

RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA:

um importante instrumento para as políticas públicas ambientais

Robson Ivan Stival

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR)

Belmiro Valverde Jobim Castor

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR)

Valdir Fernandes

Universidade Positivo (UP)

RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA: um importante instrumento para as Políticas Públicas Ambientais

Resumo: Este artigo situa-se no campo interdisciplinar e trata do instituto jurídico da responsabilidade solidária a partir das perspectivas do Direito Ambiental e das Políticas Públicas. Tem por objetivo destacar a importância da solidariedade, pelo viés jurídico, para as Políticas Públicas ambientais. A pesquisa é teórica, descritiva e exploratória, com análise de dados bibliográficos pelo método dedutivo. São estabelecidas relações entre as Políticas Públicas, os novos paradigmas a partir da questão ambiental e a responsabilidade solidária.

Palavras-chave: Direito Ambiental, Políticas Públicas, Responsabilidade solidária.

JOINT LIABILITY: an important tool for environmental public policies

Abstract: This article lies in interdisciplinary field and deals with the law institute of the liability from the perspectives of environmental law and public policies. Aims to highlight the importance of solidarity, by legal bias, for public environmental policies. The research is exploratory and descriptive, theoretical, with bibliographic data analysis by the deductive method. Relationships are established between public policies, new paradigms from the environmental issue and the joint and several liability.

Keywords: Environmental Law, Public policies, Joint liability.

Recebido em: 22/08/2013. Aprovado em: 06/11/2013.

1 INTRODUÇÃO

Embora as proposições teóricas sobre desenvolvimento sustentável tenham consagrado três, cinco e, em alguns casos, até sete dimensões ou pilares, na prática, ocorre o predomínio da dimensão econômica, colocando em xeque as demais, especialmente a ambiental. Com efeito, o desenvolvimento baseado no modelo econômico decorrente da industrialização e do capitalismo ensejou o aumento desenfreado da produção e do consumo, causando necessidade de grande aumento na exploração dos recursos naturais. Há um pensamento geral no sentido de que os avanços tecnológicos encontrarão uma solução às crises ambientais que já se vislumbram ("tech fix"), apostando-se em "milagres" da tecnologia, embora estejam em disputa valores inestimáveis: a sadia qualidade de vida e as condições de sobrevivência das gerações futuras.

1.1 A importância do Direito Ambiental para a gestão do desenvolvimento

As políticas de desenvolvimento geram impactos ecológicos ao fomentar as atividades econômicas que se utilizam dos recursos naturais como matérias-primas. Se os recursos naturais são finitos e há um aumento demográfico, o desenvolvimento chegaria a um limite máximo com o esgotamento dos mesmos. De fato, há um conflito aparente entre o desenvolvimento e a sustentação deste pelo meio ambiente, que num primeiro momento parece ser insolúvel (SACHS, 2007, p. 59).

A ideia de "crescimento zero" ou do "não-crescimento" foi rejeitada pelos países no encontro de Founex, em 1971, e também na Conferência de Estocolmo, em 1972, principalmente por aqueles em desenvolvimento, por razões sociais. "Dadas as disparidades de receitas entre as nações e no interior delas, a suspensão do crescimento estava fora de questão, pois isso deterioraria ainda mais a já inaceitável situação da maioria pobre" (SACHS, 2009, p. 52). Uma melhor distribuição de renda, de fato, se fazia necessária, e para isso o crescimento econômico dos países mais pobres era fundamental (SACHS, 2009, p. 52).

De outro lado, criou-se a consciência de que o crescimento econômico ilimitado e "selvagem" não poderia prevalecer, sob pena de se comprometer a natureza e sobrevivência das gerações futuras, pois os recursos naturais são finitos.

Nesse contexto, a partir da década de 1970, o pensamento predominante foi o de seguir o

"caminho do meio", de se abandonar o conceito limitado de crescimento econômico para a adoção do conceito mais amplo de desenvolvimento, que engloba a mudança social e a sadia qualidade de vida. O desenvolvimento econômico deve ser "socialmente justo e ecologicamente sustentável" (HOGAN; VIEIRA, 1995, p. 21); "só pode continuar se for politicamente compatibilizado com a sustentabilidade ecológica e com a justiça social" (ZHOURI et al., 2005, p. 41).

Entretanto, verifica-se nos dias atuais que a ideologia do desenvolvimento sustentável não identifica o que se deve desenvolver e, além disso, está calcado em diretrizes internacionais subjetivas, situadas além das fronteiras regionais, fazendo com que o capital fique livre de uma regulação política e, com isso, surjam lutas sociais entre os vários agentes que disputam a apropriação dos recursos naturais. Estes agentes (cientistas, jornalistas, ambientalistas, ONGs etc.) rotulam-se de "legítimos" e "responsáveis" pelos recursos naturais, mas agem motivados pelo próprio capitalismo. "Nesse quadro, não haverá mais a possibilidade de qualquer 'desenvolvimento' e ainda menos que possa ser politicamente direcionado para qualquer alvo conscientemente prefigurado - menos ainda se esse alvo for a sustentabilidade ecológica" (ZHOURI et al., 2005, p. 41-42).

Isso mostra, no plano empírico, que não está sendo possível a ocorrência de um desenvolvimento ecologicamente sustentável dentro do sistema capitalista, ainda que tal conciliação, no plano teórico, venha sendo adotada pelos países como "bandeira" no sentido de se proteger o meio ambiente, e leva à tendência atual de se repensar o modelo do sistema de desenvolvimento, hoje voltado ao viés econômico, para que outro seja construído tendo como elemento central o meio ambiente (LEITE; AYALA, 2010, p. 23).

