

GILMARA CRISTINA RAMOS

R.A. 441.078/0

# **TURISMO E MEIO AMBIENTE**

BACHARELADO EM DIREITO

**UniFMU**

SÃO PAULO-2004

GILMARA CRISTINA RAMOS

# **TURISMO E MEIO AMBIENTE**

Monografia apresentada à banca examinadora do Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do grau de bacharelado em Direito, sob orientação do Professor Roberto Senise Lisboa.

SÃO PAULO  
2004

**BANCA EXAMINADORA**

Professor Orientador \_\_\_\_\_

Professor Arguidor \_\_\_\_\_

Professor Arguidor \_\_\_\_\_

Primeiramente, agradeço a Deus pela oportunidade.

A minha amada mãe, pelo amor incondicional e pelo maior exemplo de que com perseverança e fé alcançamos nossos ideais.

Ao meu pai querido, que não está mais entre nós, mas sei que aonde quer que esteja olha por mim.

Ao meu amor, Thiago Guimarães Rodrigues, por todo carinho, paciência e cumplicidade.

Aos meus sobrinhos, minha inspiração.

Ao orientador Dr. Roberto Senise Lisboa,  
professor de todos nós, que dedicou seu  
tempo e paciência a esse trabalho.

## **RESUMO**

O presente trabalho monográfico discute a degradação ambiental através do desenvolvimento da atividade turística nas últimas décadas, baseando-se em diversas posições doutrinárias, bem como na legislação existente no país, objetivando, principalmente, analisar formas de encontrar o equilíbrio entre os interesses econômicos propiciados pelo turismo e a preservação do meio ambiente.

Palavras-chave: Turismo; Meio ambiente; Degradação ambiental em decorrência da atividade turística.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
-----------------	----

### **PARTE 1: TURISMO**

#### **CAPÍTULO I - TURISMO NA ATUALIDADE**

1. Turismo e seus conceitos.....	04
2. Turismo Sustentável.....	06
3. Planejamento Turístico.....	09
4. Turista, Guia Turístico e Comunidade Local.....	10
5. Turismo e Desenvolvimento Econômico.....	12

### **PARTE 2: MEIO AMBIENTE**

#### **CAPÍTULO II - O MEIO AMBIENTE E A DEGRADAÇÃO AMBIENTAL**

1. Direitos difusos e coletivos	
1.1 <i>Direitos Materiais Difusos</i> .....	16
1.1.1 <i>Direitos difusos, direitos coletivos “stricto sensu”</i> <i>e direitos individuais homogêneos</i> .....	17
2. Meio Ambiente: conceito e classificação.....	19
3. Os processos de degradação ambiental e a consciência ecológica.....	22

### **CAPÍTULO III - A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A PROTEÇÃO AMBIENTAL**

1. As Constituições Federais do Brasil.....	23
2. As inovações da Constituição Federal de 1988.....	25
2.1 <i>O conteúdo normativo do artigo 225, da atual Constituição Federal</i> .....	26
3. A Competência em matéria ambiental.....	29
3.1 <i>Competência privativa</i> .....	30
3.2 <i>Competência comum</i> .....	31
3.3 <i>Competência concorrente e suplementar</i> .....	32

### **CAPÍTULO IV - AS DECLARAÇÕES SOBRE O MEIO AMBIENTE E OS PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL**

1. A Declaração do Meio Ambiente de Estocolmo.....	34
2. O Programa Nossa Natureza.....	34
3. A Declaração sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento.....	36
4. “Agenda 21”.....	38
4.1 <i>Agenda 21 Brasileira e a Agenda 21 Local</i> .....	40
5. Princípios do Direito Ambiental	
5.1 <i>Princípio do Desenvolvimento Sustentável</i> .....	43
5.2 <i>Princípio do Poluidor Pagador</i> .....	45
5.3 <i>Princípio da Prevenção</i> .....	46
5.5 <i>Princípio da Participação</i> .....	47



## **CAPÍTULO V - POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (PNMA) E SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (SISNAMA)**

1. A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).....	49
1.1 Objeto e objetivos da PNMA.....	50
1.2 Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.....	51
2. O Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).....	51

## **CAPÍTULO VI – UNIDADES DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL**

1. Espaços Ambientais.....	54
1.1 Espaços territoriais especialmente protegidos.....	54
1.2 Zoneamento Ambiental .....	55
2. Unidades de Conservação Ambiental.....	56

### **PARTE 3: TURISMO E MEIO AMBIENTE**

## **CAPÍTULO VII - TURISMO E MEIO AMBIENTE**

1. Turismo e Proteção Ambiental.....	63
2. O papel do ecoturismo.....	65
3. Turismo x Educação Ambiental.....	66
3.1 Educação ambiental na Constituição Federal de 1988.....	67
3.2 Educação ambiental na Lei nº 9.795/99.....	68
4. As áreas especiais de interesse turístico.....	69
5. A importância dos agentes do turismo para o meio ambiente.....	70

## **CAPÍTULO VIII - IMPACTO AMBIENTAL**

1. Conceito de Impacto Ambiental.....	73
2. Estudo Prévio de Impacto Ambiental.....	74
2.1 <i>Diferenças básicas entre EIA e RIMA</i> .....	76
3. Impactos do turismo sobre o meio ambiente.....	78
3.1 <i>Impactos Econômicos do Turismo</i> .....	79
3.2 <i>Impactos sobre o Meio Ambiente Natural</i> .....	80
3.3 <i>Impactos Ambientais do Turismo Ecológico</i> .....	81

## **CAPÍTULO IX – MEIOS PROCESSUAIS PARA DEFESA DO MEIO AMBIENTE**

1. Ação Civil Pública.....	83
2. Ação Popular.....	84
3. Mandado de Segurança Coletivo.....	86
4. Mandado de Injunção.....	87

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	89
-----------------------------------	----

<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	93
---------------------------	----

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a degradação ambiental causada pelo ingresso excessivo de turistas em espaços com recursos naturais de beleza considerável, que são frequentemente “invadidos” por pessoas que querem usufruir seu tempo livre da melhor forma possível, sem considerar os riscos que sua presença em massa e seu comportamento individualista trazem para o ambiente, para as populações receptoras e para o patrimônio histórico-cultural do Brasil.

Sabemos que o crescimento da atividade turística é indispensável para economia do país; porém, deve ser feito de maneira planejada e sustentável, visando garantir a harmonia entre o desenvolvimento sócio-econômico e a preservação da qualidade ambiental, de modo que o progresso se verifique em função do homem e não às custas dele.

A política ambiental não deve ser entendida como elemento inibidor do desenvolvimento, e sim como um de seus instrumentos mais valiosos ao propiciar a gestão racional dos recursos naturais. Entretanto, não é o que acontece, já que o turismo é uma das principais formas de degradação do meio ambiente, sendo que sua evolução nas últimas décadas ocorreu como consequência da busca pela natureza e da fuga dos tumultos das grandes cidades pelas pessoas que tentam recuperar o equilíbrio psicofísico em contato com o ambiente durante seu tempo de lazer.

Na maioria dos destinos turísticos ocorre a falta de “cultura turística” de algumas pessoas, o que faz com que se comportem de forma inconseqüente em

relação ao meio que visitam, acreditando não terem nenhuma responsabilidade na preservação da natureza e na originalidade das destinações, entendendo que seu tempo livre é “sagrado” e, que, por isso têm direito ao uso daquilo pelo que pagaram e, por permanecerem pouco tempo, julgam-se insuficientes para serem responsabilizadas pelas agressões sofridas pelo meio ambiente.

Em razão disso, o trabalho ora realizado procurará estudar formas de encontrar o equilíbrio entre os interesses econômicos que o turismo propicia e o seu desenvolvimento planejado que preserve o meio ambiente; não é tarefa fácil, principalmente porque o controle da atividade depende de critérios subjetivos e de uma política ambiental e turística adequada, que parece, ainda, não ter sido encontrada no Brasil.

Para tanto, o estudo será dividido em três partes: na primeira, buscar-se-á analisar o conceito de turismo, bem como seu desenvolvimento; na segunda, estudar-se-á o meio ambiente; e, na terceira, a relação do turismo com a degradação ambiental.

**PARTE 1**

***TURISMO***

## **TURISMO NA ATUALIDADE**

### **1. Turismo e seus conceitos**

A terminologia “turismo” surgiu no século XIX, mas certas formas de turismo existem desde as mais antigas civilizações. Nessa época o turismo era caracterizado como residencial, pois as pessoas ficavam um período do ano numa segunda residência, por questões de clima, saúde ou descanso das atividades desenvolvidas durante o ano.

Contudo, sua evolução se deu após a Segunda Guerra Mundial, como consequência dos aspectos relacionados à produção empresarial e a busca de restaurar a paz no mundo.

Antigamente, o turismo restringia-se a classes altas que dispunham de tempo e dinheiro para realizarem suas viagens, mas atualmente não é bem assim, já que a maioria das pessoas dos países desenvolvidos, e um número significativo dos países em desenvolvimento têm realizado viagens. Afinal, a existência do turismo é aceita e constitui parte integrante do estilo de vida, não sendo somente prerrogativa de cidadãos privilegiados.

As ofertas turísticas feitas pelas agências e as facilidades para o pagamento tornaram as viagens acessíveis aos viajantes ávidos para experiências novas e emocionantes em regiões de recursos naturais e culturais.

A humanidade tem a tendência de se concentrar nas grandes cidades, o que torna esses núcleos humanos muitas vezes fonte de violência e neurose urbana. Por esse motivo, o turismo torna-se uma necessidade para o bem-estar humano, pois permite que o indivíduo se distancie de seu meio e de seu cotidiano.

O “*turismo faz parte de um universo denominado lazer. Entende-se por lazer todas as atividades desenvolvidas fora do sistema produtivo (trabalho), das obrigações sociais, religiosas e familiares*<sup>1</sup>”. Sendo assim, “*lazer é uma necessidade e um direito tão legítimo do ser humano quanto educação, saúde, transporte ou segurança*<sup>2</sup>”.

São inúmeros os conceitos existentes em relação ao turismo. Para Beatriz Helena Gelas Lage e Paulo Cesar Milone o “*turismo, na sociedade moderna, pode ser considerado um conjunto de atividades econômicas diversas que englobam os transportes, os meios de hospedagem, os agenciamentos de viagens e as práticas de lazer, além de outras tantas ações mercadológicas que produzem riquezas e geram empregos para muitas regiões*<sup>3</sup>”. Cumpre destacar que, ao contrário do que aparenta, o turismo é um ramo das ciências sociais e não um ramo das ciências econômicas.

O autor Luiz Gonzaga Godoi Trigo define turismo como “*qualquer deslocamento que uma pessoa faz fora de sua residência por um prazo superior a vinte quatro horas, desde que, naturalmente, não seja para trabalho prolongado nem se trate de emigração*<sup>4</sup>”.

---

<sup>1</sup> Luiz Gonzaga Godoi Trigo, *Turismo Básico*, p. 11.

<sup>2</sup> Ibidem, mesma página.

<sup>3</sup> Beatriz Helena Gelas Lage e Paulo César Milone, *Impactos Socioeconômicos Globais do Turismo*, p. 117, in *Turismo: Teoria e Prática*, São Paulo: Editora Atlas, 2000.

<sup>4</sup> Luiz Gonzaga Godoi Trigo, op. cit., p. 36.

Na verdade, turismo nada mais é do que um movimento de pessoas, um fenômeno que envolve, antes de qualquer coisa, gente, sendo (ou pelo menos deveria ser) um direito de todos, e não um *luxo* destinado apenas às pessoas financeiramente favorecidas.

## **2. Turismo sustentável**

O conceito de sustentabilidade engloba meio ambiente, bem como as pessoas e os sistemas econômicos. Em 1987 houve um crescente interesse no desenvolvimento sustentável, que, sem dúvidas, foi impulsionado pela Conferência do Rio em 1992 e pela Agenda 21.

A expressão “turismo sustentável” começou a ser usada no final dos anos 80, enquanto, as expressões “questões verdes” e “turismo verde <sup>5</sup>” eram frequentemente usadas naquela época. Mas, foi no início dos anos 90 que essa expressão passou a ser utilizada com frequência encerrando uma abordagem do turismo que reconhece como é importante a comunidade local, a maneira como as pessoas são tratadas e o desejo de aumentar os benefícios econômicos do turismo para essa comunidade.

Muitas definições, amplamente aceitas e conhecidas, podem levar há algumas confusões quanto ao significado de turismo sustentável, isso porque muitos idiomas não têm uma expressão apropriada. Assim, é conhecido em muitos países como “turismo responsável”, “turismo alternativo”, “ecoturismo”, “turismo brando”, “turismo de impacto mínimo”, “turismo propício ao meio

---

<sup>5</sup> O turismo verde incluía a redução de custos e o aumento de benefícios ambientais do turismo.



ambiente”. Porém, apesar de serem todas relacionadas com o turismo sustentável, importante explicar que nenhuma delas é seu sinônimo.

A sustentabilidade depende de diversos fatores, como, por exemplo, o espaço existente, a capacidade de engajamento da população local na atividade, a estrutura já existente e o principal de todos esses fatores: a capacidade de gerar suporte econômico e valores ligados às especificidades do turismo no local.

Há diversos conceitos acerca do que seria turismo sustentável, não tendo uma definição aceita. John Swarbrooke pensa “*que qualquer definição de turismo sustentável enfatiza os elementos ambientais, sociais e econômicos do sistema de turismo*”<sup>6</sup>. E mais, explica que tudo isso “*poderia levar a uma definição de que turismo sustentável significa turismo que é economicamente viável, mas não destrói os recursos dos quais o turismo no futuro dependerá, principalmente o meio ambiente físico e o tecido social da comunidade local*”<sup>7</sup>.

Não se pode deixar de observar que o “*turismo litorâneo de massa não é compatível com o conceito de turismo sustentável*”<sup>8</sup>, ao contrário ecoturismo, que é tido por muitos especialistas como mais coerente com a idéia de sustentabilidade.

Pode ser que o ecoturismo não seja a forma mais sustentável de turismo, mas, por sua natureza, acaba sendo mais suscetível que outras formas, como, por exemplo, o turismo de massa<sup>9</sup>, contudo, importante esclarecer que caso o ecoturismo cresça passará a exibir as mesmas características daquele.

---

<sup>6</sup> *Turismo Sustentável: Conceitos e Impacto Ambiental*, p. 19.

