

**UM OLHAR SOBRE O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E A SUA
EFETIVAÇÃO POR MEIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR**
*A GLANCE ABOUT THE PRECAUTIONARY PRINCIPLE AND ITS
EFFECTIVENESS BY POPULAR PARTICIPATION*

Giovani Orso Borile

Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul - UCS, Rio Grande do Sul (Brasil).
E-mail: goborile@ucs.br.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9063196599611399>.

Cláudia de Moraes Arnold

Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul - UCS, Rio Grande do Sul (Brasil).
E-mail: claudia.arnoldm@gmail.com.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7070390657059536>.

Cleide Calgaro

Pós-Doutora em Filosofia e em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS. Doutora em Ciências Sociais na Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS. Doutoranda em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS. Professora e Pesquisadora no Programa de Pós-Graduação - Mestrado e Doutorado - e na Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul - UCS, Rio Grande do Sul (Brasil).
E-mail: ccalgaro1@hotmail.com.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8547639191475261>.

Submissão: 02.10.2017.

Aprovação: 13.03.2018.

RESUMO

O presente trabalho pretende analisar o conceito e campo de inserção do princípio da precaução no âmbito do direito ambiental, passando por breve estudo acerca do risco ambiental e da sociedade tecnológica, para então compreender a sua jurisdicionalização como princípio constitucional de direito ambiental. Busca-se elaborar a diferenciação entre o princípio da precaução e da prevenção para, por fim, demonstrar a necessidade da

participação popular como instrumento de sua efetivação, juntamente com o desenvolvimento de uma consciência ambiental por meio do acesso à informação e à educação ambiental. O método empregado no presente trabalho é o hermenêutico.

PALAVRAS-CHAVE: Princípio da Precaução; Risco Ambiental; Princípio da Participação; Preservação Ambiental.

ABSTRACT

The present article intends to analyze the concept and the field of insertion of the precautionary principle in the scope of environmental law, crossing a brief study about the environmental risk and the technological society, to understand its jurisdictionalisation as a constitutional principle of environmental law. It seeks to elaborate the differentiation between the precautionary principle and the prevention principle, in order to demonstrate the need for popular participation as an instrument for its implementation, together with the development of an environmental awareness through access to information and environmental education. The method used in the present work is the hermeneutic.

KEYWORDS: *Precautionary Principle; Environmental Risk; Participation Principle; Environmental Preservation.*

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A globalização e o avanço tecnológico em larga escala envolvem, invariavelmente, a utilização de recursos naturais e a intervenção do homem na natureza. A discussão acerca da degradação ambiental e do desenvolvimento da ciência não é tema recente, sendo objeto de conferências internacionais e textos legais.

A partir das últimas décadas, com a inserção do conceito do princípio da precaução em documentos oficiais de direito ambiental, como a Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e a Declaração de Wingspread, a precaução e a prevenção de danos se tornaram relevantes meios para conservação do meio ambiente. A partir da análise de uma sociedade de risco, e considerando que potenciais danos podem ser irreversíveis, como a extinção de espécies e o esgotamento de recursos, por exemplo, emerge a utilização do princípio da precaução, como norteador na tomada de decisões.

Ademais, por meio do método hermenêutico, a pesquisa irá abarcar a participação popular como instrumento de efetivação do princípio da precaução e da prevenção, pela consecução de políticas públicas. Para tanto, destaca-se a diferenciação entre precaução e prevenção, partindo-se para a análise do princípio da participação popular e dos elementos

necessários a sua melhor execução. Ou seja, os tomadores das decisões ambientais devem ser orientados pelo acesso à informação e providos de adequada educação ambiental.

1 REFLEXÕES ACERCA DO RISCO AMBIENTAL E DA JURISDICIONALIZAÇÃO DA PRECAUÇÃO

A temática da proteção ao meio ambiente está em voga, pois cada vez mais a natureza demonstra que as agressões causadas pelo homem podem ter resultados avassaladores. Grande parte dos abusos ocorridos na esfera ambiental é produto do crescimento desorientado da população mundial, aliado ao constante avanço das tecnologias e do mercado globalizado.

Tal entendimento não é inovador, sendo decorrência de discussões acerca de proposições como ‘sociedade de risco’ e ‘civilização tecnológica’, impondo um pensar e agir responsável pela sociedade e pelo Estado, submetidos “a parâmetros éticos” (FENSTERSEIFER, 2008, p. 58).