Sendo contestável o conceito de desenvolvimento sustentável para as Ciências Sociais, pois envolve uma pluralidade ou diversidade de definições (critérios multidimensionais), não sendo possível estabelecer definição única e consensual, passe a ter relevância a análise da dimensão normativa do instituto. "Parece-nos que uma dimensão central para entender o caráter contestável do conceito e sua importância como conceito para as Ciências Sociais é, justamente, acessar a dimensão normativa que ele traz consigo" (LENZI, 2005, p. 94).

Nesse passo, certo é que a sobrevivência humana e os modelos de desenvolvimento geram grande tensão com a natureza, acarretando situações de riscos, e que para regular e re-

solver os conflitos gerados da relação entre as pessoas, as atividades empresárias e o meio ambiente, emerge a importância do Poder Público, por intermédio do Direito Ambiental, para impor as regras de proteção ambiental que deverão nortear os envolvidos (titulares, gerentes e administradores de empresas, Estado-Juiz e população em geral), em prol das gerações presentes e futuras.

O Direito exerce um papel muito importante para a sustentabilidade ecológica do país, ao transformar em regras os valores de uma sociedade. Ele apresenta os mecanismos essenciais a serem utilizados pelo Estado para a proteção e garantia da sustentabilidade¹, esta entendida como "preservação da natureza irreversível", ou seja, "aspectos do ambiente que, uma vez destruídos ou consumidos, não poderão mais ser recriados de modo algum" (LENZI, 2005, p. 97).

Por suas peculiaridades, afirma-se que o Direito Ambiental é autônomo e independente dos demais ramos do Direito, tendo características próprias (D'ISEP et al., 2009, p. 209). Isto nem poderia ser diferente, porquanto o meio ambiente é um tema interdisciplinar, refletindo em vários campos ao mesmo tempo. Com efeito, um conhecimento disciplinar não permite a compreensão exata de um tema tão complexo quanto o meio ambiente.

Não pode ser enquadrado nem no Direito Privado, nem no Público. Para aquele, tudo o que não seja vedado por lei pode ser praticado; para este, somente se pode fazer aquilo que esteja previsto em lei. Sob o prisma ambiental, nem sempre aquilo que não é vedado por lei pode ser feito, pois pode haver limitações, assim como não basta a permissão do órgão ambiental, por exemplo, para que determinada atividade não possa mais ser questionada.

Novos paradigmas² surgiram ou ressurgiram com características próprias para o Direito Ambiental. Direitos metaindividuais, os princípios do poluidor-pagador, do protetor-recebedor, da prevenção, da precaução e da reparação integral, são alguns deles. O dinamismo do mercado e do sistema capitalista faz surgir novas atividades econômicas, muitas vezes não tratadas pela legislação. Deste modo, as omissões do legislador e as lacunas no ordenamento jurídico devem ser supridas e preenchidas pelos conceitos jurídicos inerentes ao Direito Ambiental, com escopo de se proteger o meio ambiente, que é a essência da sobrevivência da raça humana.

Assim, o Estado tem o papel fundamental de se cercar de todos os meios ou mecanismos para garantir a sustentabilidade e afastar

as situações de riscos ambientais, impondo condutas e comportamentos aos cidadãos, por meio do Direito Ambiental. O Direito Ambiental não é a solução milagrosa para a solução dos problemas ambientais, diante da contradição ou incompatibilidade entre o desenvolvimento sustentável e o capitalismo, como visto alhures, mas sem dúvida é um forte instrumento das políticas públicas com vistas à sustentabilidade.

1.2 A responsabilidade solidária como instrumento de política pública

Enquanto o modelo atual de desenvolvimento (econômico) não é revisto ou modificado, uma das alternativas existentes ao Estado é utilizar o Direito Ambiental como instrumento de proteção ao meio ambiente, mediante a utilização de institutos que foram construídos para isto, como é o caso da responsabilidade solidária.

Uma obrigação é solidária, sob o prisma jurídico, quando envolve uma pluralidade de credores (solidariedade ativa) ou de devedores (solidariedade passiva), sendo cada um deles titular da totalidade do crédito, no primeiro caso, ou responsável pela totalidade da prestação, no segundo. Na solidariedade ativa, mesmo havendo vários credores, o devedor tem a opção de pagar toda a dívida a apenas um deles, que repartirá o crédito entre os demais; na passiva, o credor tem a opção de exigir a obrigação de todos ou de apenas um dos co-devedores (o devedor que pagar poderá exigir dos demais suas quotas-partes).

Em matéria de responsabilidade ambiental, a solidariedade passiva recebe maior relevância. O credor de uma obrigação ambiental é um só, qual seja toda a coletividade (interesse público), representada pelo Estado, Ministério Público, associações, órgãos ambientais, ONGs, etc., ao passo que os sujeitos passivos podem ser vários, todas as pessoas - físicas ou jurídicas - que causaram ou se beneficiaram, direta ou indiretamente, da degradação ambiental.

A obrigação é solidária (passiva) porque cada um dos poluidores pode ser compelido a sanar toda a poluição produzida ou a pagar a totalidade dos prejuízos, ainda que não tenha sido o único causador dos danos ambientais.

A regra geral é que todos os poluidores são responsáveis pelos eventos ambientais, que tenham tido participação direta ou indireta no evento danoso (princípio do "poluidor-pagador"), ou que tenham se beneficiado, ainda que indiretamente, da atividade nociva ao meio ambiente, cada um deles respondendo pela totali-

dade da poluição. Há casos, porém, em que se pode exigir de uma pessoa a responsabilidade ambiental, de forma solidária (solidariedade passiva), mesmo não tendo ela tido nenhum envolvimento na degradação ambiental. Enfim, a pessoa não poluiu, nem se beneficiou da atividade poluidora, mas poderá ser obrigada a sanar ou reparar a totalidade do dano ambiental.