<sup>7</sup> *Ibidem*, mesma página.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 25

<sup>9</sup> O turismo de massa caracteriza-se pelo deslocamento de grande número de pessoas, na mesma época do ano, para o mesmo lugar.

Há turistas, porém, que não estão muito interessados no conceito de “turismo sustentável”, na qualidade do meio ambiente das localidades em que visitam nas férias, feriados ou fins de semana. Talvez, aqueles que levam a sério o desenvolvimento sustentável em suas vidas, diariamente, acreditem que essas viagens anuais, mensais, semanais que fazem, é o único momento em que podem se comportar responsavelmente em relação ao meio que visitam, e, com isso, não serem responsabilizados pela degradação ambiental.

O desafio em muitas localidades turísticas é encontrar formas de equilíbrio entre os interesses econômicos que o turismo estimula e um desenvolvimento da atividade que preserve o meio ambiente. É uma tarefa bastante difícil, já que seu controle depende de critérios e valores subjetivos e de uma política ambiental e turística adequada, que ainda não foi encontrado no Brasil e em vários outros países.

O conceito de turismo sustentável modificar-se-á com o tempo. Não podemos permitir que a idéia de sustentabilidade se torne fixa, imutável, à medida que o mundo e as atitudes sociais se modifiquem.

Doris Ruschmann faz um alerta a respeito do futuro do turismo, ressaltando que o “*turismo ‘brando’, ecológico, naturalista, personalizado e realizado em grupos pequenos de pessoas tende a caracterizar os fluxos turísticos do futuro*”<sup>10</sup>. A mesma autora explica, ainda, que foram apontadas quatro características específicas para o desenvolvimento sustentado do turismo, das quais as três primeiras se relacionam com a oferta, e a quarta com o comportamento dos turistas. São as seguintes:

---

<sup>10</sup> *Turismo e Planejamento Sustentável: A Proteção do Meio Ambiente*, p. 17.

- a) Respeito ao meio ambiente natural: o turismo não pode colocar em risco ou agredir irreversivelmente as regiões nas quais se desenvolve;
- b) Harmonia entre a cultura e os espaços sociais da comunidade receptora: sem agredi-la ou transformá-la;
- c) Distribuição eqüitativa dos benefícios do turismo entre a comunidade receptora, os turistas e os empresários do setor;
- d) Um turista mais responsável e atencioso, receptivo às questões da conservação ambiental, sensível às limitações com as comunidades receptoras, educado para ser o entendimento e a compreensão dos povos e locais visitados.

A base para a proteção da atratividade das destinações do meio ambiente é, sem dúvidas, o turismo sustentável. Assim, se empreendido, tanto pelos órgãos governamentais, como pelas empresas privadas, o seu desenvolvimento ampliará o ciclo de vida das destinações e dos equipamentos turísticos.

### **3. Planejamento Turístico**

O número de pessoas que viajam, seja em grupos ou individualmente, geralmente nas mesmas épocas do ano, vêm sendo apontados como os maiores agressores dos espaços naturais. O fato de haver um excesso de ingresso de turistas conduz ao superdimensionamento dos equipamentos destinados a alojamento, alimentação, transporte e entretenimento, agredindo paisagens e destruindo ecossistemas.

Além disso, por ser a base da existência da maioria dos empreendimentos que dependem dessa atividade, além de constituir principal fonte de renda em algumas localidades, é o turismo considerado o mais importante fator de desenvolvimento, fazendo-se necessária a criação de um “planejamento” em localidades receptoras.

Esse planejamento surge como uma forma de evitar a degradação do meio ambiente, diminuindo os custos sociais que afetam os moradores das regiões visitadas e melhorando os benefícios do desenvolvimento turístico, sendo que sua ausência traz consequências negativas para as localidades turísticas, causando danos praticamente irreparáveis.

Para a autora Doris Ruschmann o “*plano de desenvolvimento turístico é entendido como o conjunto de medidas, tarefas e atividades por meio das quais se pretende atingir as metas, o detalhamento e os requisitos necessários para o aproveitamento de áreas com potencialidade turística*”<sup>11</sup>, devendo o processo de elaboração do plano considerar as características regionais.

#### **4. Turista, Guia Turístico e Comunidade Local**

Atualmente, a única menção feita ao **turista**, em relação ao turismo sustentável, é a de ser um problema, já que muitas vezes é visto como um intruso indesejável e não como um hóspede.

Por não haver legislação que se refira de forma direta ao turismo sustentável muitos órgãos públicos preferem confiar na auto-regulamentação da

---

<sup>11</sup> *Turismo e Planejamento Sustentável: A Proteção do Meio Ambiente*, p. 159.

indústria do turismo, acreditando, com isso, que seja melhor “educarem” os turistas a se comportarem de maneira mais responsável em relação ao meio que visitam.

O papel do **guia turístico**, que é aquela pessoa que acompanha os turistas em seus itinerários, é de fundamental importância para o turismo e para proteção ambiental, sendo que sua capacitação, seus conhecimentos e forma de agir são elementos essenciais para implementação do turismo sustentável.

Para Doris Ruschmann os *“agentes terão de atuar de forma criativa e firme sobre os ‘novos’ turistas, geralmente financeiramente privilegiados, com disponibilidades de tempo na baixa estação e interessados em produtos turísticos de qualidade e na convivência estreita com a natureza”<sup>12</sup>*.

Porém, o guia somente poderá auxiliar no desenvolvimento do turismo sustentável se o turista assim permitir, o que não é tão simples, já que não são todos que se interessam pela sustentabilidade do meio ambiente; em razão disso, a indústria do turismo está procurando conscientizá-los sobre determinadas questões, como a proteção ambiental, os motivando a comportarem-se de modo mais sustentável em suas viagens.

O problema é que a *“indústria encontra-se numa corda bamba. Se ela for muito crítica em relação aos impactos do turismo, poderá perder negócios. Portanto, a meta parece ser a de tentar melhorar os impactos negativos do comportamento dos turistas, dando-lhes a oportunidade de sentirem-se bem, sempre que seguirem o conselho da indústria turística”<sup>13</sup>*.

---

<sup>12</sup> Ibidem, p. 22.

<sup>13</sup> John Swarbrooke, *Turismo Sustentável: Meio Ambiente e Economia*, p.36.

Além da importância do papel do guia turístico é, também, essencial para política do turismo o aspecto da proteção à **comunidade local**, assim como do seu meio ambiente, participando esta de forma ativa do planejamento do turismo. É importante compreender que o turismo sustentável é uma forma de desenvolvimento do turismo, e não um meio de regulamentação aos turistas.

Diante do exposto, é indiscutivelmente aceitável que os turistas tenham responsabilidades, como, por exemplo, obedecer às leis ou regulamentos do local a ser visitado e não danificar dolosamente o meio ambiente, mas não se pode esquecer que eles têm direitos que devem ser respeitados.

## **5. Turismo e Desenvolvimento Econômico**

O turismo teve considerável crescimento após a Segunda Guerra Mundial, quando as pessoas conquistaram o direito ao tempo livre, ocorrendo a instituição geral do pagamento de férias aos trabalhadores, assim como a valorização da mentalidade do direito ao lazer e o aumento do nível de renda, tornando-se, assim, um objeto de consumo.

Hoje é inegável a sua força, já que é a principal indústria e o principal motivo de entrada de divisas em moeda estrangeira em muitos países emergentes, sendo a base do crescimento de muitas empresas multinacionais, além de integrar em proporção significativa a renda anual disponível de muitos povos e consumir bilhões em dinheiro todos os anos em investimentos de infraestrutura no setor público.

O Brasil vem se destacando por ter um turismo cada vez mais atraente,

porque tem uma oferta diferenciada dos demais países, “*apresentando um quadro de fluxo emissivo internacional estimado em 4,8 milhões de brasileiro, e um moderado, mas promissor fluxo receptivo da ordem de 3 milhões de turistas estrangeiros*”<sup>14</sup>. Entretanto, o turismo brasileiro deve ser reorganizado em vários níveis, devido ao fato da instabilidade econômica e social, aliada ao fato de nosso País estar geograficamente mais distante dos grandes emissores de turistas do mundo provocando nas autoridades e empresários brasileiros essa necessidade de reorganização. “*É preciso investir em infra-estrutura (hotelaria, alimentos e bebidas, segurança, transportes, comunicações, turismo respectivo), marketing e formação de mão-de-obra especializada*”<sup>15</sup>.

Segundo o autor Luiz Gonzaga Godoi Trigo a “*implantação permanente de programas regionais de turismo no Sudeste, Sul, Centro-Oeste, Norte e Nordeste do país, articulados com programas de âmbito nacional, não deve ser obrigação exclusiva dos governos. Os empresários, o capital internacional, os profissionais da área e a sociedade civil em geral devem participar desses projetos para que o turismo se torne, cada vez mais, um setor dinâmico, lucrativo e com crescimento não apenas na quantidade de turistas ou no volume de divisas em circulação, mas na qualidade dos serviços prestados e da mão-de-obra utilizada*”<sup>16</sup>.

A burocracia diplomática brasileira no exterior, que dificulta a emissão de vistos de turistas, constitui outro ponto bastante desgastante. Mas o grande problema é a criminalidade e violência, que acontece, por exemplo, na cidade do

---

<sup>14</sup> Beatriz Helena Gelas Lage e Paulo César Milone, *Impactos Socioeconômicos Globais do Turismo*, p. 117, in *Turismo: Teoria e Prática*, São Paulo: Editora Atlas, 2000.

<sup>15</sup> Luiz Gonzaga Godoi Trigo, op. cit., p. 32.

<sup>16</sup> Ibidem, p. 33.

Rio de Janeiro, representando, assim, impactos negativos para o turismo no País, como observa o mesmo autor:

*“Graças à criminalidade e a má imagem do Brasil (especialmente do Rio de Janeiro) no exterior, vários estados estão investindo em publicidade, mas desvinculando-a da imagem tradicional, ligada à antiga ‘cidade maravilhosa’. É o caso da Bahia, do Ceará, Rio Grande do Norte e outros seis estados do Nordeste, que fortaleceram a Comissão de Turismo Integrado (CTI) do Nordeste para veicular a imagem da região no exterior”<sup>17</sup>.*

Sendo o Rio de Janeiro o principal Estado e a mais conhecida cidade no exterior, o banditismo carioca afetou diretamente o Brasil. Constatou-se que entre os anos de 1988 e 1991, o *“Rio de Janeiro deixou de receber 400 mil turistas estrangeiros, o que, em números mais concretos, representa cerca de US\$ 600 milhões que deixaram de entrar na economia, só em nível estadual. Em nível nacional calcula-se a perda, no mesmo período, em 737 mil turistas estrangeiros e cerca de US\$ 1.105 milhões”<sup>18</sup>.*

Os especialistas afirmam que o turismo é o setor que apresenta maior expansão no mundo dos negócios, caracterizando potencial de crescimento rápido e massivo. O futuro apresenta inúmeras oportunidades, mas também muitos desafios. Algumas áreas certamente crescerão e outras entrarão em declínio. As previsões são indicadoras de tendências, nunca de certezas. Atingir ou não as previsões depende das empresas e de força da competitividade entre as atrações.

---

<sup>17</sup> Ibidem, mesma página.

<sup>18</sup> Ibidem, p. 32-33.



## **PARTE 2**

### ***MEIO AMBIENTE***

## **O MEIO AMBIENTE E A DEGRADAÇÃO AMBIENTAL**

### **1. Direitos difusos e coletivos**

#### *1.1 Direitos Materiais Difusos*

A Lei nº 4.717/65 foi a primeira a destacar questões de direito material fundamental, configurando uma evolução doutrinária, até ser editada a Lei nº 6.938/81, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, representando essa um grande impulso na tutela dos direitos metaindividuais.

Nesse caminhar legislativo foi editada a Lei. nº 7.347/85, que trata da ação civil pública, que poderá ser utilizada toda vez que houver lesão ou ameaça de lesão ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Através do artigo 1º, inciso IV, dessa Lei, pela primeira vez, houve expressa previsão acerca dos interesses e direitos difusos e coletivos, o qual preceituava que a ação civil pública seria instrumento apto à defesa, além dos direitos supra-citados, de qualquer outro direito difuso e coletivo. Porém, *“aludido inciso foi vetado pelo Presidente da República, sob argumentação de que não havia no ordenamento jurídico definição legal para os interesses e direitos difusos e coletivos, de modo que, enquanto pendesse a delimitação de seu conteúdo, não seria viabilizada a defesa*

*através de ação civil pública*<sup>19</sup>”.

Contudo, em 1988 o legislador constituinte percebeu uma terceira espécie de bem: o bem ambiental<sup>20</sup>. Assim, além de autorizar a tutela de direitos individuais, passou a admitir a tutela de direitos coletivos. Pode-se verificar tal fato pelo disposto no artigo 225 da Constituição Federal, que consagrou a existência de um bem que não é público nem particular, mas sim de *uso comum do povo*, não se reportando a uma pessoa individualmente, mas sim a uma coletividade de pessoas indeterminadas.

Em razão dessa previsão constitucional, foi publicada, em 1990, a Lei nº 8.078 que tratou de definir os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, ou seja, direitos metaindividuais, acrescentando, também, o antigo inciso IV, do art. 1º, da Lei n. 7.347/85, já que este havia sido vetado. Desse modo, foi possível a utilização da ação civil pública para a defesa de qualquer interesse difuso e coletivo.

### *1.1.1 Direitos difusos, direitos coletivos “stricto sensu” e direitos individuais homogêneos*

As definições legais de direitos difusos, coletivos “stricto sensu” e individuais homogêneos foram estabelecidas pela Lei nº 8.078/90, no artigo 81, parágrafo único, incisos I, II e III, respectivamente:

*“Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.*

---

<sup>19</sup> Celso Antonio Pacheco Fiorillo, *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*, p. 05.

<sup>20</sup> Bem de uso comum do povo, podendo ser desfrutado por toda e qualquer pessoa dentro dos limites constitucionais, e, ainda, um bem essencial à sadia qualidade de vida.

*Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:*

*I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;*

*II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais<sup>21</sup>, de natureza indivisível<sup>22</sup> de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;*

*III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum”. (grifamos)*

Para Celso Antonio Pacheco Fiorillo<sup>23</sup>, “o direito difuso apresenta-se como um direito transindividual<sup>24</sup>, tendo um objeto indivisível<sup>25</sup>, titularidade indeterminada e interligada por circunstâncias de fato<sup>26</sup>”, isso tudo em razão do citado dispositivo.