Conquanto tenha surgido nas últimas décadas o constante interesse sobre as questões ambientais, deve-se perceber que a própria evolução da sociedade impõe os possíveis riscos a qual esta estará submetida. Morato Leite e Araújo Ayala (2004, p. 102) destacam que “as sociedades contemporâneas, industriais, baseadas em um modelo de exploração econômica dos recursos ambientais, acabam por produzir e difundir comportamentos criadores de situações de risco.”.

Sarlet embasa o entendimento ao tratar “a ética da responsabilidade na perspectiva da ‘civilização tecnológica’ (Hans Jonas) e da ‘sociedade de risco’ (Ulrich Beck): do dever moral ao dever jurídico-constitucional de proteção do ambiente” (2013, p. 37-38):

Os conhecimentos tecnológicos e científicos, que deveriam ter o desenvolvimento, o bem-estar social e a dignidade e qualidade da vida humana como suas finalidades maiores, passam a ser, em decorrência da sua instrumentalização inconsequente levada a cabo pelo ser humano, com todo o seu poder de criação e destruição, a principal ameaça à manutenção e à sobrevivência da espécie humana, assim como de todo ecossistema planetário, caracterizando um modelo de *sociedade de risco*, como bem diagnosticou o sociólogo alemão Ulrich Beck.

Acerca da ação humana sobre a natureza, Koppe Pereira (2015, p. 148) menciona que “o meio ambiente foi atingido pela modernidade de uma forma nunca vista anteriormente. Nesse seara, a modernidade elevou o aquecimento global com o uso do

UM OLHAR SOBRE O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E A SUA EFETIVAÇÃO POR MEIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

gás carbônico produzido por suas máquinas e jogado na atmosfera; poluiu rios e mares; [...]”. E segue afirmando que:

Os riscos advindos da sociedade moderna, em grande parte, surgem pelo direcionamento das decisões em busca dos progressos tecnológico e econômico, despreocupado com a qualidade ambiental e, na mesma esteira, preocupado exclusivamente com o lucro. (2015, p. 152).

A atuação da ciência deve ser pautada, portanto, pela ética, de forma que novas tecnologias sejam utilizadas desde que em favor da qualidade e bem estar da coletividade, analisando com responsabilidade a possibilidade de riscos advinda de eventual intervenção na natureza, ainda que calculada de forma cumulativa para o futuro.

A tomada de decisões pelo ser humano, no que se refere à proteção do meio ambiente frente à ‘sociedade de risco’, deve ser necessariamente pautada pela moralidade, uma vez que, conforme já mencionado nesse estudo, as consequências da intervenção na natureza podem abarcar, não espantosamente, a sobrevivência da própria espécie humana (FENSTERSEIFER, 2008, p. 58).

Nessa medida, a relação entre a preservação do meio ambiente e a atividade humana envolvida em evitar o dano engloba uma perspectiva futura, inclusive em decorrência do poder de intervenção na natureza resultante do desenvolvimento tecnológico e científico. Segundo Fensterseifer (2008, p. 59):

No passado, a ação humana, além de deter um poder limitado, tinha uma natureza temporal imediata ou presente (aqui e agora!), não repercutindo os seus efeitos e consequências para uma dimensão temporal futura. No entanto, hoje a relação de causa e consequência (ou efeito) vinculada à ação humana, principalmente no que tange a interações no ambiente, tem uma natureza acumulativa e projetada para o futuro. Muitas das ações humanas perpetradas hoje (como o uso de determinadas tecnologias) só poderão ser devidamente compreendidas com relação às suas possíveis consequências num momento futuro.

É verdade que, ao projetar o futuro, correlaciona-se invariavelmente o desenvolvimento tecnológico. Todavia, não há sentido se este acarretar no esgotamento dos recursos naturais ou impossibilitar a alcance de uma sadia qualidade de vida, o que implica, consequentemente, na obrigatória proteção ambiental (LUNELLI, 2015, p. 16-19).

Ou seja, de um lado há o progresso científico e tecnológico enquanto, de outro, o progresso moral. Moraes (2011, p. 25), analisa que:

UM OLHAR SOBRE O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E A SUA EFETIVAÇÃO POR MEIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

A crítica mais relevante quanto à separação do progresso econômico-científico do progresso moral que prega Hans Jonas é exatamente o abandono da sociedade moderna (ou pós-moderna) do progresso ético em detrimento do progresso tecnológico. Transportando tal crítica, em poucas palavras, para a sociedade de risco e a situação ambiental atual, pode-se argumentar que o avanço científico desconsiderou a outra vertente do progresso, a preocupação ético-moral. Mais do que isso, o progresso (científico) desenfreado e irresponsável impediu até mesmo sua evolução em consonância com o progresso moral.