Deste modo, quanto maior o espectro na responsabilização de pessoas a determinados eventos ou atividades que possam trazer riscos ambientais, maior será a probabilidade de se prevenir o dano ambiental ou de repará-lo.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS: o papel do estado no contexto da questão ambiental

O Estado manifesta-se administrativa e operacionalmente mediante ações de intervenção direta, física ou financeira (projetos de infraestrutura e de fomento); políticas de indução ou fomento; políticas de inibição de comportamentos; e ações de manutenção (serviços essenciais).

O Direito Ambiental, regido pelos princípios da precaução e da prevenção, exerce importante papel para as políticas de inibição de comportamentos, pois estabelece as regras a serem obedecidas na sociedade visando a proteção do meio ambiente (interesse coletivo). Para tanto, o Direito Ambiental serve de instrumento para as políticas públicas. Em outras palavras, o papel do Estado no contexto da questão ambiental é desempenhado basicamente por meio de políticas públicas voltadas à preservação da natureza e da sustentabilidade.

Assim como o meio ambiente, a política pública é também um objeto interdisciplinar, pois abrange várias dimensões e interesses. Em linhas gerais, sem preocupação com o enquadramento em áreas específicas do conhecimento, pode-se dizer que políticas públicas consistem em ações do Estado em benefício dos cidadãos, mediante o emprego dos recursos oriundos destes através dos impostos, taxas, tarifas, contribuições, etc., na solução dos problemas sociais, econômicos, ambientais, dentre outros. As políticas públicas podem se manifestar por ações concretas, diretamente praticadas pelos órgãos governamentais, ou por meio da edição de leis (SILVA; SOUZA-LIMA, 2010, p. 4 - 5).

A economia costuma ser o principal ponto de partida das políticas públicas. Políticos e governantes preocupam-se com a elaboração e implantação de planos voltados a temas econômicos ou que tenham finalidade econômica

preponderante, tais como controle da inflação, equilíbrio da balança comercial, aumento do PIB, garantia de emprego, etc. Parte-se do pressuposto de que o desenvolvimento econômico acarreta, automaticamente, a melhoria de um país em todos os demais aspectos essenciais à coletividade (sociais, culturais, ambientais etc.).

Entretanto, tal aceção não pode ser aceita hodiernamente, sem ressalvas. A economia deve ser tratada apenas como um dos aspectos da relação entre o ser humano e a natureza. A natureza não pode ser vista como uma mercadoria. Nas décadas de 1950 e 1960, Furtado (1996, p. 8 - 9) já previa que quanto maior a acumulação de capital, maior é a "inércia do sistema, e as correções do rumo tornam-se mais lentas ou exigem maior esforço" no tocante aos problemas sociais e ambientais.

Não bastam apenas políticas públicas econômicas. De nada adianta um PIB elevado e um alto grau de consumo e de índice de emprego, se tais conquistas vierem acompanhadas de graves crises ambientais ou situações de risco, fatores estes que desestabilizam a própria economia.

Além disso, medidas e diretrizes no sentido da proteção do meio ambiente trazem limitações à liberdade das pessoas e das atividades empresariais (livre iniciativa), importantes princípios democráticos, fatores estes que dificultam a aplicabilidade e a eficácia das políticas públicas ambientais, principalmente numa sociedade marcada pelo baixo nível de escolaridade e cujas classes sociais menos favorecidas têm enorme ânsia em se inserir no atraente mercado consumidor.

Neste contexto, as políticas públicas constituem-se em um importante instrumento do Estado para a proteção do meio ambiente. Se a população não tem consciência dos impactos das atividades econômicas no meio ambiente, devem ser exigidas condutas ambientalmente corretas, e reprimidas atitudes lesivas ao meio ambiente, com efeitos preventivos, punitivos e educativos.

3 NOVOS PARADIGMAS A PARTIR DA QUESTÃO AMBIENTAL

A partir da década de 1970, os interesses sobre o tema "ecologia" não se limitavam apenas às academias e aos intelectuais; eles inspiravam comportamentos sociais, ações coletivas e políticas públicas a níveis locais e globais. "A discussão ambiental se tornou ao mesmo tempo criadora e criatura do processo de globalização" (PÁDUA, 2010, p. 82).

Com isso, novos paradigmas surgiram para propiciar maior proteção ao meio ambiente, pois os focados exclusivamente no desenvolvimento econômico não permitem por si só a sustentabilidade do planeta. Enquanto a economia raciocina em termos de anos ou décadas, “a escala de tempo da ecologia se amplia para séculos e milênios” (SACHS, 2009, p. 49 - 50).

São identificados abaixo os paradigmas surgidos a partir da questão ambiental, que se constituem nos pilares de sustentação do Direito Ambiental.

3.1 O objeto meio ambiente

Não se pode mais compreender a terra apenas a partir do direito de propriedade (garantia constitucional, com destaque à finalidade social - Constituição Federal, artigo 5º, XXII e XXIII); a poluição pode infiltrar nela e adentrar nos lençóis freáticos, contaminando o solo e a água, pondo em risco toda a coletividade. O mesmo ocorre com o rio que corta uma propriedade ou uma floresta existente em área particular. A poluição causada nos mesmos compromete a qualidade de vida de todos.

A fauna, a flora, o ar, os rios, a água e a terra formam o meio ambiente, o qual se constitui em um objeto juridicamente tutelado à parte dos interesses ou direitos individuais correlatos, decorrentes do direito de propriedade. Pode-se dizer então que este coexiste com a tutela do meio ambiente; o titular daquele tem a obrigação de proteger e resguardar este, sob pena de sofrer as sanções previstas no ordenamento jurídico. A poluição não traz apenas danos à terra como propriedade, mas também à natureza e, conseqüentemente, ao próprio ser humano.