No que se refere aos direitos individuais homogêneos, o legislador não trouxe elementos que os definem. Assim sendo, entende-se que se tratam de direitos individuais, sendo que sua origem decorre de uma mesma causa.

O autor Celso Antonio Pacheco Fiorillo explica que a “*compreensão desse instituto como um direito individual e de objeto divisível*

---

<sup>21</sup> Os direitos coletivos, assim como os difusos, transcendem o indivíduo, ultrapassando o limite da esfera de direitos e obrigações individuais, porém, os direitos coletivos diferem-se dos difusos em razão da determinabilidade dos titulares, possuindo como característica a determinabilidade dos seus.

<sup>22</sup> Os direitos coletivos também têm como característica a indivisibilidade de seu objeto, que está restrita à categoria, ao grupo ou à classe titular do direito, sendo assim, a satisfação de um só implica a de todos, e a lesão de apenas um constitui lesão de todos.

<sup>23</sup> Celso Antonio Pacheco Fiorillo, op. cit., p. 6.

<sup>24</sup> Transindividual quer dizer que os direitos coletivos transcendem determinado indivíduo, ultrapassando o limite da esfera de direitos e obrigações individuais.

<sup>25</sup> Indivisibilidade trata-se de um objeto que pertence a todos, ao mesmo tempo, mas ninguém o possui especificamente.

*somente é possível em decorrência da interpretação do sistema processual de liquidação e execução dos direitos individuais homogêneos, trazido pelo Capítulo II do Título III da Lei n. 8.078/90. Isso porque, em alguns dispositivos (arts. 91, 97, 98 e 100), pode-se constatar que os legitimados para a ação civil pública agem como legitimados extraordinários, pleiteando em nome próprio direito alheio<sup>27</sup>”.*

## **2. Meio Ambiente: conceito e classificação**

Atualmente surgem diversos conceitos técnicos e científicos para o Direito que rege o meio ambiente. Na visão do autor Juraci Perez Magalhães é preciso, antes de tudo, *“entender que o Direito Ambiental é um ramo jurídico que disciplina as relações entre os seres vivos entre si e entre estes e o meio que vivem. Por essa razão, é um ramo especializado e com características próprias, diferente dos demais direitos existentes. Eis por que ele penetra em todos os demais ramos<sup>28</sup>”*.

Para Toshio Mukai, a expressão meio ambiente *“tem sido entendida como a interação de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida do homem<sup>29</sup>”*.

Paulo de Bessa Antunes oferece um conceito mais amplo, entendendo que *“o Direito Ambiental pode ser definido como um direito que se desloca em três*

---

<sup>26</sup> Os interesses ou direitos difusos possuem titulares indeterminados. Ao pensarmos, por exemplo, na água de um oceano poluído, não temos como precisar quais são os indivíduos afetados por ela. Assim, os titulares estão interligados por uma circunstância fática, inexistindo relação jurídica.

<sup>27</sup> Celso Antonio Pacheco Fiorillo, op. cit., p.10.

<sup>28</sup> *A Evolução do Direito Ambiental no Brasil*, p. 10.

<sup>29</sup> *Direito Ambiental Sistematizado*, p. 03.

*vertentes fundamentais, que são constituídas pelo direito ao meio ambiente, direito sobre o meio ambiente e direito do meio ambiente. Tais vertentes existem, na medida em que o Direito Ambiental é um direito humano fundamental que cumpre a função de integrar os direitos à saudável qualidade de vida, ao desenvolvimento econômico e à proteção dos recursos naturais*<sup>30</sup>”. O mesmo autor conclui ressaltando que o “*Direito Ambiental, portanto, tem uma dimensão humana, uma dimensão ecológica e uma dimensão econômica que se devem harmonizar sob o conceito de desenvolvimento sustentado*”<sup>31</sup>.

Apesar de todos os conceitos doutrinários citados acima, a própria Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, dispõe em seu artigo 3º, inciso I:

*“Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:*

*I – Meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.*

O meio ambiente nada mais é do que o conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o equilíbrio da vida, buscando assumir uma concepção unitária do ambiente. Por esse conceito, divide-se meio ambiente em quatro aspectos: meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho. Essa divisão “*busca facilitar a identificação da atividade degradante e do bem imediatamente agredido*”<sup>32</sup>.

Meio ambiente natural, ou físico é aquele constituído pelo solo, água, ar atmosférico, flora e fauna, isto é, pela interação dos seres vivos e de seu meio,

---

<sup>30</sup> Paulo de Bessa Antunes, *Direito Ambiental*, p. 09.

<sup>31</sup> Ibidem, mesma página.

<sup>32</sup> Celso Antonio Pacheco Fiorillo, op. cit., p.20.

sendo definido pela Lei nº 6.938/81, artigo 3º, inciso I<sup>33</sup> e tutelado pelo artigo 225, da Constituição Federal, citando como exemplo, o § 1º, inciso I<sup>34</sup>, desse mesmo artigo.

Entende-se como meio ambiente artificial aquele compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações, chamado de *espaço urbano fechado*, e pelos equipamentos públicos, como ruas e praças, chamado de *espaço urbano aberto*.

O meio ambiente cultural é integrado pelo patrimônio histórico, paisagístico, turístico, artístico e arqueológico, e meio ambiente do trabalho é o lugar onde os indivíduos desempenham suas funções laborais, sejam remuneradas ou não.

O Direito Ambiental visa tão somente proteger a qualidade do meio ambiente em função da própria qualidade de vida. A própria Constituição Federal de 1988, declara, expressamente, que todos têm direito ao *meio ambiente equilibrado*, porém, esse direito, a que todos nós temos, não é o meio ambiente em si, mas sim à qualidade satisfatória, o seu equilíbrio ecológico. O bem juridicamente tutelado é essa qualidade, definida pela atual Constituição Federal como *bem de uso comum do povo*.

Por tudo que fora exposto, o Poder Público tem o dever de se preocupar

---

<sup>33</sup> Art. 3º - “Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I - meio ambiente: o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

<sup>34</sup> Art.225 - “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas”.

com a preservação, recuperação e revitalização do meio ambiente, já que este é essencial para a vida humana.

### **3. Os processos de degradação ambiental e a consciência ecológica**

Historicamente, a preocupação com a proteção do meio ambiente teve início nos contextos urbanos. Desde a mais primitiva sociedade podemos observar atividades que degradam o meio ambiente, já que o homem precisava recorrer à natureza para produzir bens de consumo, energia, alimentação, dentre outros.

A Lei nº 6.938/81, artigo 3º, II, define degradação ambiental como sendo a *alteração adversa das características do meio ambiente*.

Degradação ambiental nada mais é do que a “*perda do ambiente decorrente de uma atividade humana*”<sup>35</sup>, que pode se manifestar de diversas maneiras, quer contaminado-o com substâncias que alterem sua qualidade, como se dá com a poluição do ar, do solo, da paisagem, das florestas, quer destruindo elementos que o compõe, como a derrubada de matas.

Muitas vezes o termo degradação ambiental é utilizado como sinônimo de poluição, porém trata-se de conceitos distintos, como deixa claro o artigo 3º, III, da Lei nº 6.938/81.

É essencial que haja conscientização por parte da população, afinal todos, sem exceção, dependem do meio ambiente para viver, sobreviver, recrear e viajar em férias.

---

<sup>35</sup> José Roque Nunes Marques, *Direito Ambiental: Análise da Exploração da Madeira na Amazônia*, p. 90.



## **A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A PROTEÇÃO AMBIENTAL**

### **1. As Constituições Federais do Brasil**

As Constituições Federais do Brasil anteriores à de 1988 nada traziam acerca da proteção ambiental. A primeira Constituição do Brasil surgiu em 1824, proibindo qualquer trabalho, cultura, indústria e comércio que afetasse o meio ambiente, mas nada dispunha, especificamente, sobre a proteção do meio ambiente. As proibições de roçar e derrubar matas em terras devolutas foram reafirmadas em 11 de junho de 1829.

Em 18 de setembro de 1850, na fase imperial, foi promulgada a Lei nº 601, regulamentada pelo Decreto nº 1.318/1854, de grande importância para o Brasil, isso porque foi a primeira lei de terras trazendo importantes avanços em matéria ambiental, além de ser bastante severa com a atividade predatória.

Já no primeiro período republicano (1889 a 1981), a legislação ambiental sofreu um processo de mudanças significativas, demonstrando preocupação com a defesa das florestas, sendo considerada a *fase da evolução do Direito Ambiental*. Foram criados órgãos de defesa ambiental e surgiram os primeiros Códigos de proteção dos recursos naturais, como, por exemplo, o Código Florestal.

Em 1891 foi promulgada a primeira Constituição da República do Brasil,

que em matéria ambiental foi totalmente omissa, não contendo qualquer dispositivo sobre essa matéria. Porém, em 26 de junho de 1911, com o Decreto nº 8.843, foi dado um significativo passo, sendo criada, no antigo território do Acre, a primeira reserva florestal do Brasil, impressionando a todos pela sua extensão, ocupando praticamente toda área.

Mais tarde surge, com Decreto nº 4.421/1921, o Serviço Florestal do Brasil, que na verdade é o embrião do atual Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, tendo como objetivo a conservação e aproveitamento das florestas.

Em 1934 foram promulgados os Decreto nº 23.793 (Código Florestal) e o Decreto nº 24.643 (Código das Águas). Nesse mesmo ano foi realizada, ainda, a primeira Conferência Brasileira para a Proteção da Natureza, no Rio de Janeiro.

Outro evento importante para o meio ambiente foi a criação, pelo Decreto nº 1.713/1.937, do primeiro parque do Brasil: o Parque de Itatiaia. Dois anos depois, foram criados mais dois parques: o da Serra dos Órgãos e o de Iguaçu.

O avanço da proteção ambiental começou a se tornar realidade com o advento da Constituição Federal de 1946, como bem assevera o autor José Afonso da Silva:

*‘Das mais recentes desde 1946, apenas se extraia orientação protecionista do preceito sobre a proteção da saúde e sobre a competência da União para legislar sobre a água, florestas, caça e pesca, que possibilitavam a elaboração de leis protetoras como o Código Florestal e os Códigos de Saúde Pública, de Água e de Pesca<sup>36</sup>’.*

---

<sup>36</sup> José Afonso da Silva, *Direito Ambiental Constitucional*, p. 25-26.

A Constituição de 1969 manteve a necessidade de proteção do patrimônio histórico, cultural e paisagístico, *“trazendo uma novidade no artigo 172, ao dispor que a lei regulará mediante prévio levantamento ecológico, o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e calamidades, e que o mau uso da propriedade impedirá o proprietário de receber incentivos e auxílios do Governo*<sup>37</sup>”

Em 1971 foi criada a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAM), entidade não governamental e a primeira associação ecologista do Brasil e, em 30 de outubro 1973, com o Decreto nº 73.030, surge a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA).

Contudo, foi a Constituição Federal de 1988 que trouxe profundas mudanças que repercutiram nas áreas ecológica, econômica, social e política. Novas medidas eficazes foram criadas, procurando sempre aperfeiçoar os instrumentos de defesa do meio ambiente. Nossa Carta Magna extinguiu alguns órgãos, como a SEMA, a SUDEPE, o IBDF, etc, e criou outros como, por exemplo, a Secretaria do Meio Ambiente.

## **2. As inovações da Constituição Federal de 1988**

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a dar a devida atenção ao meio ambiente, trazendo capítulo específico, inserido no título ordem social (capítulo VI, título VIII), superando até mesmo a de outros países.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado passou a ser um direito de

---

<sup>37</sup> Juraci Perez Magalhães, op. cit., p. 46.

todos nós, cabendo ao Poder Público e à coletividade a obrigação de defendê-lo, bem como preservá-lo.

O grande mérito dessa Constituição foi que ela não contemplou a defesa do meio ambiente num só capítulo, e sim, contém vários dispositivos que tratam dessa matéria. Podemos citar, dentre outros, o artigo 5º, inciso LXXIII, que dispõe que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular para impedir ato lesivo ao meio ambiente, isso tudo porque o ambiente saudável é direito do povo.

A Constituição também trouxe novidades no que se refere à competência para legislar, que será estudada adiante.

### *2.1 O conteúdo normativo do artigo 225, da atual Constituição Federal*

O artigo 225, com seus parágrafos e incisos, é considerado, por José Afonso da Silva, o “núcleo normativo<sup>38</sup>” do direito ambiental.

Por conta do *caput*, desse mesmo artigo, a Constituição Federal de 1988 “*estruturou uma composição para a tutela dos valores ambientais, reconhecendo-lhes características próprias, desvinculadas do instituto da posse e da propriedade, consagrando uma nova concepção ligada a direitos que muitas vezes transcendem a tradicional idéia dos direitos ortodoxos: os chamados direitos difusos*<sup>39</sup>”.

Para Paulo de Bessa Antunes o “*artigo 225 é um complexo em sua*

---

<sup>38</sup> *Direito Ambiental Constitucional*, p. 29.

<sup>39</sup> Celso Antonio Pacheco Fiorillo, op. cit., p. 11.

*estrutura e, portanto, compõe-se de normas de variado grau de eficácia. De fato, no interior do citado artigo existem normas que explicitam um direito da cidadania ao meio ambiente sadio (art. 225, caput), normas que dizem respeito ao direito do meio ambiente (art. 225, §1º, I) e normas que explicitam um direito regulador da atividade econômica em relação ao meio ambiente (art. 225, §1º, V)<sup>40</sup>.*

Para melhor compreensão do conteúdo do artigo 225, *caput*, da Carta Magna, algumas observações hão de ser feitas:

- 1) *O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pertence a todos, sejam brasileiros ou estrangeiros, incluindo gerações presentes e futuras*: o termo *todos* estaria adstrito ao estabelecido pelo artigo 5º, do mesmo diploma legal, no sentido de que *brasileiros e estrangeiros residentes no País* delimitam a coletividade de pessoas, ainda que indefinidas, com destaque para uma composição metaindividual. Além de tudo, é a primeira vez que a Constituição Federal se reporta a um direito futuro, sendo que a responsabilidade de tutela do meio ambiente não diz respeito somente as gerações presentes, mas também as futuras gerações.
- 2) *A defesa do meio ambiente e sua preservação é dever do Poder Público e da coletividade*: o bem ambiental merece tanto tutela do Poder Público como de toda coletividade, tutela essa que consiste num dever, e não apenas numa norma moral de conduta.
- 3) *O meio ambiente é um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida*: esse bem de uso comum do povo, não está disponível

---

<sup>40</sup> *Direito Ambiental*, p. 49.

particularmente para ninguém, e para que se caracterize como um bem ambiental e seja trazido como difuso, tem de ser essencial à sadia qualidade de vida.

