **Direito do ambiente**. 2 ed. São Paulo: RT, 2001.

MIRRA, Á. L. V. **Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no direito brasileiro**. 2010. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MIRRA, Á. L.V. Acesso participativo à justiça em matéria ambiental e o princípio da proibição do retrocesso. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 24, n. 94 p. 19-48, 2019.

MORIN, E. **Educação e complexidade: os sete saberes e outros ensaios**. São Paulo: Cortez, 2002.

NALINI, J. R. **Magistratura e meio ambiente**. Notas para intervenção oral em Seminário sobre o Meio Ambiente, realizado pela Fundação Faria Lima, em São Paulo, em 29 de junho de 1995. Disponível em:

<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista2/artigo7.htm>. Acesso em: 12 out. 2020.

OLIVEIRA JUNIOR, J. A. (Org.). **Direitos fundamentais e contemporâneos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

PARDO, S. **O desconcerto do Leviatã, série direito ambiental para o século XXI, Política e direito diante das incertezas da ciência**. São Paulo: Marcial Pons, 2009.

PASSOS, J. J. Calmon de. O risco na sociedade moderna e seus reflexos na teoria da responsabilidade civil e na natureza jurídica do contrato de seguro. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, nº 57, 1º jul. 2002. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/2988>. Acesso em: 11 jul. 2011.

PILATTI, J. I. **Audiência pública na justiça do trabalho**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

QUINTERO, A. B.-U. **La definicion del derecho-deber individual y colectivo al ambiente em derecho constitucional comparado**. Caracas: Tribunal Supremo de Justicia, 2005.

RAWLS, J. **Liberalismo político**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. Brasília: UnB, 1981.

ROCHLITZ, R. **Habermas – o uso Público da Razão**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2005.

RORIZ, G. F. **A Audiência Pública na Jurisdição Ordinária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SALES, R. Ministro do Meio Ambiente defende passar 'a boiada' e 'mudar' regras enquanto atenção da mídia está voltada para a Covid-19. **G1 Política**. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml>. Acesso em : 1 jul. 2020.

SALLES, C. A. **Execução judicial em matéria ambiental**. São Paulo: RT, 2020.

SANCHES, S. O Poder Judiciário e a tutela do meio ambiente. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal, 1988.

SANTILLI, J. **Socioambientalismo e novos direitos**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. **Direito constitucional ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SEGOVIA, J. F. **Habermas y la democracia deliberativa** – una utopía tardo moderna. Madrid: Marcial Pons, 2008.

SEGURA, D. S.M.; BETRÁN, R. S. (Coord.). **Derecho y política en la sociedad del riesgo**. Espanha, Rioja: Universidad de la Rioja, 2009.

SHAPIRO, I. **Os fundamentos morais da política**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, V. P.; **Verde cor de direito**: lições de direito do ambiente. Coimbra: Almedina, 2002.

SILVEIRA, E. D. **Meio ambiente, terras indígenas e defesa nacional**. Curitiba: Juruá, 2010.

SOUZA FILHO, C. F. M. Introdução ao direito socioambiental. In: LIMA, A. (Org.). **O direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

SOUZA FILHO, C. F. M. **O renascer dos povos indígenas para o direito**. Curitiba: Juruá, 1998.

TATE, C. N.; VALLINDER, T. **The global expansion of judicial Power**. New York University Press, 1995.

TEIXEIRA, A. V.; OLIVEIRA, E. S. **Correntes contemporâneas do pensamento jurídico**. São Paulo: Manole, 2010.

TROMBKA, D. **Democracia deliberativa ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2022.

VEIGA, J. E. **A emergência socioambiental**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2007.

VEJA. **OMS dá recado a Bolsonaro**: “Esta é uma doença muito séria”. 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/oms-da-recado-a-bolsonaro-esta-e-uma-doenca-muito-seria/>. Acesso em: 20 abr. 2020.

VEYRET, Y. (Org.). **Os riscos**: o homem como agressor e vítima do meio ambiente. São Paulo: Contexto, 2007.

ZURN, M. Globale gefährdungen und internationale kooperation. **Der Bürger im Staat**, v. 45, n. 1, p. 49-56, 1995.