3.2 Direito metaindividual

O bem ambiental é multidisciplinar, envolvendo o chamado “direito metaindividual”, que abrange os direitos difusos, coletivos “*stricto sensu*” e individuais homogêneos. Suas características principais são “a indivisibilidade, a indeterminabilidade de seus titulares (transindividualidade, metaindividualidade), e, no que tange ao seu objeto, a inter ou multidisciplinaridade” (D’ISEP et al., 2009, p. 207). Não é um bem particular nem público; é um bem de uso comum, de acordo com o conceito contido no artigo 225 da Constituição Federal. Uma poluição atmosférica, por exemplo, afeta o direito de todos que respiram o ar poluído, sejam os moradores de toda uma cidade (direitos difu-

sos) ou os que trabalham na indústria poluidora (direitos coletivos), e pode ser objeto de tutela de interesses individuais homogêneos, consistentes nos danos causados à saúde, e morais causados às pessoas que sofreram prejuízos concretos em sua saúde.

Por isso, o dano ambiental é uma “expressão ambivalente, que designa, certas vezes, alterações nocivas ao meio ambiente e outras, ainda, os efeitos que tal alteração provoca na saúde das pessoas e em seus interesses” (LEITE; AYALA, 2010, p. 92).

3.3 A sustentabilidade como fundamento constitucional

A principal evidência de que a sustentabilidade é um paradigma no atual sistema jurídico brasileiro é o fato de estar respaldada em fundamentos contidos na Constituição Federal, lei máxima do país. O artigo 3º da Constituição estabelece como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dentre outros, o desenvolvimento nacional (inciso II), a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e regionais (inciso III) e a promoção do bem de todos (inciso IV). Dentro do Título VIII - “Da ordem social”, a Constituição incluiu o “meio ambiente” em capítulo específico (Capítulo VI), no qual se destaca o artigo 225, preceituando que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, impondo ao Poder Público e à coletividade “o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Em suma, o desenvolvimento econômico alcançado sem prejuízo da qualidade de vida e da preservação do meio ambiente, em outras palavras, a sustentabilidade. O desenvolvimento sustentável nada mais é do que uma proposta de “compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” (SILVA, 2010, p. 24-25).

3.4 A prevenção ou a precaução

A importância da tutela jurídica do meio ambiente exige que se dê mais ênfase à prevenção ou precaução do que à repressão ou punição. O dano ambiental pode ser irreparável e, por isso, deve ser evitado. A preciosidade de tal bem torna imprescindível que se reforcem os meios de se prevenir a ocorrência de danos ambientais; a pena tem o escopo principal de evitar novos atos poluidores. A pena é a “prevenção refletida, que determina a repressão”

(DURKHEIM, 1984, p. 105). A função precípua da compensação ambiental não é a reparação dos danos causados "voltada para o passado", própria da responsabilidade civil, mas a prevenção de danos graves e, por vezes, irreversíveis, orientada para o futuro (MOTA, 2009, p. 27).

O princípio da precaução é mais restritivo do que o da prevenção. De acordo com o princípio da precaução, a atividade econômica não deve ser permitida se houver a probabilidade de ser poluidora. "É o potencial poluidor que tem o ônus da prova de que um acidente ecológico não vai ocorrer e de que adotou medidas de precaução específicas" (CANOTILHO; LEITE, 2008, p. 42). Para a prevenção, a atividade poderá ser permitida se forem adotadas medidas de cautela, vale dizer, certas limitações.

Os princípios da prevenção e da precaução são, pois, pilares do Direito Ambiental, eis que os danos ambientais são geralmente irreversíveis. Estão consagrados no artigo 225, caput da Constituição Federal. É dever do Estado e de todos a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. A Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) também prevê instrumentos que visam a prevenção ou a precaução, como é o caso da avaliação dos impactos ambientais (artigo 9º, III).

3.5 O princípio do poluidor-pagador

A legislação atribui aos infratores - agentes poluidores - a responsabilidade pelos danos ambientais praticados. É o princípio do poluidor-pagador, estabelecido pelo artigo 225, §3º da Constituição Federal, artigo 70 da Lei nº 9.605/98 e artigos 4º, inciso VII e 14, §1º da Lei nº 6.938/81.

O usuário que se beneficia dos recursos naturais não pode onerar a sociedade com a poluição gerada pela atividade por ele desenvolvida; é como se confiscar o direito de propriedade alheia (MACHADO, 2010, p. 67).

3.6 O princípio do protetor-recebedor

A Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos e introduziu no sistema o princípio do protetor-recebedor, por meio do disposto no artigo 6º, inciso II.

Por tal princípio, quem protege o meio ambiente deve receber incentivos fiscais ou econômicos. Não basta punir o agressor ou o poluidor; é preciso incentivar atitudes de proteção ao meio ambiente.

O paradigma do protetor-recebedor é coro-

lário dos princípios da prevenção e da precaução; os mesmos atuam antes da ocorrência dos danos ambientais ou para evitar que estes ocorram.

3.7 O princípio da reparação integral

Outro paradigma para a questão ambiental é o princípio da reparação integral, segundo o qual a condenação imposta ao agente poluidor deve ser a mais ampla possível, para que novas condutas lesivas sejam evitadas e afastadas todas as lesões ou ameaças para que, assim, o meio ambiente seja preservado ou restabelecido com a maior amplitude possível. Tal princípio está consagrado pelo artigo 225, §3º da Constituição Federal.

Deste modo, além das sanções criminais que preveem penas restritivas de direitos e de liberdade, uma mesma conduta poderá ser objeto, paralela e concomitantemente, de variadas medidas ou consequências nas esferas administrativa ou judicial civil (multas, obrigações de fazer, indenizações, etc.).