Dessa forma, três concepções fundamentais, no âmbito do direito ambiental, são estabelecidas pelo *caput*, do artigo 225: 1) de que todos (presentes e futuras gerações), têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; 2) a Constituição Federal determina que o dever de preservar e defender o meio ambiente é tanto do Poder Público como da coletividade; 3) que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado diz respeito à existência de um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, criando, assim, o bem ambiental.

Para finalizar, convém, ainda, citar outras inovações importantes para o direito ambiental trazidas por esse artigo. O § 2º prevê que aquele “*que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado*”. No § 3º foram previstas sanções administrativas e penais para as “*condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente*”, independentemente de obrigação de reparação do dano causado, tratando-se de instrumentos rigorosos contra a agressão ambiental. Já o § 4º determina que a “*Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira*” são considerados patrimônio nacional e sua utilização somente é permitida de acordo com a lei, dentro das condições que assegurem a preservação do meio ambiente.

### 3. A Competência em matéria ambiental

A Constituição Federal de 1988 também inovou no que se refere à competência para legislar, como explica Celso Antonio Pacheco Fiorillo:

*‘Na repartição de competências legislativas aplica-se o princípio da predominância dos interesses, de modo que à União caberão as matérias de interesse nacional, aos Estados, as de interesse regional, enquanto aos Municípios tocarão as competências legislativas de interesse local’<sup>41</sup>.*

O mesmo autor alerta que ‘essa é a regra’, mas como toda regra, tem suas exceções:

*‘(...) em algumas matérias, em especial no direito ambiental, questões poderão existir não só de interesse local, mas também regional ou, até mesmo, nacional’<sup>42</sup>.*

Para o autor Paulo Affonso Leme Machado a “Constituição de 1988 mudou profundamente o sistema de competências ambientais. A parte global das matérias pode ser legislada em três planos – federal, estadual e municipal. Isto é, a concepção de ‘meio ambiente’ não ficou na competência exclusiva da União, ainda que alguns setores do ambiente (água, nuclear, transporte) estejam na competência privativa federal<sup>43</sup>”. Continua, esclarecendo que interessa “apontar que as competências ambientais são repartidas entre a União e os estados. Os estados têm competência sem que se precise provar que o assunto tem interesse estadual e/ou regional. Diferentemente, na questão ambiental os municípios precisam articular sua competência suplementar (art. 30, II, da CF) – onde essa suplementariedade é ‘no que couber’ – com o inc. I

---

<sup>41</sup> Curso de Direito Ambiental Brasileiro, p. 60.

<sup>42</sup> Ibidem, mesma página.

<sup>43</sup> Direito Ambiental Brasileiro, p. 41.

*do artigo citado, onde se aponta a competência natural dos municípios – ‘legislar sobre assuntos de interesse local’. Os estados só encontrarão barreira para legislar em matéria ambiental, quando existir ou vier a existir norma geral federal, quando deverão procurar articular suas legislações com as legislações privativas da União<sup>44</sup>”.*

O certo é que a Constituição Federal de 1988 adotou o sistema alemão, no que se refere à repartição de competências, criando as denominadas competências *privativas* (horizontais) e *concorrentes* (verticais), existindo, ainda, a *comum* e a *suplementar*.

### *3.1 Competência privativa*

É aquela reservada a uma entidade, com exclusão das demais, porém passível de delegação e suplementação da competência.

As competências privativas da União estão previstas nos artigos 21 (de ordem administrativa) e 22 (de ordem legislativa) da atual Constituição.

Segundo Toshio Mukai a redação do “*art. 21 disse que ‘Compete à União’, e arrolou 25 incisos com diversas atribuições<sup>45</sup>”.* Já o “*art. 22, utilizou-se da expressão ‘Compete privativamente à União legislar sobre’, e elencou em 29 incisos diversas matérias legislativas<sup>46</sup>”.* Para esse mesmo autor “*a separação entre atuação administrativa (art. 21) e atuação legislativa (art. 22) não tem nenhum sentido<sup>47</sup>”.*

---

<sup>44</sup> Ibidem, mesma página.

<sup>45</sup> *Direito Ambiental Sistematizado*, p. 17.

<sup>46</sup> Ibidem, p. 17-18.

<sup>47</sup> Ibidem, p. 18.



A competência do Estado é denominada remanescente, nos termos do artigo 25, § 1º:

*“Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotam, observados os princípios desta Constituição.*

*§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”.*

Portanto são reservadas aos Estados as competências que não vedadas pela Constituição, ou seja, o que não for da competência federal ou municipal pertence à do Estado.

Já a competência do Município vem disposta no artigo 30, com nove incisos, de forma privativa, referida ao *interesse local* (inciso I), e também enumerada, como a da União.

### *3.2 Competência concorrente*

A competência concorrente, prevista no artigo 24, da Carta Magna, caracteriza-se pela possibilidade da União, Estados e Distrito Federal disporem sobre a mesma matéria, sendo que à União caberá legislar sobre normas gerais.

Assim, há uma hierarquia de normas no sentido de que a lei federal prevalece sobre a estadual e municipal, e a estadual sobre a municipal, o que não significa que os princípios federativos das autonomias dos entes públicos serão afetados, pois se assim fosse haveria inconstitucionalidade.

A única hierarquia existente na competência concorrente é esta: o Município, na sua legislação, terá que observar as normas gerais válidas da

União e dos Estados, não podendo contrariar as normas gerais dirigidas aos particulares da União<sup>48</sup>.

Portanto, os Estados, em matéria concorrente, também podem legislar normas gerais, suplementarmente à União.

### *3.3 Competência comum e suplementar*

O artigo 23, da atual Constituição, contemplou, pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro, a denominada competência comum, atribuída a todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), que a exercerão sem excluir a competência do outro.

Importante observação é a feita pelo autor Toshio Mukai:

*‘Verifica-se que, com este tipo de competência, desejou o constituinte que fosse ele instrumental de ordem constitucional destinado a dar efetividade ao federalismo cooperativo, posto que o parágrafo único do art. 23 reza que lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional’<sup>49</sup>.*

*‘Mas, há que se observar que, em existindo a referida lei complementar, a legislação de cada entidade política que fundará a atuação de cada qual, nas matérias elencadas pelo art. 23, será de ordem privativa (porque comum), tanto naqueles assuntos que são contemplados nos dois dispositivos constitucionais (arts. 23 e 24), tal como a proteção do meio ambiente, quanto nos demais (...)’<sup>50</sup>.*

Se assim fosse, a legislação seria de ordem privativa de cada ente público, no âmbito de seus interesses.

---

<sup>48</sup> Ibidem, p. 20.

<sup>49</sup> Ibidem, p. 18.

<sup>50</sup> Ibidem, p. 19.

Já a competência suplementar é aquela que “*atribui competência a Estados, Distrito Federal (art. 24, § 2º) e Municípios (art. 30, II) para legislar sobre normas que suplementem o conteúdo de princípios e normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas*”<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Celso Antonio Pacheco Fiorillo, op. cit, p. 61.

## **AS DECLARAÇÕES SOBRE O MEIO AMBIENTE E OS PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL**

### **1. A Declaração do Meio Ambiente de Estocolmo**

A proteção do meio ambiente abrange não só a preservação da natureza, mas também à manutenção do equilíbrio ecológico, visando tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, sendo tratada como forma de direito fundamental do homem.

Esse direito fundamental foi reconhecido pela *Declaração sobre o Meio Ambiente Humano*, adotada na Conferência das Nações Unidas, realizada em Estocolmo, de 05 a 16 de junho de 1972, contendo vinte e seis princípios, que prolongaram a Declaração Universal dos Direitos do Homem.

O principal objetivo dessa Declaração é o reconhecimento, pelas constituições, de que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental dos seres humanos.

### **2. O Programa Nossa Natureza**

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram criadas novas medidas pela legislação ordinária, procurando sempre aperfeiçoar os instrumentos de defesa do meio ambiente. Dentre todas essas inovações destaca-

se o Programa *Nossa Natureza*, implantado em 1989, tornando-se o mais importante programa de preservação ecológica dessa fase.

O autor Juraci Perez Magalhães explica que esse “*programa procurou corrigir as deficiências da legislação existente, alterando importantes leis como o Código Florestal, a lei de política nacional do meio ambiente, os incentivos fiscais para a Amazônia, etc. Além disso, o ‘Programa Nossa Natureza’ reestruturou toda a administração ambiental, procurando aperfeiçoar a estrutura até então vigente*<sup>52</sup>”.

São objetivos do ‘Programa Nossa Natureza’: a) conter a ação predatória do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis; b) desenvolver o processo de educação ambiental e de conscientização pública para a conservação da natureza; c) regenerar o complexo de ecossistemas afetados pela ação antrópica; d) estruturar o sistema de proteção ambiental; e) proteger as comunidades indígenas e as populações envolvidas no processo de extrativismo; f) disciplinar a ocupação e a exploração racionais da Amazônia Legal, fundamentadas no ordenamento territorial.

Várias inovações foram trazidas pelo Programa Nossa Natureza, dentre elas podemos citar, a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA –Lei. nº 7.735/89), para executar e fazer executar a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81), cuidando da preservação, conservação, fiscalização, uso racional dos recursos naturais. Assim, unificou-se num só órgão – o IBAMA – a atividade administrativa ambiental.

---

<sup>52</sup> A Evolução do Direito Ambiental no Brasil, p. 56.

Foi criado, ainda, “o Conselho Nacional de Proteção à Fauna (Decreto n. 97.634/89), o cadastro para importadores, comerciantes e produtores de mercúrio metálico (Decreto n. 97.634/89), regulamentou o art. 27, do Código Florestal, que trata da prevenção e combate ao incêndio e, finalmente, tomou uma providência importantíssima, proibindo a concessão de incentivos fiscais e créditos oficiais para empreendimentos de exploração pecuária na Amazônia<sup>53</sup>”.

Diversos anteprojeto de lei foram encaminhados e aprovados pelo Congresso, aumentando, significativamente, o número de leis de proteção ao meio ambiente. Após a implantação do Programa Nossa Natureza houve poucas alterações na legislação ambiental.

### **3. A Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**

A Cidade do Rio de Janeiro foi sede da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada de 03 a 14 de junho de 1992, ficando conhecido como Rio-92 (‘ECO-92’).

Esse evento teve repercussão mundial, reunindo mais de 80% dos países do mundo. Nunca tantas nações se reuniram para perseguir o mesmo objetivo: **a defesa do meio ambiente.**

Segundo o autor Juraci Perez Magalhães a “Conferência do Rio foi um ato de afirmação do Direito Ambiental. O produto de seu trabalho é um verdadeiro manual de recomendações de proteção ambiental para toda a humanidade<sup>54</sup>”.

---

<sup>53</sup> Ibidem, p. 63.

<sup>54</sup> Ibidem, p. 65-66.

Não podemos deixar de citar a opinião dada pelo autor José Afonso da Silva:

*“A leitura dos Princípios da Declaração do Rio de Janeiro decepciona e até frustra um pouco, pelo seu tom de mero apelo à cooperação dos Estados, que alguns acenos aos direitos humanos de terceira geração (paz, desenvolvimento, participação) não conseguem, disfarçar. Falta firmeza afirmativa, mesmo tendo em vista tratar-se de uma declaração internacional, de que o Princípio 27<sup>55</sup> é um retrato sem retoque...<sup>56</sup>”.*

Foram aprovados cinco documentos com objetivos abrangentes:

- 1) Convenção sobre Biodiversidade: assinada por 112 países, sendo um documento em que países signatários se comprometem a proteger as riquezas biológicas existentes, principalmente nas florestas;
- 2) Convenção sobre o Clima: assinado por 152 países que se comprometem a preservar o equilíbrio atmosférico, controlando a emissão de CO<sup>2</sup> na atmosfera;
- 3) Declaração de Princípios sobre Florestas: essa declaração estabelece que as florestas tropicais, boreais e outros tipos devem ser protegidas;
- 4) Declaração do Rio de Janeiro: conhecida, também, como *Carta da Terra*, trata-se de uma declaração de 27 princípios ambientais, com orientação para a implantação do desenvolvimento sustentável na Terra;
- 5) Agenda 21: aprovada pela comunidade internacional, durante a Rio-92, é um documento contendo compromissos para mudança do padrão de

---

<sup>55</sup> Princípio 27 da Declaração do Rio de Janeiro: “Os Estados e os povos irão cooperar de boa fé e imbuídos de um espírito de parceria para a realização de princípios consubstanciados nesta Declaração, e para o desenvolvimento progressivo do direito internacional no campo de desenvolvimento sustentável”.

<sup>56</sup> José Afonso da Silva, op. cit., p. 42.

desenvolvimento no próximo século.

Os dois últimos “*endossam o conceito fundamental de desenvolvimento sustentável, que combina as aspirações compartilhadas por todos os países ao progresso econômico e material com a necessidade de uma consciência ecológica*”<sup>57</sup>.

#### 4. “Agenda 21”

Desde a Conferência do Rio de Janeiro a relação entre países tem sido conduzida por um novo conjunto de princípios. Com a adoção da “Agenda 21” foram estabelecidos objetivos concretos de desenvolvimento sustentável em diversas áreas.

A Agenda 21 é “*um documento consensual para o qual contribuíram governos e instituições da sociedade civil de 179 Países num processo preparatório*”<sup>58</sup>, tendo como ideal servir como guia de cooperação internacional, sendo uma proposição de adoção de procedimentos em várias áreas, como qualidade de vida dos povos, recursos hídricos, degradação do solo, transferências de recursos resíduos tóxicos, do ar, das florestas, e de tecnologia para os países pobres, índios, mulheres e jovens e questões jurídicas.

Não é somente documento, mas sim um “*processo de planejamento participativo que analisa a situação atual de um país, Estado, município e/ou região, e planeja o futuro de forma sustentável*”<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Site [www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty](http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty).

<sup>58</sup> Site [www.geocities.com/agenda21rj/perguntas.htm](http://www.geocities.com/agenda21rj/perguntas.htm).

<sup>59</sup> Site [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br).