Enfim, uma vez ocorrido o dano ambiental, torna-se praticamente impossível o retorno ao estado de origem, compreensível a postura do constituinte. Ou seja, não basta preocupar-se em reparar o dano e sim, em evitar o dano. Evitar o dano conhecido, esperado, mas também o dano potencial sobre o qual não se tenha, ainda, certeza científica, sob pena de jamais ser possível recuperá-lo.

De tal modo, a fim de evitar possíveis danos futuros, passou-se a dar mais relevância à proteção ambiental nas últimas décadas, especialmente com a jurisdicionalização do princípio da precaução.

Na Constituição Federal de 1998, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está previsto no artigo 225, o qual determina ao Estado e à coletividade um dever fundamental de proteção, orientado pela observância, dentre outros, dos princípios prevenção e precaução. O parágrafo 1º, incisos IV e V do mencionado artigo, na constituição, estruturam o princípio da precaução ao impor, por exemplo, a realização de estudo prévio de impacto ambiental quando obra possa causar risco ao meio ambiente e ao determinar o controle de fabricação e comercialização de produtos passíveis de causar danos ao ambiente e à qualidade de vida.

Apesar de não estar expresso, o texto do art. 225, §1º, V, da Constituição Federal de 1988 apresenta o princípio da precaução, reforçando a ideia de que o ser humano deve agir com responsabilidade ética e moral na tomada das decisões, preservando as presentes e futuras gerações. Sarlet busca, no pensamento de Hans Jonas acerca da ética da responsabilidade, sustentar que

Da ética da responsabilidade, na esteira da dimensão moral citada por Jonas, deve-se migrar para a esfera jurídica dos deveres constitucionais de proteção do ambiente, de modo, inclusive, a limitar a própria autonomia da vontade e os demais direitos fundamentais do ser humano, quando tal se fizer necessário para assegurar o desfrute de uma vida digna e saudável para as gerações presentes e futuras (2013, p. 39).

UM OLHAR SOBRE O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E A SUA EFETIVAÇÃO POR MEIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

A interpretação do texto constitucional permite reconhecer a preocupação em ressaltar a necessidade de uma ação do Estado em face à proteção do meio ambiente, especialmente preventiva e precavida. Ou seja, “a matriz constitucional do princípio da precaução [...] dita a cautela jurídica que deve reger as atividades que, enquadradas num quadro de incerteza científica quanto a possíveis danos que possam causar ao meio ambiente, tragam um risco, mesmo que potencial”. (FENSTERSEIFER, 2008, p. 80-81).

No direito pátrio, o princípio da precaução foi incorporado na Constituição Federal, conforme já mencionado, bem como na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, Lei n. 6.938, de 1981, em seu artigo 4º, onde se ressalta a importância do estudo de impacto ambiental e a necessidade de racionalização da utilização dos recursos naturais.

Marco importante, sem dúvida, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 aprovou a Declaração do Rio de Janeiro, consagrando internacionalmente o conceito do princípio da precaução em seu Princípio 15:

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

Em 1998, a Declaração de Wingspread (Wingspread Consensus on the Precautionary Principle) definiu amplamente o conceito de princípio da precaução, em uma conferência interdisciplinar formada por cientistas, juristas e filósofos da Europa, Estados Unidos e Canadá.

O enunciado da Declaração de Wingspread sintetiza os elementos do princípio da precaução, sendo possível identificar: a) ameaça de dano; b) inversão do ônus da prova; c) incerteza científica; e d) medidas precaucionais (*in dubio pro ambiente*).

Além dos documentos oficiais citados, o princípio da precaução passou a ser utilizado em inúmeros enunciados, globalmente. A conscientização para a questão ambiental, aliada a percepção de que a precaução atua como sustentáculo dos demais princípios do direito ambiental, deram amplitude à matéria. Apesar da existência de estudos questionando o alcance do referido princípio, como o realizado por Sustain (2012, p. 11-71), acredita-se que a maior barreira para a proteção ambiental ainda são as questões econômicas mundiais.

2 PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO: CONCEITOS E QUESTIONAMENTOS

O direito ao meio ambiente equilibrado é de extrema importância, ainda mais se considerados os efeitos que eventual dano pode vir a causar às espécies e à vida no Planeta Terra. Como bem destaca Rodrigues, “o mesmo ecossistema jamais pode ser revivido. Uma espécie extinta é um dano irreparável. Uma floresta desmatada causa uma lesão irreversível à mesma diversidade que possuía. Enfim, com o meio ambiente, decididamente, é melhor prevenir do que remediar” (2011, p. 33).