4 RESPONSABILIDADE AMBIENTAL

A violação de uma conduta regulada pelo direito enseja a aplicação de uma sanção. As sanções variam conforme a gravidade atribuída ao preceito violado, dependendo do grau de importância que o bem jurídico tutelado ocupa na sociedade em determinado momento histórico. A verdadeira função da pena estaria "em manter intacta a coesão social, mantendo toda a sua vitalidade à consciência comum" (DURKHEIM, 1984, p. 103).

As sanções podem ser de natureza civil ou penal. As questões ambientais, tendo em vista a importância e a fragilidade do objeto meio ambiente, geralmente envolvem sanções de caráter civil e penal, aplicáveis paralelamente.

4.1 Responsabilidade civil, penal e ambiental

A violação de uma conduta regulada pelo direito enseja a aplicação de uma sanção. As sanções variam conforme a gravidade atribuída ao preceito violado, dependendo do grau de importância que o bem jurídico tutelado ocupa na sociedade em determinado momento histórico. A verdadeira função da pena estaria "em manter intacta a coesão social, mantendo toda a sua vitalidade à consciência comum" (DURKHEIM, 1984, p. 103).

Na esfera civil, o interesse lesado é o privado. O ato do agente causa prejuízo material ou

moral a alguma pessoa, que deve ser reparado mediante o pagamento de indenização, com o objetivo de repor as coisas ao estado anterior ao dano.

Na seara penal, ocorre a violação de uma norma de direito público, através de um comportamento delituoso, reprovado pela ordem social. A sociedade reage aplicando uma pena ao delinquente, por intermédio do Estado-Juiz. Nessa modalidade, é indiferente que tenha havido ou não prejuízo para a vítima; o dano ocorreu para toda a sociedade, em decorrência da violação de uma norma de ordem pública (RODRIGUES, 1993, p. 5).

A responsabilidade ambiental, por sua vez, contém características peculiares, abrangendo tanto a responsabilidade de recomposição do dano (civil) como também a penal. A vítima pode sofrer prejuízos particulares por danos ambientais, que terão de ser indenizados pelo causador do evento danoso; ao mesmo tempo, o dano atinge e prejudica toda a sociedade. O patrimônio ambiental, "por ser coletivo, importando a toda a coletividade, qualquer membro dessa coletividade deve estar legitimado a protegê-lo" (VENOSA, 2004, p. 179).

Considerando a autonomia do Direito Ambiental, explorada em capítulo anterior, a nomenclatura utilizada neste trabalho é "responsabilidade ambiental", englobando os aspectos civis e penais (além dos administrativos), com ênfase à responsabilidade civil em matéria ambiental, porquanto o tema objeto - solidariedade - é instituto de direito civil.

4.2 As funções repressiva, restitutiva e preventiva da responsabilidade em matéria ambiental

De regra, há duas espécies de sanções no mundo jurídico, uma denominada repressiva, que consiste numa pena imposta ao agente, tendo por objetivo privá-lo de liberdade ou atingi-lo em sua honra, e outra denominada restitutiva, que não implica necessariamente um sofrimento ao agente, mas a reposição das coisas ao estado anterior. A primeira espécie compreende o direito penal e a segunda os demais ramos do direito (civil, comercial, administrativo, constitucional, etc. (DURKHEIM, 1984, p. 85-86).

O Direito Ambiental envolve sanções repressivas e restitutivas, estabelecendo penas que limitam a liberdade do agente ou restringem alguns de seus direitos, bem como medidas que visam possibilitar o retorno das coisas ao status quo ante, seja pela condenação do agente ao cumprimento da tutela específica

da obrigação, seja pela reposição patrimonial equivalente ao dano causado.

A proteção conferida pela responsabilização por dano ambiental decorre de uma função preventiva indireta, pois a sanção aplicada a um indivíduo serve como exemplo ou intimidação para que outros não repitam o comportamento danoso (BUCCI, 2003, p. 105). "Muitas vezes não basta indenizar, mas fazer cessar a causa do mal, pois um carrinho de dinheiro não substitui o sono recuperador, a saúde dos brônquios, ou a boa formação do feto" (MACHADO, 2010, p. 361).

4.3 Responsabilidade objetiva

O conceito tradicional de responsabilidade civil - marcado pelo pressuposto da existência de culpa, esta abrangendo tanto a culpa propriamente dita (o agente não queria o resultado, mas agiu com imprudência, negligência ou imperícia) quanto o dolo, que é o "pleno conhecimento do mal e direta intenção de o praticar" (MONTEIRO, 1989, p. 392) - não é suficiente para assegurar a proteção de certos interesses jurídicos mais vulneráveis. "A deficiência de meios, a desigualdade de fortuna, a própria organização social" acabariam por deixar "larga cópia de danos descobertos e sem indenização" (PEREIRA, 2003, p. 556).

A solução técnica encontrada para casos tais, dentre os quais a proteção ao meio ambiente - um bem jurídico de vital importância -, foi o instituto da responsabilidade objetiva, que independe da ocorrência de culpa, pois não se pode dificultar a reparação de tal bem jurídico fundamental, "de alto interesse de todos e cuja lesão ou destruição terá consequências não só para a geração presente, como para a geração futura" (MACHADO, 2010, p. 362). Basta a ocorrência de um evento, seja lícito ou ilícito, que acarrete dano a um bem jurídico tutelado, para que o agente seja responsabilizado civilmente.

A responsabilidade objetiva por danos ambientais decorre do disposto no artigo 225, §3º da Constituição Federal, no artigo 14, §1º da Lei nº 6.938/81 e no artigo 927, parágrafo único do Código Civil.

4.4 Teoria do risco integral

Tanto na responsabilidade subjetiva quanto na objetiva deve haver uma responsabilidade atribuída a alguém: na primeira por meio da culpa e na segunda pelo risco, ainda que não tenha havido culpa.