A Agenda 21, em termos de iniciativas, não deixa dúvidas, sendo que os Governos têm a prerrogativa e a responsabilidade de deslanchar e facilitar o processo de implementação em todas as escalas. O texto da Agenda 21 contém os seguintes conceitos-chave, os quais representam os fundamentos do desenvolvimento sustentável:

- a) Cooperação e parceria: a cooperação entre países, entre os diferentes níveis de governo (nacional e local), e entre os vários segmentos da sociedade é enfatizada, fortemente, em todo o documento da Agenda 21;
- b) Desenvolvimento da capacidade institucional: desenvolver competências e todo o potencial disponível em instituições governamentais e não-governamentais, nos planos internacional, nacional, estadual e local, para o gerenciamento das mudanças e das muitas atividades que serão solicitadas;
- c) Educação e desenvolvimento individual: em todo texto da Agenda 21 há forte apelo para que governos e organizações da sociedade promovam programas educacionais cujo objetivo seja propiciar a conscientização dos indivíduos sobre a importância de se pensar nos problemas comuns da sociedade, buscando, ao mesmo tempo, incentivar o engajamento de ações concretas nas comunidades;
- d) Fortalecimento dos grupos socialmente vulneráveis: reforça valores e práticas participativas, dando consistência à experiência democrática dos países. Todos os grupos, vulneráveis sob os aspectos social e político, ou em desvantagem relativa, como, por exemplo, idosos e deficientes, devem ser incluídos e fortalecidos nos diferentes processos de implementação da Agenda 21 Nacional, Estadual e Local. Esses processos requerem não apenas

a igualdade de direitos e participação, mas também a contribuição de cada grupo com seus valores, conhecimentos e sensibilidade;

- e) Informação: a Agenda 21 chama a atenção para a necessidade de tornar disponíveis bases de dados e informações que possam subsidiar a tomada de decisão, o cálculo e o monitoramento dos impactos das atividades humanas no meio ambiente;
- f) Planejamento: o desenvolvimento sustentável só será alcançado mediante estratégia de planejamento integrado, que estabeleça prioridades e metas realistas.

Destaca-se que em 1997, de 23 a 27 de junho, realizou-se em Nova York a 19ª Sessão Especial da Assembleia-Geral das Nações Unidas, com o objetivo de avaliar os cinco primeiros anos da aplicabilidade da “Agenda 21”, reafirmando, perante a opinião pública mundial, a necessidade do desenvolvimento sustentável.

Por último, importante esclarecer que a *“Agenda 21 não é uma Agenda Ambiental e sim uma Agenda de Desenvolvimento Sustentável, onde, evidentemente, o meio ambiente é uma consideração de primeira ordem”*<sup>60</sup>.

#### *4.1 Agenda 21 Brasileira e Agenda 21 Local*

O Brasil tem sua própria Agenda 21, que objetiva instituir um modelo de desenvolvimento sustentável, determinando estratégias e linhas de ação cooperadas entre sociedade civil e setor público. Para colaborar com a

---

<sup>60</sup> Site [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br).

implementação desse documento foi criada, em fevereiro de 1997, a Comissão de Política de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Brasileira (CDPS)<sup>61</sup>, composta pelos seguintes órgãos: 1) Ministério do Meio Ambiente; 2) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; 3) Ministério da Ciência e Tecnologia; 4) Ministério das Relações Exteriores; 5) Câmara de Políticas Sociais; 6) Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais; 7) Instituto Nacional de Altos Estudos; 8) Fundação Movimento Onda Azul; 9) Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável; 10) Universidade Federal de Minas Gerais.

A Agenda 21 Brasileira tem por finalidade instituir um modelo de desenvolvimento sustentável a partir da avaliação das potencialidades e vulnerabilidades de nosso país, determinando estratégias e linhas de ação cooperadas ou partilhadas entre a sociedade civil e o setor público.

Mais do que um documento, a Agenda 21 Brasileira pretende contribuir para a construção e a implementação de um novo paradigma de desenvolvimento para o país.

Com a Agenda 21 Local, a comunidade, junto com o poder público, aprende sobre suas dificuldades, identifica prioridades e movimenta forças que podem transformar sua realidade, não devendo os Municípios esperar a conclusão da Agenda 21 Brasileira para iniciar seus processos próprios de elaboração.

*“Em 1997, durante a realização da Rio+5, foram divulgados os resultados de uma pesquisa do Conselho Internacional para Iniciativas*

---

<sup>61</sup> Decreto Presidencial de 26/02/97, pesquisa realizada no site [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br).

*Ambientais Locais - ICLEI e pelo Departamento de Coordenação de Políticas de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, sobre a implementação das Agendas 21 Locais em todo o mundo. A metodologia dessa pesquisa procurou distinguir o processo de elaboração da Agenda 21 Local de outras formas de planejamento em geral<sup>62</sup>”, utilizando o seguinte conceito:*

*“A Agenda 21 Local é um processo participativo, multissetorial, para alcançar os objetivos da Agenda 21 no nível local, através da preparação e implementação de um plano de ação estratégica, de longo prazo, dirigido às questões prioritárias para o desenvolvimento sustentável local<sup>63</sup>”.*

Não há fórmula pré-determinada para dar início ao processo de elaboração, sendo que a iniciativa pode ser tanto da comunidade quanto das autoridades locais, Prefeitura e Câmara de Vereadores. Seja qual for o ponto de partida, o envolvimento desses setores, ao longo do processo, é fundamental.

Uma vez concluída a missão do grupo de trabalho, recomenda-se a criação, pela Prefeitura ou pela Câmara de Vereadores, de um fórum ou conselho, composto por representantes de todos os atores sociais da comunidade, para elaborar, acompanhar e avaliar programa de desenvolvimento sustentável integrado para o município.

Como um processo de planejamento estratégico que visa atingir o desenvolvimento sustentável, o que se verifica é que a Agenda 21 é um instrumento que pode ser utilizado por qualquer instância de governo, seja nacional, estadual ou municipal e mesmo em empresas e instituições. O que importa não é a escala territorial, mas o envolvimento de diferentes atores sociais num planejamento estratégico fundamentado no marco da sustentabilidade, ou

---

<sup>62</sup> Site [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br).

<sup>63</sup> Ibidem.

seja, abordando os aspectos econômicos, sociais e ambientais de forma integrada.

A Agenda 21 Local tratará, assim, de assuntos específicos de cada Município, abordando temas que estão em sua esfera de decisão. Dessa forma, cria-se a harmonia entre as competências e o apoio mútuo na formulação e implementação de ações para o desenvolvimento sustentável.

O Ministério do Meio Ambiente tem monitorado as experiências em curso, com objetivo de divulgá-las e também de estimular outras localidades, sendo que seu papel indutor tem sido exercido ainda no sentido de disponibilizar material conceitual e metodológico, e para a realização de eventos de disseminação de informações.

## **5. Princípios do Direito Ambiental**

### *5.1 Princípio do Desenvolvimento Sustentável*

Em 1972, na Conferência Mundial do Meio Ambiente, surgiu a terminologia empregada a este princípio<sup>64</sup>, que foi repetida nas demais conferências sobre o meio ambiente, especialmente na ECO-92.

Na Constituição Federal de 1988, o princípio do desenvolvimento sustentável encontra-se expresso no *caput*, do artigo 225:

---

<sup>64</sup> Importante citar o princípio 8, da Declaração de Estocolmo: “O desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e para criar na terra as condições necessárias de melhoria da qualidade de vida”.

*“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (...) impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.* (grifamos)

É incansável a busca pela harmonia entre economia e meio ambiente, sendo permitido seu desenvolvimento, porém, de forma sustentável, isso para que os recursos, que ainda existem, não se esgotem ou se tornem raros. A *“preservação ambiental e o desenvolvimento econômico devem, coexistir, de modo que aquela não acarrete a anulação deste<sup>65</sup>”*.

Por conta de todos esses fatores o legislador de 1988 não poderia deixar de verificar que o crescimento econômico merecia maior atenção. A partir daí a proteção ao meio ambiente passou a ser palavra de ordem, entretanto, caso a degradação continue implicará na diminuição da capacidade econômica do País, e, com isso, não seria possível às futuras gerações desfrutarem uma vida com qualidade.

O princípio do desenvolvimento sustentável não objetiva impedir o desenvolvimento econômico, e sim minimizar a degradação ambiental, pois, como se sabe, a atividade econômica, na maioria das vezes, representa alguma degradação.

Essencial citar o Princípio 3, da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

*“O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras”.*

---

<sup>65</sup> Celso Atonio Pacheco Fiorillo, op. cit., p. 26.

## 5.2 Princípio do Poluidor-Pagador

No Brasil esse princípio vem contemplado na Lei nº 6.938/81, nos artigos 3º, incisos II, III e IV, e 4º, inciso VII, que dispõem:

*“Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:  
(...)*

*II - degradação da qualidade ambiental: a alteração adversa das características do meio ambiente;*

*III - poluição: a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indireta:*

*a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;*

*b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;*

*c) afetem desfavoravelmente a biota;*

*d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;*

*e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.*

*IV - poluidor: a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”.*

*“Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:  
(...)*

*VII – à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais”.*

O princípio do poluidor-pagador também pode ser encontrado no artigo 225, §3º, da atual Constituição Federal, *in verbis*:

*“§3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.*

O mesmo artigo deixa claro que todos se encaixam no conceito de poluidor e degradador ambiental<sup>66</sup>. Segundo o autor Celso Antonio Pacheco

---

<sup>66</sup> Os conceitos de poluidor, degradação ambiental e poluição (artigo 3º, Lei nº 6.938/81) foram recepcionados pela Constituição Federal de 1998.

Fiorillo “*o princípio do poluidor-pagador determina a incidência e aplicação de alguns aspectos do regime jurídico da responsabilidade civil aos danos ambientais: a) a responsabilidade civil objetiva; b) prioridade da reparação específica do dano ambiental; e c) solidariedade para suportar os danos causados ao meio ambiente*”<sup>67</sup>.

Não se pode buscar através desse princípio maneiras de contornar a reparação do dano, mesmo porque seu objetivo é evitar a ocorrência desses danos ambientais, ou, ocorrido o dano, a sua reparação.

### *5.3 Princípio da Prevenção*

Desde a Conferência de Estocolmo, em 1972, o princípio da prevenção é tem sido objeto de debates, sendo considerado um dos mais importantes princípios que norteiam o direito ambiental.

Na ECO-92, pode ser encontrado no Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento:

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

A Constituição Federal de 1988, como não poderia deixar de ser, adotou esse princípio, no *caput* do artigo 225, dispondo sobre o dever do Poder Público e da coletividade de *proteger e preservar* o meio ambiente para as

---

<sup>67</sup> Curso de Direito Ambiental Brasileiro, p. 28-29.



presentes e futuras gerações.

É mais do que certo que a prevenção é um preceito fundamental, já que os danos causados ao meio ambiente, na maioria das vezes, são irreparáveis e irreversíveis. Dessa forma, essa prevenção deve ser concretizada através consciência ecológica, a qual deve ser desenvolvida através de uma política de educação ambiental; porém, a nossa realidade ainda não contempla aludida consciência, de modo que há necessidade de utilizarmos outros instrumentos, como o estudo prévio de impacto ambiental (EIA/RIMA), tudo para realização desse princípio.

Não se deve deixar de lado a importância do Estado, para efetiva prevenção do dano, punindo o poluidor, aplicando multas e sanções; assim, evitar-se-á prática de agressões ao meio ambiente.

#### *5.4 Princípio da Participação*

Mais uma vez o artigo 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988, está presente, impondo à coletividade e ao Poder Público o dever de proteger e preservar o meio ambiente, havendo, pois, uma atuação conjunta entre indústrias, organizações ambientalistas, agricultura, sindicatos, comércio, dentre outros organismos sociais.

Para que esse princípio se torne eficaz se faz necessária a conjunção de dois elementos fundamentais: a informação (arts. 6º, §3º e 10 da Lei nº 6.938/81) e a educação ambiental.

O “*princípio da participação constitui ainda um dos elementos do*

*Estado Social do Direito (que também poderia ser denominado Estado Ambiental do Direito), porquanto todos os direitos sociais são a estrutura essencial de uma saudável qualidade de vida, que, como sabemos, é um dos pontos cardeais da tutela ambiental<sup>68</sup>”.*

---

<sup>68</sup> Celso Antonio Pacheco Fiorillo, o. cit., pp. 39.

## **POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (PNMA) E SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (SISNAMA)**

### **1. A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)**

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) foi estabelecida pela Lei nº 6.938/81, com fundamento na Constituição Federal de 1969 (artigo 8º, inciso XVII, alíneas ‘c’, ‘h’ e ‘i’<sup>69</sup>), sendo sua concepção um passo importante para defesa da qualidade do meio ambiente.

A PNMA *“deve ser compreendida como o conjunto dos instrumentos legais, técnicos, científicos, políticos e econômicos destinados à promoção do desenvolvimento sustentado da sociedade e economia brasileira<sup>70</sup>”*. Sua implementação se faz *“a partir de princípios que são estabelecidos pela própria Constituição Federal e pela legislação ordinária<sup>71</sup>”*.

Portanto, não é discricionariedade do governo formular ou não, por meio de normas específicas e de planos, diretrizes da PNMA, exigindo a Constituição Federal a elaboração e execução de plano de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

---

<sup>69</sup> Conferiam à União competência para legislar sobre a defesa e proteção da saúde, florestas e águas. Essa competência hoje se encontra nos artigos 22, IV, 24, VI e VIII, e 225 da atual Constituição Federal.

<sup>70</sup> Paulo de Bessa Antunes, op. cit., p. 68.

<sup>71</sup> Ibidem, mesma página.

### *1.1 Objetivos da PNMA*

Os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente estão estabelecidos no artigo 2º, da Lei nº 6.938/81:

*“Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana ...”.*

Já para o autor José Afonso da Silva, “*os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente são enunciados no art. 4º<sup>72</sup>”, como, por exemplo, a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico, à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida, e à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.*

Assim, temos que o estabelecido no citado artigo são metas concretas que a execução da política ambiental visa realizar como condição para a efetivação do objeto e da finalidade por ela perseguidos<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Ibidem, mesma página.

<sup>73</sup> Ibidem, mesma página.

## *1.2 Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente*

Os instrumentos da PNMA são medidas, meios e procedimentos, estabelecidos pelos artigos 9º e 18, da Lei nº 6.938/81, pelos quais o Poder Público executa a política ambiental, visando a preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, podendo ser agrupados em:

- 1) Instrumentos de controle repressivos: tem como objetivo corrigir os desvios da legalidade ambiental pela aplicação de sanções administrativas, civis ou penais;
- 2) Instrumentos de controle ambiental: são todos os atos e medidas destinados a verificar normas e planos que visem à defesa e recuperação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico, sendo, esse controle, sempre exercido pelo Poder Público, podendo ser de iniciativa dele ou de particulares;
- 3) Instrumentos de intervenção ambiental: são mecanismos normativos que servem de base para intervenção do Poder Público no meio ambiente para condicionar a atividade pública ou particular na PNMA.