Cabe, no presente momento, fazer breve diferenciação entre os princípios da prevenção e da precaução. Resumidamente, Rodrigues (2011, p. 34) esclarece que a precaução é anterior à prevenção, de modo que “prevenimo-nos contra o dano que conhecemos. Precavemo-nos contra o risco desconhecido.”

Machado (2014, p. 97), ao analisar o conceito do princípio da precaução sob o enfoque enunciado na Declaração do Rio de Janeiro de 1992, em cinco diferentes idiomas, é conclusivo ao aduzir que “não há divergência de conceituação nas cinco línguas mencionadas: a precaução caracteriza-se pela ação antecipada diante do risco ou do perigo”.

A ideia do princípio da precaução foi fortemente defendida na Alemanha, sendo que o relatório ambiental de 1976 já trazia sua conceituação e importância na consecução das políticas públicas ambientais (DERANI, 2008, p. 150). Segundo Sustain (2012, p. 14-15):

De fato, afirma-se que o princípio da precaução se tornou, ou está se tornando, parte cogente do direito internacional consuetudinário. Em meados da década de 1970, a política ambiental alemã foi fundada com base no *Vorsorgeprinzip*, o qual é um precursor do princípio da precaução. No que se refere aos riscos, já se afirmou que a política alemã encara a “precaução” como uma ideia altamente intervencionista, englobando “uma interpretação frouxa e aberta da precaução”.

Ou seja, a ideia de políticas públicas ambientais deve ir além de corrigir os danos, exigindo ações que visem evitá-los, fazendo com que seja necessário questionar não apenas se determinada atividade é passível de causar um dano, mas se tal atividade é realmente necessária ao ser humano, em termos qualitativos, para melhora de sua existência, a fim de realizar somente o que traz para a sociedade qualidade de vida e bem estar.

Aqui, cumpre referenciar brevemente Gerd Winter, para o qual o fundamento da precaução não é o dano, e sim o “questionamento sobre a própria razão de existir de determinada atividade”. (DERANI, 2008, p. 152). Derani, em sua pesquisa, afirma que

UM OLHAR SOBRE O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E A SUA EFETIVAÇÃO POR MEIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

A elaboração de políticas públicas, incluindo as normativas, e a efetivação de avaliações de impacto ambiental, voltadas à conservação dos recursos naturais, além da realização dos objetivos da República Federativa do Brasil (art. 3º da CF) podem conduzir à concretização do afirmado por Gerd Winter. Na sua perspectiva, não se partiria de uma potencialidade de dano, pura e simplesmente, mas se traria à discussão a própria razão da atividade em pauta: a necessidade, o objetivo do que se pretende empreender. Em resumo, o critério geral para a realização de determinada atividade seria a sua “necessidade” sob o ponto de vista de melhora e não prejudicialidade da qualidade de vida. Este critério deve operar, especialmente, nos três estágios em que a atividade humana é potencialmente danosa ao ambiente: apropriação de recursos naturais, trânsito de produtos, emissões industriais.

Em outras palavras, o que Winter faz é diferenciar perigo e risco ambiental. Enquanto que os perigos geralmente são proibidos e referem-se a algo já existente, os riscos não podem ser excluídos, podendo ser minimizados, pela regulação de atividades potencialmente danosas, fazendo com que haja a redução da “extensão, da frequência ou da incerteza do dano” (WINTER, *apud* MACHADO, 2014, p. 95). A discussão aprofundada sobre perigo ambiental e risco ambiental não é objeto do presente estudo, sendo mencionada aqui superficialmente apenas a título de elucidação e melhor compreensão global acerca do princípio da precaução.

Rodrigues (2011, p. 34), assim como a maioria dos doutrinadores (Machado, Milaré, Fensterseifer), aduz que o princípio da precaução é utilizado quando se refere à possibilidade de existência de dano incerto cientificamente, que venha a prejudicar, futuramente, a preservação do meio ambiente. Afirma que “em última análise, trata-se de impedir que a incerteza científica milite contra o meio ambiente, evitando que no futuro, com o dano ambiental ocorrido, se verifique que a conduta não deveria ter sido permitida.” (RODRIGUES, 2011, p. 34).

Sands assinala que quando atividades ou substâncias possam prejudicar o meio ambiente, estas devem ser reguladas ou proibidas:

A more focused interpretation provides that the principle requires activities and substances which may be harmful to the environment to be regulated, and possibly prohibited, even if no conclusive or overwhelming evidence is available as to the harm or likely harm they may cause to the environment (2003, p. 272).