Pela teoria do risco integral, adotada pela

grande maioria da doutrina especializada no tocante à questão ambiental, a indenização é devida independentemente de culpa, não se aplicando, desta maneira, os excludentes de responsabilidade, tais como o caso fortuito, a força maior ou o fato de terceiro.

O risco integral pode ser interpretado a partir do artigo 225, §3º da Constituição Federal e do artigo 3º, inciso IV da Lei nº 6.938/81.

4.5 Pressupostos da responsabilidade ambiental

Para a responsabilização por dano ambiental, devem estar presentes os seguintes elementos: a) a prática de qualquer ato ou omissão, seja lícito ou ilícito; b) a ocorrência de um dano ambiental; e c) o nexo de causalidade entre a atitude e o dano (relação causa e efeito).

4.5.1 Ação ou omissão

A definição de ato ilícito, em nosso ordenamento jurídico, é extraída do artigo 186 do Código Civil, segundo o qual "aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito". Venosa (2004, p. 26) refere-se a atos ilícitos como "os que promanam direta ou indiretamente da vontade e ocasionam efeitos jurídicos, mas contrários ao ordenamento".

A Lei Federal nº 9.605/98, no capítulo primeiro, define que a incidência das penalidades a que se refere somente se fará na exata medida da culpabilidade, acaso apurada. É o que vem expresso no artigo 2º da citada Lei, que consagra a teoria da culpabilidade (*nulla poena sine culpa*). Além disso, o artigo 70 da referida norma legal condiciona a ocorrência de infração ambiental à existência de ato comissivo ou omissivo, decorrente de volição humana, "que viole as regras jurídicas de uso, gozo, proteção e recuperação do meio ambiente".

Em se tratando de dano ambiental, o conceito abrange todo e qualquer ato que cause prejuízo ao meio ambiente e seus reflexos na esfera jurídica dos indivíduos, "resultante de atividade praticada por pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que direta ou indiretamente seja responsável pelo dano", ainda que não derive de um ato ilícito, (FIORILLO, 2010, p. 99-100). "Em princípio, deve ser considerada abusiva qualquer conduta que extravase os limites do razoável e ocasione danos ao meio ambiente e desequilíbrio ecológico" (VENOSA, 2004, p. 179).

4.5.2 Dano ambiental

Leite e Ayala (2010, p. 92) conceituam dano ambiental como sendo uma expressão ambivalente, que designa tanto as alterações nocivas ao meio ambiente - patrimônios naturais, artificiais e culturais - como os efeitos que tais alterações provocam na saúde das pessoas e em seus interesses. É o prejuízo sofrido pelo patrimônio ambiental, comum à coletividade (interesse coletivo e difuso - supraindividual), e os efeitos reflexos ou ricochetes a interesses de um indivíduo ou grupo de pessoas (interesse privado) (LEMOS, 2008, p. 103).

A Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, amplia o conceito de poluição para alcançar também questões sociais, considerando a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que "prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população" e "criem condições adversas às atividades sociais e econômicas" (artigo 3º, III, "a" e "b").

4.5.3 Nexo de causalidade

É a ligação entre a conduta do agente à produção do resultado (dano). "A responsabilidade objetiva dispensa a culpa, mas nunca dispensará o nexo causal" (VENOSA, 2004, p. 45). Em decorrência de uma ação, caracterizada por um atuar positivo ou negativo, torna-se possível cogitar de uma relação causal, capaz de estabelecer o liame entre a ação e o resultado. "Considera-se que o dano tenha sido causado pelo agente se foi o efeito necessário da omissão deste e não resultante de concausas sucessivas" (MOTA, 2009, p. 36).

Para a responsabilidade ambiental o nexo causal deve ser analisado de maneira mais tênue, ampla e agravada, tendo em vista os reais interesses tutelados pela finalidade da lei (LEMOS, 2008, p. 149). Há uma predisposição à atenuação do nexo causal, pois também coíbe a probabilidade de dano futuro, ou seja, das consequências que o ato poderá causar no futuro, do impacto ecológico que uma atividade possa vir a causar, ainda que os danos não se verifiquem no presente. "Em razão desse aspecto, bem como dos interesses coletivos envolvidos, diminui-se exigência de comprovação do nexo causal" (VENOSA, 2004, p. 181).

Não há fórmulas exatas para a configuração do nexo causal suficiente para a responsabilização ambiental. Somente uma análise detalhada de determinada situação concreta é que permitirá ao operador do direito concluir pela existência ou não de responsabilidade.

5 RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA EM MATÉRIA AMBIENTAL

A solidariedade é considerada, neste trabalho, a partir da vertente jurídica, eis que os limites da mesma foram analisados e identificados sob o manto de tal dimensão. Para o Direito, o conceito de solidariedade expressa a ideia de se estar vinculado a um dever, obrigação ou responsabilidade. Denota a ideia de um compromisso pelo qual as pessoas se obrigam umas pelas outras e cada uma delas por todas.

A solidariedade é um instituto de direito civil. O Código Civil conceitua solidariedade "quando na mesma obrigação concorre mais de um credor, ou mais de um devedor, cada um com direito, ou obrigado, à dívida toda" (artigo 264). Em matéria ambiental, a solidariedade é passiva, eis que vincula os devedores da obrigação, ou seja, daqueles contra quem deveres e sanções poderão ser opostos (Código Civil, artigo 275).

A legislação ambiental estabelece a responsabilidade solidária entre os entes que contribuíram, direta ou indiretamente, com a poluição ou degradação do meio ambiente. Cada um responde pela totalidade das consequências do evento.

O artigo 3º, IV da Lei nº 6.938/81 conceitua "poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental".

A Constituição Federal, no artigo 225, §3º, sujeita todos os infratores por condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente.