## **2. O Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)**

O Sistema Nacional do Meio Ambiente foi instituído pelo artigo 6º, da Lei nº 6.938/81, que dispõe:

*“Art. 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as Fundações instituídas pelo*

*Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA”*

São sete os órgãos integrantes do SISNAMA, estabelecidos pelo mesmo artigo:

- 1) Órgão Superior: Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República, na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e recursos ambientais;
- 2) Órgão Consultivo e Deliberativo: Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, com inabilidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;
- 3) Órgão Central: Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;
- 4) Órgão Executor: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), com a finalidade de executar, fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;
- 5) Órgãos Setoriais: órgãos ou entidades integrantes da administração federal direta ou indireta, bem como as Fundações instituídas pelo Poder Público,

cujas atividades estejam associadas às de proteção da qualidade ambiental ou aquelas de disciplinamento do uso de recursos ambientais;

- 6) Órgãos Seccionais: órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;
- 7) Órgãos Locais: órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

Dessa forma, o SISNAMA é o conjunto de órgãos e instituições que, nos níveis federal, estadual e municipal, são encarregados da proteção do meio ambiente, tendo como objetivo estabelecer uma rede de agências governamentais, nos diversos níveis da Federação, visando assegurar mecanismos capazes de implementar a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

Para Paulo de Bessa Antunes o Sistema Nacional do Meio Ambiente tem abrangência maior do que a estabelecida pela Lei nº 6.938/81, já que na referida lei *“a preocupação maior é a de enforçar os órgãos do Poder Executivo em que se faça menção ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário e ao Ministério Público”*<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> *Direito Ambiental*, p. 55.

## UNIDADES DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL

### 1. Espaços Ambientais

Entende-se por espaços ambientais “*toda e qualquer delimitação geográfica, toda e qualquer porção do território nacional, estabelecida com o objetivo de proteção ambiental, integral ou não, e assim submetida a um regime especialmente protecionista*”<sup>75</sup>, sendo que no conceito entrarão dois grupos de espaços ambientais: os espaços territoriais especialmente protegidos e o zoneamento ambiental.

#### 1.1 Espaços territoriais especialmente protegidos

O artigo 225, § 1º, III, da Constituição Federal de 1988 estabelece:

*“§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incube ao Poder Público:  
(...)*

*III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”.*

Em razão do referido preceito, o artigo 9º, VI, da Lei nº 6.938/81, foi recepcionado pela Constituição Federal, *in verbis*:

---

<sup>75</sup> José Afonso da Silva, op. cit., p. 158.



*“Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:  
(...)*

*VI - A criação de espaços territoriais, especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas”.*

Os espaços especialmente protegidos são porções do território nacional, públicas ou privadas, que por serem dotadas de atributos ambientais, merecem tratamento especial, e uma vez assim declaradas, sujeitar-se-ão ao regime jurídico de interesse público, implicando em sua relativa imodificabilidade e sua utilização de maneira sustentável, a fim de preservar e proteger o meio ambiente.

## *1.2 Zoneamento Ambiental*

Celso Antonio Pacheco Fiorillo explica que zoneamento nada mais é do que *“uma medida não jurisdicional, oriunda do poder de polícia, com dois fundamentos: a repartição do solo urbano municipal e a designação de seu uso”<sup>76</sup>*, atribuindo-se a essa medida diferentes denominações, como zoneamento urbano, zoneamento industrial ou zoneamento ambiental.

O *zoneamento ambiental* constitui um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, disposto no artigo 9º, II, da Lei nº 6.938/81, assim como nos artigos 21, XX, 30, VIII, e 182, da Constituição Federal, sendo criado em razão da má distribuição do parcelamento e da ocupação do solo urbano que se colocam como fatores de depreciação da qualidade de vida, devendo ser efetuado em nível nacional, regional e municipal.

---

<sup>76</sup> *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*, p. 84.

## 2. Unidades de Conservação Ambiental

O grande marco de proteção ao meio ambiente foi a criação do Jardim Botânico, em 1808, localizado no Rio de Janeiro. Trata-se de uma área de proteção ambiental, sendo, sem dúvida, a primeira unidade de conservação destinada a preservação de espécies e estimulação de estudos científicos, além do aspecto educativo.

A razão da criação dessa reserva já não era de caráter econômico, mas sim conservacionista, tendo essa medida grande importância para o Direito Ambiental brasileiro, pois a partir de sua criação houve a preocupação legislativa com as unidades de conservação.

Para o autor Luiz Afonso Vaz de Figueiredo as unidades de conservação “*são áreas naturais protegidas por instrumentos legais de restrição de uso do solo, que podem ter âmbito federal, estadual, municipal e particular*”<sup>77</sup>, devendo seguir alguns passos para seu processo de implantação, como, por exemplo, a caracterização socioambiental do local, demarcação de área, elaboração do plano de manejo visando o zoneamento ambiental de usos e restrições, dentre outros.

Toshio Mukai entende que essas unidades de conservação foram “*instituídas e previstas em leis federais de diversas ordens e que tratam da proteção ambiental em âmbitos setoriais e específicos, em especial, na Lei nº 6.938/81 e no Código Florestal (Lei nº 4.771/65)*”<sup>78</sup>. Já o autor Celso Antonio

---

<sup>77</sup> Luiz Afonso Vaz de Figueiredo, *Ecoturismo e Participação popular no Manejo de Áreas Protegidas: Aspectos Conceituais, Educativos e Reflexões*, p. 58, in Adyr Balastrieri (org.), *Turismo e Ambiente – Reflexões e Propostas*, 2ª edição, Editora Hucitec, São Paulo, 2000.

<sup>78</sup> *Direito Ambiental Sistematizado*, p.107.

Pacheco Fiorillo<sup>79</sup> cita a Lei nº 9.985/2000, que regulamentou o artigo 225, § 1º, I, II, III e VII, da Constituição Federal, estabelecendo no artigo 2º, inciso I, o conceito legal ao disciplinar as unidades de conservação:

*“Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:*

*I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”.*

De acordo com a referida Lei nº 9.985/00, as unidades de conservação foram criadas por ato do Poder Público e fazem parte do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), sendo constituídas pelo conjunto de unidades de conservação federais, estaduais e municipais, dividindo-se em dois grupos: as *Unidades de Proteção Integral* e as *Unidades de Uso Sustentável*, estudadas adiante.

As *unidades de proteção integral* têm como objetivo preservar a natureza, admitindo somente o uso indireto de seus recursos naturais, sendo que seu grupo, previsto no artigo 8º da referida Lei, é composto pelas seguintes categorias de unidades de conservação:

- 1) Estação Ecológica (art. 9º): tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas.
- 2) Reserva Biológica (art. 10): tem como finalidade à preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, com exceção das medidas de

---

<sup>79</sup> Curso de Direito Ambiental Brasileiro, p. 82.

recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.

- 3) Parque Nacional (art. 11): preserva ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. Importante ressaltar que as unidades dessa categoria, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal.
- 4) Monumento Natural (art. 12): objetiva, basicamente, preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica, podendo ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários.
- 4) Refúgio de Vida Silvestre (art. 13): protege ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória. Assim como o Monumento Natural pode ser constituído por áreas particulares, nas mesmas condições daquele.

Em todas essas áreas é possível visitação pública, porém estão sujeitas às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento. A pesquisa científica também é possível desde que haja

autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e sujeição às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

Já as *unidades de uso sustentável* tem como objetivo compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcelas integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, sendo que seu grupo, previsto no artigo 14 da mesma Lei, é composto pelas seguintes categorias de unidades de conservação:

- 1) Áreas de Proteção Ambiental (art. 15): é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das população, tendo como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais, sendo constituída por terras públicas ou privadas
- 2) Áreas de Relevante Interesse Ecológico (art. 16): área, pública ou privada, em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, objetivando manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza.
- 3) Floresta Nacional (art. 17): em geral, é uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas, que tem como objetivo básico o uso

múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas.

- 4) Reserva Extrativista (art. 18): área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência se baseia no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.
- 5) Reserva de Fauna (art. 19): é uma área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos. Destaque-se que nessas áreas é proibido o exercício da caça amadorística ou profissional.
- 6) Reserva de Desenvolvimento Sustentável (art. 20): área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica, objetivando a preservação da natureza e, ao mesmo tempo, assegurar condições e meios necessários para reprodução e melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações.

7) Reserva Particular do Patrimônio Natural (art. 21): *“são unidades de conservação criadas pelo particular (proprietário) que, em imóvel do seu domínio, no todo ou em parte, onde sejam identificadas condições naturais primitivas, semiprimitivas, recuperadas, ou cujas características justifiquem ações de recuperação, pelo seu aspecto paisagístico, ou para a preservação do ciclo biológico de espécies da fauna ou da flora nativas do Brasil, resolve instituir um regime de preservação de tais condições em sua propriedade, mediante requerimento de reconhecimento pelo Presidente do IBAMA e posterior averbação do Termo de instituição junto ao Cartório de Registro de Imóveis competente, que gravará o imóvel com a Reserva, em caráter perpétuo<sup>80</sup>”*.

Nas seis primeiras áreas é permitida a visitação pública, condicionada às normas estabelecidas para o manejo da unidade pelo órgão responsável por sua administração. Igualmente é a pesquisa, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e àquelas previstas em regulamento.

As leis que regulam a proteção de todas essas áreas, sejam elas unidades de proteção integral ou de uso sustentável, estabelecem que muitas delas são passíveis de exploração turística, possibilitando assim um contato direto com a natureza através do chamado ‘turismo ecológico’, transformando-se, assim, num valioso agente do processo de educação conservacionista”.

---

<sup>80</sup> Toshio Mukai, op. cit., p. 111-112.

# **PARTE 3**

## ***TURISMO E MEIO AMBIENTE***



## **TURISMO E MEIO AMBIENTE**

### **1. Turismo e Proteção Ambiental**

Para alguns, o turismo é um dos maiores responsáveis pelos impactos negativos causados ao meio ambiente, devido a seus equipamentos e as formas que são utilizados, e por isso considerado “*depredador*”. Para outros, é uma forma de salvaguarda do ambiente, porque é tido como um importante fenômeno global.

A relação entre turismo e o meio ambiente é incontestável, haja vista a procura, cada vez maior, de pessoas que cansadas da correria das grandes cidades, buscam em suas férias, e até mesmo nos fins de semana, regiões em que possam ter imediato contato com a natureza, como as praias e as montanhas.

Contudo, essa atividade está longe de ser a única que o agride. Doris Ruschmann, em uma de suas obras<sup>81</sup>, cita vários exemplos de degradação ambiental, que nada tem a ver com turismo, dentre os quais as refinarias de petróleo, que comprometem grandes áreas costeiras e os próprios navios petroleiros que vazam, bem como a utilização de inseticidas e pesticidas nas zonas rurais, contaminando o ar, as águas, a fauna e a flora marinha. A mesma autora explica, ainda, que a “*deterioração dos ambientes urbanos pela poluição*

---

<sup>81</sup> *Turismo e Planejamento Sustentável: a Proteção do Meio Ambiente*, p. 81

*sonora, visual e atmosférica, a violência, os congestionamentos e as doenças provocadas pelo desgaste psicofísico das pessoas são as principais causas da ‘fuga das cidades’ e da “busca do verde” nas viagens de férias e de fim de semana. Nessas condições, o homem urbano, agredido em seu próprio meio, passa a agredir os ambientes alheios. Trata de um círculo vicioso que é preciso romper por meio de planejamento dos centros urbanos e de medidas energéticas que visem à conscientização para a preservação dos meios naturais, promovendo a sua conservação e perenização<sup>82</sup>”.*

Hoje, a escolha do local em que o viajante irá descansar, se dá em razão da originalidade de suas atrações ambientais e do bem-estar que elas proporcionam aos visitantes. Assim, o meio ambiente constitui uma verdadeira arma para os responsáveis pela oferta turística das regiões que recebem os viajantes.

Nesse caso, coloca-se uma questão fundamental, que é a necessidade de controlar o ingresso de turistas em certas regiões, já que os ecossistemas existentes ficam comprometidos quando há um avanço social, além do esperado, colocando em risco o meio ambiente. Por essa razão, o turismo ecológico, naturalista e realizado por pequenos grupos de indivíduos tende a caracterizar o fluxo do turismo futuramente.

Além de tudo, a dimensão econômica em relação ao debate sobre o turismo sustentável recebe uma atenção relativamente insuficiente em comparação com as questões ambientais, isso porque o turismo causa problemas ao meio ambiente que custam dinheiro para serem resolvidos.

O valor dos serviços adquiridos pela indústria turística e os preços pagos

---

<sup>82</sup> Ibidem, p. 19.

pelos turistas por suas tão sonhadas férias, devem ser suficientemente altos para assegurarem verbas que cubram os custos ambientais causados pelo turismo. Caso isso não ocorra, ou a população local terá de subsidiar o turista ou os problemas ambientais não serão resolvidos.

É notório o quanto o turismo pode ser prejudicial em todos os aspectos ambientais, mas, não se pode deixar de ressaltar o quanto pode ser uma força positiva em relação ao meio ambiente, a fim de motivar os governos a conservarem o meio ambiente natural e os animais selvagens devido a seus valores como recursos da atividade turística, assim como despertar a consciência dos turistas quanto às questões ambientais e levá-los a participar de campanhas pela preservação ambiental.

A solução está em encontrar um ponto de equilíbrio entre a conservação do meio ambiente em seu estado atual e o desenvolvimento necessário para proporcionar empregos e benefícios sociais.

## **2. O papel do ecoturismo**

O Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR) define o ecoturismo como um segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista, através da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações envolvidas.

Para o autor Silvio Magalhães Barros, o ecoturismo *“é uma atividade econômica que promove a conservação dos recursos naturais e valoriza*

*econômica e financeiramente o patrimônio natural e cultural de uma região*<sup>83</sup>”.

O ecoturismo é um conjunto de interesses que emergem de preocupações de ordem ambiental, econômica e social, não sendo apenas uma reunião de pessoas que amam a natureza. Em outras palavras, “*o ecoturismo envolve tanto um sério compromisso com a natureza como responsabilidade social*<sup>84</sup>”, que deve ser assumida também pelo viajante, que tem o dever de colaborar para que sua viagem não prejudique as áreas naturais, visando preservar o meio ambiente e promover o bem-estar da população local.