Com base na definição do princípio da precaução é possível concluir que, uma vez adotado o referido pressuposto, o Estado passa a ter o dever de agir de forma mais proativa, não cabendo escusas com base na incerteza científica de eventual dano. Na dúvida, deve-se agir em prol do meio ambiente. Todavia, Machado (2014, p. 96) esclarece que

UM OLHAR SOBRE O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E A SUA EFETIVAÇÃO POR MEIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

A implementação do princípio da precaução não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas. Não se trata da precaução que tudo impede ou que em tudo vê catástrofes ou males. O princípio da precaução visa à durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta.

O princípio da precaução, dessa forma, não deve ser visto como um “princípio de abstenção, mas sim como um princípio de ação na incerteza” (PEREIRA, SILVA, 2009, p. 201). Em outras palavras, impõem-se um dever de agir visando bloquear o risco de dano. Para Derani (2008, p. 149), o princípio da precaução “corresponde à essência do direito ambiental”, e salienta que:

Precaução é cuidado (*in dubio pro securitate*). O princípio da precaução está ligado aos conceitos de afastamento de perigo e segurança das gerações futuras, como também de sustentabilidade ambiental das atividades humanas. Este princípio é a tradução da busca da proteção da existência humana, seja pela proteção de seu ambiente, seja pelo asseguramento da integridade da vida humana. A partir dessa premissa, deve-se também considerar não só o risco iminente de determinada atividade, como também os riscos futuros decorrentes de empreendimentos humanos, os quais nossa compreensão e o atual estágio de desenvolvimento da ciência jamais conseguem captar em toda densidade. O alcance deste princípio depende substancialmente da forma e da extensão da cautela econômica, correspondente a sua realização. Especificamente, naquilo concernente às disposições relativas ao grau de exigência para implementação de melhor tecnologia e ao tratamento corretivo da atividade inicialmente poluidora. (DERANI, 2008, p. 152).

Por fim, não se pretende aqui esgotar as características do princípio da precaução. Estudos como o desenvolvido por Sustein (2012, p. 11-71) abordam especificamente as características e as críticas ao postulado. Entretanto, o que se pode concluir, de modo geral, é que a proteção ao meio ambiente tem por base o princípio da precaução, o qual acaba por ser importante instrumento de efetivação de políticas públicas e da participação popular em defesa da preservação das espécies e da sadia qualidade de vida.

Não se propõe aqui, de modo algum, o impedimento do avanço tecnológico e científico. Debruça-se, sim, na ideia de que as decisões políticas e econômicas devem ser orientadas pelos primados da ética e da responsabilidade, especialmente sob a ótica da possibilidade de existir potencial risco de dano ambiental. Nesses casos, o princípio da precaução deve ser observado.

UM OLHAR SOBRE O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E A SUA EFETIVAÇÃO POR MEIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Outrossim, o princípio da prevenção é dirigido ao risco conhecido, determinando ao Estado e à sociedade o dever de agir preventivamente para evitar o dano. Morato Leite e Ayala lecionam:

O conteúdo cautelar do princípio da prevenção é dirigido pela ciência e pela detenção de informações certas e precisas sobre a periculosidade e o risco fornecido pela atividade ou comportamento, que, assim, revela situação de maior verossimilhança do potencial lesivo que aquela controlada pelo princípio da precaução. O objetivo fundamental perseguido na atividade de aplicação do princípio da prevenção é, fundamentalmente, a proibição da repetição da atividade que já se sabe perigosa (2004, p. 71).

O pressuposto, portanto, não é controlar as atividades ou produtos que possam gerar a degradação do meio ambiente ou o comprometimento da qualidade de vida e sim, inibir o risco de dano advindo dos efeitos de atividade que se sabe perigosa. Enquanto, de um lado, o foco é atividade, de outro, o foco é no resultado da atividade. Nesse sentido, “com relação ao princípio da prevenção, submerge a ideia de um conhecimento completo sobre os efeitos de determinada técnica e, em razão do potencial lesivo já diagnosticado, o comando normativo toma o rumo de evitar tais danos já conhecidos” (FENSTERSEIFER, 2008, p. 81).