Portanto, cada um dos agentes que tenham atuado, direta ou indiretamente, na poluição, responde pela totalidade dos danos e medidas necessárias para a recomposição do meio ambiente, mesmo que não tenha sido o único poluidor "ou ainda quando não se tiver certeza de qual deles - em um rol de possíveis autores - foi o responsável pelos danos, aplica-se esse conceito" (GRANZIERA, 2009, p. 590).

A solidariedade se aplica tanto para exigir dos poluidores ou exploradores de determinadas atividades a recomposição do meio ambiente ou o afastamento da poluição ou degradação ambiental, como também para obrigá-los ao pagamento de indenização, na hipótese do retorno ao estado anterior não ser mais possível e, por isso, tornar-se necessária sua conversão em obrigação pecuniária. O artigo 271 do Código Civil dispõe que "convertendo-se a prestação em perdas e danos, subsiste, para todos os efeitos, a solidariedade".

Quando estabelecido o nexo de causalidade

entre as atuações dos agentes poluidores ou usuários dos recursos ambientais e a poluição ou os danos ambientais, consoante explanado em capítulo anterior, a solidariedade entre eles é imperativa, decorrente da própria lei. Todos os poluidores são responsáveis pelos eventos ambientais, que tenham tido participação direta ou indireta no evento danoso (princípio do "poluidor-pagador"), ou que tenham se beneficiado, ainda que indiretamente, da atividade nociva ao meio ambiente, cada um deles respondendo pela totalidade da poluição.

6 CONCLUSÃO

Há dois princípios fundamentais ao ser humano, que foram identificados e reconhecidos pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em junho de 1992: o direito ao desenvolvimento e o direito a uma vida saudável produtiva, em harmonia com a natureza (SILVA, 2010, p. 64).

A Constituição Federal estabelece um equilíbrio entre as dimensões social, ambiental e econômica. Os tribunais de todo o país adotam este modo de pensar, avaliando sob os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade os benefícios econômicos e sociais que determinadas atividades propiciam, comparando-os aos prejuízos ambientais decorrentes.

Os governantes, muitas vezes respondendo à demanda social, formulam políticas públicas pensando na maioria das vezes em crescimento econômico e no aumento do PIB - Produto Interno Bruto, para melhorar o poder aquisitivo das pessoas, como se estas fossem as únicas maneiras de trazer felicidade para a população. Não há como se pensar em crescimento econômico indefinidamente, pois este implica no aumento do consumo e os recursos naturais são finitos. A qualidade de vida deve ser considerada mais importante do que a quantidade de bens ou o poder de consumo. Qualidade de vida não significa apenas o ser humano no centro de tudo, mas sim a manutenção de todas as formas de vida que o rodeiam (CANOTILHO; LEITE, 2008, p. 108).

É preciso dar menos importância aos aspectos econômicos, ou olhar de forma diferente a economia, considerando-a como expressão da dependência do ser humano em relação à natureza (POLANYI, 1994, p. 92). Enfim, deve-se pensar na mudança de paradigma, do atual desenvolvimentista para outro da sustentabilidade. O modelo atual de desenvolvimento, impulsionado pelo capitalismo, não será capaz de preservar a qualidade de vida das futuras

gerações.

A interdisciplinaridade exerce papel de relevo neste processo interno de mudança de paradigma. O meio ambiente deve ser visto sob vários ângulos ou aspectos, pois isto melhora a compreensão e solução dos problemas (MORIN, 2000, p. 14).

A responsabilidade solidária em matéria ambiental constitui-se em importante mecanismo para as políticas públicas que visem a proteção do meio ambiente e a reparação de danos ambientais, além de se adaptar perfeitamente a um novo modelo de desenvolvimento calcado na sustentabilidade.

A legislação ambiental imputa aos agentes e atividades que tenham contribuído, direta ou indiretamente, à produção do dano ambiental, a responsabilidade solidária pela reparação do mesmo. Cada um responde pela totalidade do dano, independentemente de ter agido ou não com culpa ou do grau desta.

Para a responsabilização ambiental, deve haver um liame ou nexos de causalidade entre o ato praticado ou atividade desenvolvida e a produção do dano. Tal nexos causal é agravado ou ténue, não se exigindo os contornos mais rígidos daqueles que são inerentes à responsabilidade civil geral ou comum. Não poderá ser responsabilizado apenas o ente que não tiver qualquer relação com o evento danoso; ele não pode sequer ter assumido o risco de que o dano ambiental poderia surgir em decorrência de seu comportamento ou atividade. A verificação do nexos causal somente é possível mediante a análise das situações, comportamentos e circunstâncias que contornam o caso concreto. Não há uma fórmula para a referida constatação.

De acordo com o preceito contido no artigo 225, "caput" da Carta Magna, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de todos cuja preservação é fundamental para a garantia de uma sadia qualidade de vida para as presentes e futuras gerações. Porém, o meio ambiente não está sendo protegido satisfatoriamente pela aplicação prática do arcabouço jurídico vigente. A legislação ambiental contém brechas, gerando inúmeras discussões nos âmbitos administrativo e judicial, principalmente porque estabelece critérios muito subjetivos para a definição dos responsáveis pelos danos ambientais, obrigando solidariamente, em rápida síntese, apenas as pessoas ou atividades que se beneficiaram ou contribuíram direta ou indiretamente para a produção da poluição.

O ideal é que haja clareza acerca dos limites da responsabilização ambiental, para que as defesas e recursos apresentados pelos trans-

gressores, respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa (devido processo legal), sejam analisados de maneira mais célere e objetiva, no sentido de se assegurar a aplicação da lei ao caso concreto, e não apenas para servir como meio de se discutir e dirimir incertezas da legislação aplicável. Quanto menor a margem de discricionariedade conferida pela lei, maior será a segurança jurídica e a sensação de justiça, exercendo-se o contraditório e a ampla defesa de maneira mais efetiva.