As comunidades receptoras também devem colaborar com a preservação do meio ambiente – que é a maior fonte de renda –, ao passo que os empreendedores do ecoturismo não devem somente respeitar as populações locais, mas as reconhecerem como parceiras garantindo a proteção ambiental, assegurando empregos, educação e lazer.

Porém, o que se nota, atualmente, é que o ecoturismo está deixando de ser “*o turismo de natureza*”, aquele em pequena escala, para se estabelecer como um conjunto de princípios aplicáveis a qualquer tipo de turismo que tenha relação com o meio ambiente, correndo, assim, o risco de se descaracterizar.

## **2. Turismo x Educação Ambiental**

É inegável o compromisso do turismo com a conservação do meio

---

<sup>83</sup> Silvio Magalhães Barros, *Turismo, Sociedade, Meio Ambiente e Ecoturismo*, p. 91, in Beatriz Helena Gelas Lage e Paulo César Milone (organizadores), *Turismo: Teoria e Prática*, São Paulo: Editora Atlas, 2000.

<sup>84</sup> David Western, *Definindo ecoturismo*, p. 17, in Kreg Lindberg e Donald E. Hawkins (editores), *Ecoturismo: um guia para planejamento e gestão*, 3ª edição, São Paulo: Editora Senac, 2001.

ambiente, sendo a educação ambiental uma necessidade que deve ser desenvolvida por meio de programas não-formais, chamando não só o turista, mas toda sociedade, para participar de forma consciente na proteção da natureza, não apenas durante as férias, e sim no seu dia a dia.

Entretanto, não é só o turista que tem de ser educado para proteger a natureza das localidades receptoras, devendo as ações de conscientização ambiental voltar-se para o poder público que é responsável pelos recursos naturais, assim como para os operadores turísticos, que têm a responsabilidade na elaboração de roteiros ecologicamente adequados.

Doris Ruschmann faz um alerta:

*‘( ...) a utilização de papel reciclado nos folhetos, de meios de transporte não-poluentes nas destinações, de atividades ‘brandas’ na programação etc, favorecerá, em muito, a conscientização ambiental dos clientes<sup>85</sup>’.*

A mesma autora finaliza, explicando:

*‘(...) a educação para o turismo de proteção ambiental não se relaciona única e necessariamente aos programas e equipamentos ecológicos, mas sim a todos os tipos de turismo e aos diversos empreendimentos e órgãos públicos envolvidos<sup>86</sup>’.*

### *3.1 Educação ambiental na Constituição Federal de 1988*

Expressamente prevista no artigo 225, §1º, VI, da Constituição Federal de 1988, a educação ambiental decorre do princípio da participação na

---

<sup>85</sup> *Turismo e Planejamento Sustentável: a Proteção do Meio Ambiente*, p. 76.

<sup>86</sup> *Ibidem*, mesma página.

tutela do meio ambiente, buscando trazer ao povo, titular do direito ambiental, consciência ecológica.

As comunidades receptoras necessitam do turismo qualitativo, tanto quanto o turismo necessita da qualidade do meio natural. Em razão disso, certos empresários, assim como alguns órgãos públicos revelam uma intensa vontade de superar o “turismo predador”, através de atividades que preservem as características naturais e socioculturais das localidades receptoras, já que o patrimônio ambiental é essencial para o desenvolvimento social e econômico dessas regiões.

A maior preocupação encontra-se nas localidades submetidas a maior fluxo turístico, que, por isso, necessitam de um número mais elevado de recursos financeiros e intervenções, tudo, para sanar os impactos negativos que eventualmente possam existir.

### *3.2 Educação ambiental na Lei nº 9.795/99*

A educação ambiental é o instrumento mais eficaz para verdadeira aplicação do princípio da prevenção, que é o princípio mais importante do Direito Ambiental, sendo que não está prevista somente na Constituição Federal, mas também no artigo 6º da Lei nº 9.795, promulgada em 27 de abril de 1999, estabelecendo a Política Nacional de Educação Ambiental.

Paulo de Bessa Antunes explica que esta Lei “*está dividida em quatro capítulos, que se estendem por 22 artigos. O primeiro capítulo definiu o conceito normativo de educação ambiental e os princípios que lhe são próprios. O Capítulo II cuida da Política Nacional de Educação Ambiental. Ao Capítulo*

*III coube a elaboração dos mecanismos de execução da Política Nacional de Educação Ambiental. O Capítulo IV ocupa-se das disposições finais*<sup>87</sup>”.

Para Celso Antonio Pacheco Fiorillo a educação ambiental é definida “*como os processos pelos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade, sendo ainda um componente essencial e permanente da educação nacional que deve estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades de processo educativo, em caráter formal e não formal, conforme observamos nos arts. 1º<sup>88</sup> e 2º<sup>89</sup> da aludida lei*”<sup>90</sup>.

#### **4. As áreas especiais de interesse turístico**

As Áreas Especiais e Locais de Interesse Turístico estão regulamentadas pela Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977, efetuada pelo Decreto nº 86.176/81, sendo instituídos pela União, Estados e Municípios.

As *Áreas Especiais de Interesse Turístico* são trechos contínuos do território nacional, inclusive nas águas territoriais, a serem preservadas e valorizadas no sentido cultural e natural, e destinadas à realização de planos e projetos de desenvolvimento turístico.

---

<sup>87</sup> *Direito Ambiental*, p. 176.

<sup>88</sup> Art. 1º da Lei nº 9.95/99 – “Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade”.

<sup>89</sup> Art. 2º da Lei nº 9.95/99 – “A educação ambiental é um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal”.

<sup>90</sup> *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*, p. 42

Já os *Locais de Interesse Turístico* são trechos do território nacional, compreendidos ou não em áreas especiais, destinados por sua adequação ao desenvolvimento de atividades turísticas, e à realização de projetos específicos, e que compreendam bens não sujeitos a regime específico de proteção e os respectivos entornos de proteção e ambientação<sup>91</sup>.

Portanto, “*são considerados de interesse turístico, passíveis de serem protegidos através da instituição de Áreas Especiais ou Locais de Interesse Turístico: I – os bens de valor histórico, artístico, arqueológico ou pré-histórico; II – as reservas e estações ecológicas; III – as áreas destinadas à proteção dos recursos naturais renováveis; IV – as manifestações culturais ou etnológicas e os locais onde ocorram; V – as paisagens notáveis; VI – as localidades e os acidentes naturais adequados ao repouso e à prática de atividades recreativas, desportivas ou de lazer; VII – as fontes hidrominerais aproveitáveis; VIII – as localidades que apresentam condições climáticas especiais; IX – outros que venha a ser definidos, na forma da Lei nº 6.513/77*”<sup>92</sup>.

## **5. A importância dos agentes do turismo para o meio ambiente**

Os responsáveis pelo turismo e pelo meio ambiente têm plena consciência dos conflitos causados entre si, e por essa razão se faz necessária a criação de condições e proposições para melhor administrar essa situação futuramente.

Como agentes do desenvolvimento do turismo são considerados os

---

<sup>91</sup> Expressamente previstos no artigo 4º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 6.513/77, entorno de proteção é o espaço físico necessário ao acesso do público ao Local e à sua conservação, manutenção e valorização, já entorno de ambientação é o espaço físico necessário à harmonização do Local com a paisagem em que se situa.

<sup>92</sup> Artigo 1º, da Lei nº 6.513/77.



responsáveis pela oferta turística, como, por exemplo, os hotéis e restaurantes, bem como os responsáveis pela população das localidades receptoras, pelos turistas, pelo meio natural e sociocultural nos quais a atividade ocorre, assim como os responsáveis pela atratividade das destinações, e, evidente, o Estado (“donor” dos espaços). Esses componentes são dependentes entre si, pois a falta ou o mau funcionamento de um pode inviabilizar a comercialização do produto.

Mesmo com todo prejuízo que o turismo inconsequente causa ao meio ambiente, os profissionais da área não se julgam responsáveis pelos danos causados, alegando quererem “único e exclusivamente venderem seus produtos, já arcando com custos promocionais bastante elevados”.

É certo que se regiões ou localidades decidem investir no turismo, elas obrigatoriamente devem se preocupar com a qualidade ambiental, cabendo-lhes a decisão de estipular um custo de manutenção da natureza. Para minimizar todos efeitos negativos que a atividade turística possa provocar, estas localidades poderiam elaborar orçamentos, considerando as receitas e as despesas provenientes dos fluxos turísticos, assim como dos investimentos e de seu funcionamento.

Tanto o Estado, como a população regional, são responsáveis por uma série de ações relacionadas com a proteção do meio ambiente, seja ou não utilizado para fins turísticos, e que se fundamentam nas seguintes atividades: a) conscientizar e sensibilizar a população; b) elaborar uma legislação específica para a proteção do meio ambiente e zelar pela sua aplicação; c) desenvolver campanhas que visem atrair turistas nacionais e internacionais para áreas específicas. Importante, ainda salientar que o Estado, na gestão do turismo, tem determinadas responsabilidades, dentre as quais podemos citar: a) assegurar aos

cidadãos o direito ao lazer e às férias; b) preparar a população para o turismo; c) assegurar o desenvolvimento econômico e sociocultural através do turismo; d) proteger a natureza.

Não importa o sistema, seja ele econômico, social ou ideológico, e independentemente do seu grau de desenvolvimento, a população tem o direito de ser favorecida de todos os benefícios e vantagens proporcionadas pelo turismo. E é em razão disso que o Estado tem o dever de cumprir uma série de obrigações a favor de um desenvolvimento ordenado dessa atividade, com o objetivo de evitar seus impactos negativos nas comunidades receptoras e no meio natural.

Deverá o Estado conceder ao turismo o lugar e a prioridade que merece no conjunto das atividades econômicas e sociais e, além de promulgar leis, deverá elaborar previsões para as estruturas locais, regionais e nacionais de turismo, com isso facilitando um desenvolvimento ordenado.

## **IMPACTO AMBIENTAL**

### **1. Conceito de Impacto Ambiental**

*“Considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I- a saúde, a segurança e o bem estar da população; II- as atividades sociais e econômicas; III- a biota; IV- as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V- a qualidade dos recursos ambientais<sup>93</sup>”.*

Para Paulo de Bessa Antunes impacto nada mais é do que *“um choque, uma modificação brusca causada por alguma força exterior que tenha colidido com algo. Sinteticamente, poderíamos dizer que o impacto ambiental é uma modificação brusca causada no meio ambiente<sup>94</sup>”.*

José Afonso da Silva explica que a *“ação predatória do meio ambiente se manifesta de várias maneiras, consciente ou inconscientemente, quer destruindo os elementos que o compõem, quer contaminando-o com substâncias que lhe alterem a qualidade. Esse choque da ação sobre o meio, que pode abalar sua estrutura, sua qualidade, mais ou menos profundamente, é que se chama*

---

<sup>93</sup> Resolução CONAMA nº 001/86, art. 1º

<sup>94</sup> *Direito Ambiental*, p. 191.

*impacto*<sup>95</sup>”. Para ele, o estudo de impacto ambiental tem como objetivo “*avaliar as proporções das possíveis alterações que um empreendimento, público ou privado, pode ocasionar ao meio ambiente. Trata-se de um meio de atuação, preventiva que visa evitar as conseqüências danosas, sobre o ambiente, de um projeto de obras, de urbanização ou de qualquer atividade*<sup>96</sup>”.

O homem pode intervir no meio ambiente de forma positiva ou negativa, podendo interagir, visando a adequá-lo e se adaptar às suas necessidades, sem que a natureza venha a ser prejudicada. Caso essas intervenções sejam positivas, devem ser estimuladas; se negativas, devem ser evitadas. Sendo assim, entende-se por impacto ambiental qualquer alteração ou degradação do meio ambiente.

## **2. Estudo Prévio de Impacto Ambiental**

A Lei nº 6.938/81, em seu artigo 9º, inciso III, dispõe sobre o estudo de impacto ambiental como um dos instrumentos básicos da Política Nacional do Meio Ambiente.

A Carta Magna também dispõe, em seu artigo 225, § 1º, a necessidade do estudo prévio de impacto ambiental, esclarecendo que é poder-dever do Poder Público:

*‘IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade’.*

No Brasil a obrigatoriedade do estudo prévio de impacto ambiental é uma

---

<sup>95</sup> *Direito Ambiental Constitucional*, p. 196.

<sup>96</sup> *Ibidem*, p.196-197.

imposição constitucional, considerado, muitas vezes, como empecilho ao desenvolvimento econômico e social, sendo que cada “*entidade está obrigada, constitucionalmente, a disciplinar, em lei própria, o estudo prévio de impacto ambiental e a forma de sua publicidade*”<sup>97</sup>”.

Em toda matéria ambiental temos a competência comum para tomar providências necessárias à defesa do meio ambiente (art. 23, VI e VII, da CF), e a competência federal para estabelecer normas gerais na matéria e a dos Estados e Municípios para suplementá-las, aqui, não poderia ser diferente. Importante se faz observar que os Municípios podem determinar a execução de estudo de impacto ambiental e não apreciá-los e aprová-los.

Tem-se diversas opiniões a respeito do referido estudo. Para Celso Antonio Pacheco Fiorillo o ‘EIA/RIMA constitui um dos mais importantes instrumentos de proteção de meio ambiente. A sua essência é preventiva e pode compor uma das etapas do licenciamento ambiental’<sup>98</sup>”.

Já o autor José Afonso da Silva entende que o “*estudo de impacto ambiental é um instrumento da política de defesa da qualidade ambiental*”<sup>99</sup>”, realizando-se mediante *procedimento* de direito público, compreendendo este elementos subjetivos e objetivos, cuja elaboração há que atender a *requisitos* estabelecidos pela legislação ou que forem fixadas pela autoridade competente. Os elementos subjetivos consistem no *proponente do projeto*, a *equipe multidisciplinar* e a *autoridade competente*, e os objetivos são a elaboração das diretrizes, os estudos técnicos da situação ambiental, o relatório de impacto ambiental, bem como a avaliação do órgão competente.

---

<sup>97</sup> Toshio Mukai, *Direito Ambiental Sistematizado*, p. 46.

<sup>98</sup> *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*, p. 69.

<sup>99</sup> *Direito Ambiental Constitucional*, p. 199.