A prevenção nada mais é do que o agir antecipadamente. O princípio foi amplamente aceito internacionalmente, sendo inserido em diversos documentos oficiais e legislações. A aplicação efetiva do princípio da prevenção ocorre principalmente por meio da implantação de políticas públicas, gerando um dever de responsabilidade internacional de preservação do meio ambiente para os Estados através de planos obrigatórios (MACHADO, 2014, p. 117-120). A Declaração do Rio de Janeiro de 1992, estabelece no Princípio 08 que: “A fim de conseguir-se um desenvolvimento sustentado e uma qualidade de vida mais elevada para todos os povos, os Estados devem reduzir e eliminar os modos de produção e de consumo não viáveis e promover políticas demográficas apropriadas”.

No Brasil, os planos de políticas ambientais resultaram em legislações reguladoras na área de recursos hídricos, Lei nº 9.433/1997; saneamento básico, Lei nº 11.445/2007; resíduos sólidos, Lei nº 12.305/2010; e segurança de barragens, Lei nº 12.334/2010 conforme exemplifica Machado (2014, p. 120). A título de conhecimento, Machado também destaca que:

No Brasil, quando a Lei 6.938/9818 diz, em seu art. 2º, que em sua Política Nacional do Meio Ambiente observará como princípios a “proteção dos ecossistemas, com a preservação das áreas representativas”, e “a proteção de áreas ameaçadas de degradação”, está indicando especificamente onde aplicar-se o princípio da prevenção. Não seria possível proteger sem aplicar medidas de prevenção. (2014, p. 120).

Portanto, o princípio da precaução e da prevenção, invariavelmente, levam ao reconhecimento da necessidade de levar em consideração, na tomada de decisões pelo Poder Público e pela sociedade, a probabilidade de ocorrência de dano ao meio ambiente. Os princípios funcionam, assim, como norte para a atuação do Poder Público e para a participação da sociedade na tomada de decisões, impulsionando as percepções éticas e morais do desenvolvimento humano, junto ao desenvolvimento tecnológico e científico. Nesse sentido, Dantas:

Correlato a esse princípio, surge o da participação. Esse princípio vem expresso no artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil, ao prever que é dever da sociedade também preservar o meio ambiente, juntamente com o poder público.

Haja vista que o bem ambiental é de uso comum, nem público nem privado, impõe-se a todos o dever de sua preservação, já que é de fruição difusa. É cediço que o poder público também é um grande poluidor, daí a importância de a sociedade deter o dever de preservação conjunta para fiscalizar a sua atuação. (2012, p. 237).

Portanto, o princípio da precaução e da prevenção, invariavelmente, levam ao reconhecimento da necessidade de levar em consideração, na tomada de decisões pelo Poder Público e pela sociedade, a probabilidade de ocorrência de dano ao meio ambiente. Os princípios funcionam, assim, como norte para a atuação do Poder Público e para a participação da sociedade na tomada de decisões, impulsionando as percepções éticas e morais do desenvolvimento humano, junto ao desenvolvimento tecnológico e científico.

3 A PARTICIPAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL

O princípio da precaução demanda, para sua efetivação, a aplicação de outros princípios do direito ambiental. Um deles, fundamental para a consecução da aplicabilidade de medidas precaucionais e preventivas é, sem dúvida, o princípio da participação popular.

Ao lado do princípio da cooperação, o princípio da participação popular torna efetivo o conceito da precaução, o qual demanda um dever de agir e de tomada de decisões tanto pelo Estado, quanto pela sociedade. “A participação da sociedade nos processos de decisão para gestão ambiental está ligada ao desenvolvimento da consciência ecológica que é decorrência do nível de educação ambiental que está condicionado ao nível de disposição da sociedade” (BERGER FILHO e MARQUES, 2009, p. 53).

UM OLHAR SOBRE O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E A SUA EFETIVAÇÃO POR MEIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

A participação da população é de extrema importância, não apenas por ser este sujeito diretamente interessado nas decisões, mas por mover a formação de uma sociedade consciente dos riscos ambientais e da necessidade de preservação para garantia da própria sobrevivência da espécie humana. Nada mais é do que o desenvolvimento de um agir proativo em busca de interesses comuns de todos: “O princípio da participação tem suas raízes na sociologia política e se reflete, resumidamente, na atuação (participação) da sociedade civil, que adota comportamentos queridos pelo legislador e exige que o Poder Público faça a sua parte em relação às políticas públicas.” (RODRIGUES, 2011, p. 37).

O princípio da participação popular também está descrito na Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente, no Princípio 10:

Trata-se mais adequadamente das questões ambientais assegurando a participação em nível pertinente. O acesso às ações judiciais e administrativas, aí compreendidas as ações que visem a imposição de sanções e a obtenção de reparações, deve ser assegurado.