Políticas públicas ambientais precisam surgir para estabelecer novas e concretas situações de responsabilidade jurídica solidária, indicando os entes que serão obrigados à reparação ambiental, independentemente de terem ou não contribuído para a produção dos danos (proprietários, locadores, locatários, produtores, distribuidores, usuários, consumidores, etc.), definindo-se, assim, limites efetivos e empíricos para a solidariedade.

REFERÊNCIAS

BUCCI, Mário Cesar; FERREIRA, Helene Sivini. Estudos de responsabilidade civil. Doutrina, jurisprudência e prática. São Paulo: Ícone, 2003. v. 1. p. 105.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. Direito constitucional ambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 42 e 108.

Código Civil Brasileiro. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

Constituição da República Federativa do Brasil. 7. ed. Curitiba, 2005.

D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo; NERY JÚNIOR, Nelson; MEDAUAR, Odete. Políticas públicas ambientais: estudos em homenagem ao professor Michel Prieur. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 207; 209.

DURKHEIM, Emile. A divisão do trabalho social. v. 1. Lisboa: Editorial Presença, 1984. p. 85-86, 103; 105.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 99-100.

FURTADO, Celso. O mito do desenvolvimento econômico. São Paulo: Paz e Terra, 1996. p. 8-9.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito ambiental. São Paulo: Atlas, 2009. p. 590.

HOGAN, Daniel Joseph. VIEIRA, Paulo Freire (Orgs.). Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável. São Paulo: Unicamp, 1995. p. 21.

KUHN, THOMAS S. A estrutura das revoluções científicas. São Paulo: Perspectiva, 1998. p. 218.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e Prática. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 23 e 92.

LEMONS, Patricia Faga Iglecias. Meio ambiente e responsabilidade civil do proprietário: análise do nexos causal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 103 e 149.

LENZI, Cristiano Luis. Sociologia ambiental: risco e sustentabilidade na modernidade. São Paulo: Edusc, 2006. p. 94, 97 e 119.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 67, 361-362.

MONTEIRO, Washington de Barros. Curso de Direito Civil: direito das obrigações. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 5. p. 392.

MORIN, Edgar. Os sete saberes necessários à educação do futuro. ed. 2. São Paulo: Cortez, 2000. p. 14.

MOTA, Maurício. Função social do direito ambiental. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 27 e 36.

PÁDUA, José Augusto. As bases teóricas da história ambiental. Estudos Avançados, v. 24, n. 68, 2010, p. 82.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de direito civil. Rio de Janeiro: Forense, v. 3 p. 556. 2003.

POLANYI, Karl. El sustento del hombre. Barcelona: Mondadori, 1994. p. 92.

RODRIGUES, Silvio. Direito Civil: responsabilidade civil. São Paulo: Saraiva, 1993. v. 4. p. 5.

SACHS, Ignacy. Caminhos para o desen-

volvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, p. 49-50; 52. 2009.

_____. Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Cortez, p. 59. 2007.

SILVA, Christian Luiz da. SOUZA-LIMA, José Edmilson de. Políticas Públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável. São Paulo: Saraiva, p. 4-5. 2010.

SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. São Paulo: Malheiros, p. 24-25 e 64. 2010.

VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito civil: responsabilidade civil. São Paulo: Atlas, p. 26 - 181. 2004.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice Barros (Orgs.). A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais. São Paulo: Autêntica, p. 41 - 42. 2005.

Notas

¹ "Em síntese, a sustentabilidade é, ao mesmo tempo, questão de justiça, de democracia e de direitos humanos. Poderíamos dizer, então, que uma Sociologia ambiental fundada no conceito de sustentabilidade é uma Sociologia normativa, que tem nos direitos humanos e na própria ideia de democracia (deliberativa) uma base moral que orienta suas pesquisas e norteia suas orientações práticas para a política pública ambiental" (LENZI, 2005, p. 119).

² O termo "paradigma" foi utilizado neste tópico como sinônimo de "princípio" ou "premissa", não tendo um alcance tão profundo como o entendido pelas Ciências Sociais e considerado na conclusão (paradigma como modelo de desenvolvimento). Kuhn (1998, p. 218) considera o paradigma em dois sentidos diferentes. Num primeiro sentido, denominado "sociológico", os paradigmas decorrem dos valores, técnicas e crenças partilhadas pelos integrantes de uma comunidade. Em outro sentido, considerado pelo autor como "filosoficamente mais profundo", paradigmas são soluções concretas ou realizações que podem ser utilizados como exemplos.

Robson Ivan Stival

Advogado

Mestre em Organizações e Desenvolvimento pela FAE

Centro Universitário.

Professor da Pontifícia Universidade Católica do Paraná -

PUC/PR.

E-mail: robson@stival.adv.br.

Belmiro Valverde Jobim Castor

Advogado

Doutor em Administração Pública pela University of Southern California.

Professor do programa de pós-graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUC/PR e do programa de mestrado interdisciplinar em Organizações e Desenvolvimento da FAE Centro Universitário.

E-mail: belmirocastor@gmail.com.

Valdir Fernandes

Sociólogo

Doutor em gestão ambiental pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.

Professor do programa de mestrado interdisciplinar em Organizações e Desenvolvimento da FAE Centro Universitário e dos programas de mestrado e doutorado da Universidade Positivo.

E-mail: valdir.fernandes@live.fae.edu.

Pontifícia Universidad Católica de São Paulo

Rua Imaculada Conceição, 1155, Prado Velho

CEP: 06414-007

Faculdade de Educação da UFMG

Av. Antonio Carlos, 6627 - Pampulha

Belo Horizonte - Minas Gerais

CEP: 31270-901

Universidade Positivo (UP)

Rua Professor Pedro Viriato Parigot de Souza, 5300 - Cidade Industrial, Curitiba - PR, CEP: 81280-330