Nesse sentido, um dos deveres do Poder Público, a fim de preservar o meio ambiente, é fornecer as informações ambientais necessárias à toda população, bem como investir em educação ambiental, para que a participação seja pautada por pessoas conscientes e integradas ao assunto. A participação popular pode ocorrer de diversas formas, seja por meio de ação coletiva, ação civil pública ou mesmo de ONGs, que tem um papel relevante na fiscalização paralela da atividade estatal. (RODRIGUES, 2011, p. 38). Além disso, a participação popular também pode ocorrer na esfera administrativa, conforme destaca Rodrigues:

Ainda, há a participação popular nos instrumentos administrativos de defesa do meio ambiente, seja por provocação da Administração Pública (Lei 9.605/1998), seja por atuação direta, como nos casos de audiências públicas em processos de licenciamento ambiental, como exigência para a formação do EIA/RIMA. (2011, p. 38)

Berger Filho e Marques afirmam que “vale mencionar a importância da democratização das decisões, portanto da participação popular nas decisões ambientais como uma forma de no longo prazo trazer melhores resultados que decisões autoritárias ou pensadas apenas sob o enfoque tecnicista” (2009, p. 54). Apenas para citar, são diversas as formas de participação popular em matéria ambiental, aliás, Rodrigues afirma que “hoje em dia, não há mais como se tratar de meio ambiente dissociado da participação popular (2004, p. 418).

Entre os instrumentos de participação, os quais dão efetividade ao princípio da precaução e da prevenção, nitidamente, está a participação popular no processo de

UM OLHAR SOBRE O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E A SUA EFETIVAÇÃO POR MEIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

licenciamento e estudo de impacto ambiental, nas audiências públicas relativas às questões de licenciamento ambiental, formulação do plano diretor urbano ou impacto de vizinhança, na formatação do orçamento municipal, a participação na Comissão Técnica Nacional de Biossegurança e nos Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais de Meio Ambiente.

A par dos Conselhos, Cappelli (2004, p. 288) coloca que “a par de todas as críticas existentes sobre a atuação do Conama e, especialmente, sobre os excessos de seu poder legiferante, o certo é que não se pode negar seu caráter democrático e sua significativa representação social”.

Além de contribuir na esfera judicial e administrativa, a população também tem poder de participação no processo legislativo, através da iniciativa popular de lei, do plebiscito e do referendo.

Todavia, o sistema participativo não é perfeito. Muitas questões estão apenas nas legislações e documentos oficiais de Conferências sem, na prática, serem aplicadas. O interesse econômico e político pode ser um dos pontos onde trava a consagração plena dos princípios de proteção ambiental. Não há como negar que o aumento da participação popular nas decisões e a regulação embasada no princípio da precaução reduzem o poder decisório do Estado e de grandes interessados econômicos. Nesse sentido, Rodrigues (2004, 418) afirma que:

No entanto, não se pode olvidar que a participação popular implica a redução do poder decisório dos governantes. Isto nem sempre é bem aceito, na medida em que a centralização decisória e o autoritarismo ainda são valores por demais arraigados na classe política brasileira desde os tempos dos régulos coloniais.

Deve-se considerar, ainda, que a participação popular em matéria ambiental é recente, pois foi afirmada a partir da Constituição Federal de 1988, sendo que, a partir do desenvolvimento conjunto com outros princípios, como o da educação ambiental, espera-se que atinja maior grau de efetividade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dessa forma, conclui-se que a participação popular é um dos mais importantes instrumentos concretizadores do princípio da precaução e da prevenção, ao lado dos princípios da educação ambiental e da informação. Acredita-se que uma população devidamente informada, com amplo conhecimento e consciência ambiental possa contribuir nas políticas públicas precaucionais e preventivas.

UM OLHAR SOBRE O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E A SUA EFETIVAÇÃO POR MEIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

A pesquisa não objetiva discutir acerca das críticas do princípio da precaução, e sim, partindo-se da premissa de sua fundamental importância, delinear os meios pelos quais esse possa ser efetivado.

Não é recente o debate acerca da conscientização ambiental e da necessidade da gestão dos riscos de danos. A globalização e o avanço tecnológico desenfreado deixaram, em algum ponto, de considerar a gravidade que as consequências do uso de determinados produtos ou atividades pode trazer ao meio ambiente e à própria sobrevivência das espécies na terra.

Evitar o risco de dano incerto prevenir o dano do qual se tem certeza é essencial para a proteção ao meio ambiente. Para tanto, as decisões técnicas e científicas precisam ser pautadas por uma consciência ética e moral da responsabilidade, uma vez, ao assumir um posicionamento em se tratando de matéria ambiental, deve-se levar em consideração que, uma vez ocorrido o dano, as possibilidades de retorno ao estado anterior são quase impossíveis. A depender da extensão e da gravidade do dano, pode, até mesmo, prejudicar a qualidade de vida dos seres humanos ou levar ao esgotamento dos recursos naturais, comprometendo a vida das presentes e futuras gerações.

Portanto, a efetivação de princípios ambientais como a participação popular, juntamente com o acesso à informação e a educação ambiental urge na sociedade moderna. Não há como, nem se pretende, frear o desenvolvimento científico e tecnológico, todavia, faz-se necessário que as pessoas responsáveis por tomar decisões possuam consciência ambiental para avaliar os riscos de dano potencial, e não apenas a já consumada visão econômica.

Assim, é preciso políticas públicas ambientais que fortifiquem a participação popular, mas salienta-se que as mesmas devem ser eficientes e eficazes, onde exista uma fiscalização séria por parte dos Municípios que permitam a participação popular local. Deste modo, a participação popular deve consentir que todos aqueles que participam se sintam pertencentes e saibam que suas opiniões serão aceitas, pois todos são pessoas razoáveis e racionais e sabem que os demais também irão cumprir as decisões tomadas, pois existe a cooperação social entre todos.

REFERÊNCIAS

BERGER FILHO, Airton Guilherme; MARQUES, Edson Dinon. A função dos princípios do direito ambiental na sociedade de risco. In: SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; AUGUSTIN, Sérgio (org.). *O direito na sociedade de risco: dilemas e desafios socioambientais*. Caxias do Sul: Plenum, 2009. p. 15-62.

UM OLHAR SOBRE O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E A SUA EFETIVAÇÃO POR MEIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

DANTAS, Thiago Braga. Os princípios ambientais e o conceito de sustentabilidade: gerações futuras diante dos recursos naturais do Brasil. In: CUNHA, Belinda Pereira da. (org). *Temas Fundamentais de Direito e Sustentabilidade Socioambientais*. Manaus: Secretaria de Estado de Cultura, 2012. p. 217-242.

DECLARAÇÃO DE WINGSPREAD DE 1996. Wingspread Consensus on the Precautionary Principle. Disponível em: <www.who.int/entity/ifcs/documents/forums/forum5/wingspread.doc>. Acesso em: 01.ago.2017

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FENSTERSEFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Transdisciplinariedade e a proteção jurídico-ambiental em Sociedades de risco: direito, ciência e participação. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros (org.). *Direito Ambiental Contemporâneo*. Barueri: Manole, 2004. p. 99-126.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 22.ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MORAES, Gabriela Bueno de Almeida. O princípio da precaução no direito internacional do meio ambiente. 2011. 196 p. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito Internacional. Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-03092012-111415/pt-br.php>>. Acesso em: 27.jul.2017.

PEREIRA, Adriane Damian; SILVA, Andressa Corrêa da. Meio Ambiente e sociedade de risco: uma análise necessária. In: REIS, Jorge Renato dos; WEBER, Eliana; BITENCOURT, Caroline Müller (org.). *Estudos Ambientais: livro em homenagem ao Prof. João Telmo Vieira*. Porto Alegre: [s.c.p.], 2009, p.193-209.

PEREIRA, Agostinho OliKoppe; PEREIRA, Henrique MioranzaKoppe; CALGARO, Cleide. A sociedade moderna hiperconsumista e os riscos socioambientais: as políticas públicas locais como forma de solução democrática. *Direito Ambiental e Sociedade*. In: RECH, Adir Ubaldio; MARIN, Jeferson; AUGUSTIN, Sérgio (org.). *Direito Ambiental e sociedade*. Caxias do Sul: Educs, 2015. p. 137-172. Disponível em: <<https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/E-book-Direito-ambiental-sociedade.pdf>>. Acesso em: 01.ago.2017.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. O princípio da participação popular. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros (org.). *Direito Ambiental Contemporâneo*. Barueri: Manole, 2004. p.411-420.

UM OLHAR SOBRE O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E A SUA EFETIVAÇÃO POR MEIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Processo civil ambiental*. 3. ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SANDS, Philippe. *Principles of International Environmental Law*. 2.ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental: estudos sobre a constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SUSTEIN, Cass R. Beyond the Precautionary Principle. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 259, p. 11-71, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/8629/7373>> Acesso em: 07.ago.2017.