Para finalizar importante citar as quatro fases do procedimento do estudo prévio de impacto ambiental, que se desenvolvem em: 1) fase preliminar do planejamento da atividade; 2) fase das atividades técnicas da equipe multidisciplinar; 3) elaboração do relatório de impacto ambiental – RIMA; 4) apreciação do órgão competente; 5) execução e aplicação do estudo de impacto ambiental.

### *2.1 Diferenças básicas entre EIA e RIMA*

O estudo prévio de impacto ambiental (EIA) é um relatório técnico que objetiva oferecer ao interessado no projeto ou ao administrador público uma ou várias alternativas para a sua implantação, visando, com isso, a evitar prejuízos ao meio ambiente. Esse estudo apenas será destinado àquelas atividades ou obras que degradam potencialmente o meio ambiente, assim, o EIA nem sempre poderá ser exigido nas obras ou atividades que não forem de significativa degradação.

O RIMA deve ser compreensível, claro, acessível e menos técnico, de forma que retrate o conteúdo do estudo, isso tudo, em respeito ao princípio da informação ambiental, devendo ser elaborado por equipes multidisciplinares<sup>100</sup>, pagas pelo proponente do projeto<sup>101</sup> e de divulgação pública, sendo respeitado o sigilo industrial, mas, desde que pedido e demonstrado pelo interessado. Além

---

<sup>100</sup>O estudo de impacto ambiental será realizado por *equipe multidisciplinar habilitada* (e não pelo proponente do projeto), sendo constituída por técnicos de variada formação acadêmica (biólogos, botânicos, engenheiros, arquitetos, arqueólogos, químicos, economistas, sociólogos, geólogos, advogados especialistas em meio ambiente), respondendo tecnicamente pelo conteúdo do RIMA.

<sup>101</sup>O *Proponente do projeto* poderá ser pessoa física ou jurídica, pública ou privada, sendo o titular da obra ou atividade, cuja licença se exige a realização de estudo de impacto ambiental, e por conta de quem correm todas as despesas, elaboração do RIMA e fornecimento de pelo menos cinco cópias, segundo o artigo 8º da Resolução 001/86, do CONAMA.

disso, o órgão ambiental deve fundamentar a decisão que acolhe ou não as indicações desse estudo.

Contudo, alguns doutrinadores têm sustentado que a existência do EIA/RIMA é inconstitucional, isso porque o artigo 225, § 1º, IV, da Constituição Federal de 1988, prescreve que a lei deve o exigir, mas a sua imposição foi trazida, primeiramente, pela Resolução CONAMA nº 1/86 e, posteriormente, pela Resolução CONAMA nº 237/97, ou seja, através de Resoluções que, como se sabe, são leis. Apesar dessa suposta inconstitucionalidade, a exigência trazida pelo citado artigo é cumprida. Isso porque a lei a que se refere o texto constitucional é a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), que, por sua vez, menciona a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA – e, no artigo 8º, II<sup>102</sup>, determina sua competência.

Mas, foi com o Decreto nº 88.351/83, que regulamentou a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, posteriormente revogado pelo Decreto nº 99.274/90, que foi outorgada competência ao CONAMA para fixar os critérios norteadores do EIA com a finalidade de licenciamento.

Portanto, no que toca a implementação do EIA/RIMA, as resoluções do CONAMA são constitucionais, já que a Lei nº 6.938/81 expressamente atribuiu a esse órgão competência para exigí-lo, fixando o modo e a forma de sua execução.

---

<sup>102</sup> Art. 8º - “Incluir-se-ão entre as competências do CONAMA:

(...)

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüentes ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem como a entidade privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional”. (grifamos)

### 3. Impactos do Turismo sobre o Meio Ambiente

A partir dos anos 50 o turismo cresceu de forma rápida e contínua, tendo como consequência impactos, muitas vezes negativos, sobre o meio ambiente.

A autora Doris Ruschmann explica que “*os impactos têm origem em um processo de mudança e não constituem eventos pontuais resultantes de uma causa específica como, por exemplo, um equipamento turístico ou um serviço. Eles são a consequência de um processo complexo de interação entre os turistas, as comunidades e os meios receptores*”<sup>103</sup>,”.

Ao falarmos de “impactos sobre o meio ambiente” nos referimos às diversas modificações ou à sequência de eventos provocados pelo processo de desenvolvimento turístico nas localidades receptoras. Em razão disso, os governos de muitos países turísticos estão tomando iniciativas que proporcionem tanto uma evolução dos aspectos favoráveis do turismo como a proteção ambiental, já que este constitui um elemento fundamental para o turismo, e por ser ele uma atividade dinâmica, se torna necessário que seja periodicamente monitorado.

O certo é que não existe no Brasil uma metodologia específica para a avaliação de impactos ambientais do turismo, entretanto, Doris Ruschmann cita, numa de suas obras<sup>104</sup>, o “***Manual de orientação para o Estudo de Impacto Ambiental- EIA- e o Relatório de Impacto Ambiental- Rima***”, distribuído pela Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, que fornece subsídios para trabalhos na área.

---

<sup>103</sup> Turismo e Planejamento Sustentável: a Proteção do Meio Ambiente, p. 34.

<sup>104</sup> Ibidem, p. 40.



### 3.1 Impactos Econômicos do Turismo

Diversos pesquisadores estudaram os efeitos econômicos gerados pela atividade turística nas localidades receptoras, avaliando aspectos tanto em nível local, regional, assim como nacional.

Os impactos econômicos são relativamente mais fáceis de medir do que os naturais e os socioculturais, isso porque esses últimos possuem certos componentes intangíveis e sua avaliação é altamente subjetiva.

Para a autora Doris Ruschmann “*a primeira distinção que deve ocorrer quando se trata de avaliar os efeitos econômicos da atividade turística, relaciona-se com a determinação do estágio de desenvolvimento no qual se encontra área (local, região, país) em estudo. Os países em desenvolvimento, ao contrário dos desenvolvidos, apresentam baixos níveis de renda na população, distribuição desigual de riquezas, altos índices de desemprego, e de subemprego, níveis baixos de industrialização e grande dependência da agricultura e da exportação de produtos primários*<sup>105</sup>”.

Por essa razão vários governos passaram a considerar o turismo como a *salvação* para a economia de seus países o que estimulou, consideravelmente, a implantação da atividade sem considerar as adequações necessárias às dimensões.

A crescente preocupação dos governos com os impactos ambientais do desenvolvimento turístico desordenado têm direcionado os investimentos para a implantação de um turismo qualitativo ou para a recuperação das destinações

---

<sup>105</sup> Ibidem, p. 41.

ambientalmente comprometidas, visando à manutenção da sua atratividade e, conseqüentemente da rentabilidade econômica.

### 3.2 *Impactos sobre o Meio Ambiente Natural*

As modificações na relação do homem com seu espaço se dão em razão de qualquer mudança, seja ela econômica ou social, independentemente de sua origem. Desse modo, o turismo não pode ser responsabilizado totalmente pelos os efeitos negativos e agressões à natureza. Um exemplo disso, dado pela autora Doris Ruschmann, numa de suas obras<sup>106</sup>, é o vazamento do óleo de um navio no mar, que provoca mais danos à flora e a fauna marinha do que milhares de turistas na praia em um fim de semana.

O turismo não apresenta somente desvantagens em relação ao meio ambiente. Como bem assevera a mesma autora “*o desenvolvimento turístico em ambientes naturais apresenta algumas vantagens*”<sup>107</sup>, como, por exemplo, os investimentos nas medidas preservacionistas, com a finalidade de manter a qualidade e conseqüentemente a atratividade dos recursos naturais e socioculturais.

Contudo, o turismo, na maioria das vezes, provoca impactos negativos e irreversíveis sobre o meio ambiente, dos quais podemos citar a ocupação e destruição de áreas naturais que se tornam urbanizadas e poluídas pela presença e pelo tráfego intenso de turistas<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> Ibidem, p. 56.

<sup>107</sup> Ibidem, mesma página.

<sup>108</sup> Os exemplos de impactos negativos desse desenvolvimento são destacados por Cipollaro *apud* Doris Ruschmann, *Turismo e Planejamento Sustentável: a Proteção do Meio Ambiente*, p. 57.

Importante ressaltar que no “*litoral, principalmente nas praias, a densificação humana e a concentração sazonal provocam a poluição das águas e o acúmulo de detritos deixados nas areias. Nas montanhas, a construção de estradas e casas nas encostas faz com que as águas correntes provoquem a erosão e os conseqüentes desabamentos de terra. Nas florestas, o desmatamento e a modificação da cobertura vegetal do solo provocam desvios nos cursos d’água que na época das chuvas, escavam valas profundas- expondo barrancos- uma vez que seu escoamento natural foi alterado. Todas essas, e muitas outras alterações são visíveis, porém dificilmente mensuráveis*”<sup>109</sup>.

Os danos ambientais provocados pelo turismo ou pelo seu desenvolvimento descontrolado se caracterizam pelos seguintes impactos: a) poluição; b) destruição da paisagem natural e de áreas agropastoris; c) destruição da fauna e da flora; d) degradação da paisagem, de sítios históricos e de monumentos; e) congestionamentos; f) conflitos; g) competitividade.

### *3.3. Impactos Ambientais do Turismo Ecológico*

Entende-se por turismo ecológico “*uma forma de viajar que incorpora tanto o compromisso com a proteção da natureza como a responsabilidade social dos viajantes para com o meio visitado, tem contribuído para diminuir os impactos negativos da atividade sobre as localidades turísticas*”<sup>110</sup>.

Como impactos positivos, em *ambientes naturais*, podemos citar, a criação de áreas, programas e entidades, sejam elas governamentais e não-

---

<sup>109</sup> Doris Ruschmann, op. cit., p. 58.

<sup>110</sup> Ibidem, p. 61.

governamentais, de proteção da fauna e da flora, como, por exemplo, o Projeto Tamar - Tartarugas Marinhas, e como impactos negativos o acúmulo de lixo nas margens dos caminhos e das trilhas, nas praias, nas montanhas, nos rios e lagos, bem como o uso de sabonetes e de detergentes pelos turistas, contaminando a água dos rios e lagos, comprometendo sua pureza e a vida dos peixes e da vegetação aquática.

Já em *ambientes socioculturais* podemos citar a criação de campanhas e programas de educação ambiental para crianças, adultos, turistas e moradores das localidades turísticas, assim como, o esforço de alguns ambientalistas que organizam programas de ecoturismo e atuam como instrutores na orientação e educação ambiental nas comunidades locais e dos turistas (impactos positivos), e como negativos o exemplo da descaracterização das tradições e dos costumes das comunidades receptoras, cujos ritos e mitos muitas vezes são transformados em *shows* para os turistas.

Pelo exposto, fácil perceber que os impactos negativos do turismo ecológico sobre o meio ambiente natural e sociocultural superam os positivos. Esse “*fato não pode ser ignorado pelos órgãos governamentais e pelos empresários do setor, pois alguns danos são irreversíveis e comprometem a característica natural desses meios*”<sup>111</sup>.

---

<sup>111</sup> Ibidem, p. 65.

## **MEIOS PROCESSUAIS PARA DEFESA DO MEIO AMBIENTE**

### **1. Ação Civil Pública**

Tanto o poluidor como o depredador podem com sua ação causar danos a certas pessoas da coletividade e ao meio ambiente, devendo, assim, serem acionados judicialmente afim de repará-los.

Porém, mesmo diante de todos os avanços ocorridos em relação ao direito ambiental, faltava uma ação específica que fosse capaz de impedir qualquer atividade lesiva à coletividade causada pelos danos ecológicos. *“O grande obstáculo a esse objetivo era o art. 6º, do Código de Processo Civil. Segundo esse dispositivo, ninguém pode pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei. Assim, apenas o Ministério Público, em casos autorizados, podia agir por conta própria a favor de terceiro”<sup>112</sup>*.

Era necessária a criação de um instrumento processual que legitimasse alguém para defender o meio ambiente judicialmente. Essa grande conquista foi obtida com a promulgação da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que criou uma ação específica para defender o meio ambiente, a chamada *Ação Civil Pública*, concedendo legitimidade não só ao Ministério Público, mas, também, à União, aos Estados, aos Municípios, às autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista ou associações que estejam vinculadas à

---

<sup>112</sup> Juraci Perez Magalhães, *a Evolução do Direito Ambiental no Brasil*, p. 53-54.

proteção ambiental, para ingressarem em Juízo, objetivando, à defesa de interesses coletivos *lato sensu*, à proteção do meio ambiente, do patrimônio público, dos consumidores e da ordem econômica, condenando os responsáveis pelos danos ocasionados à reparação, preferencialmente com o cumprimento específico da pena.

Essencial citar que a *“Lei da Ação Civil Pública teve o seu alcance de aplicação alterado com a entrada em vigor da Lei n. 8.078/90, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor, porque, antes, ela podia ser usada para reclamar responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico. Limitava-se a esses direitos difusos e coletivos, restringindo-se aos casos cujos bens fossem indivisíveis”*<sup>113</sup>.

Com o advento do Código de Defesa do Consumidor *“o campo de incidência da Lei de Ação Civil Pública foi profundamente aumentado, através de dispositivos que possibilitaram a defesa de outros interesses difusos (art. 110 do CDC), bem como dos interesses individuais homogêneos (arts. 91 a 100 do CPC). Além disso, houve por bem aclarar, no seu art. 6º, IV, a possibilidade de cumulação da indenização por danos morais e patrimoniais aos bens por essa lei protegidos”*<sup>114</sup>.

## **2. Ação Popular**

Segundo o autor Celso Antonio Pacheco Fiorillo a *“ação popular é um dos*

---

<sup>113</sup> Celso Antonio Pacheco Fiorillo, *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*, p. 325.

<sup>114</sup> Ibidem, mesma página.

*remédios jurisdicionais mais antigos e, mesmo com marchas e contramarchas da história, podemos dizer que foi pioneiro na defesa dos direitos coletivos lato sensu*<sup>115</sup>”.

Inicialmente a ação popular tinha como objetivo anular atos lesivos ao patrimônio público das entidades públicas. Em 1977, com o advento da Lei nº 6.513, foram acrescentados ao rol os bens e direitos de valor econômico artístico, estético, histórico ou turístico (artigo 1º, § 1º).

Entretanto, foi com a Constituição Federal de 1988 que a ação popular para defesa do meio ambiente passou a ser prevista, expressamente, conforme disposto no artigo 5º, LXXIII:

*“Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.*

A ação popular somente será viável naquelas hipóteses de agressões ao meio ambiente por atividades dependentes de autorizações do Poder Público. Para que se possa utilizar a ação popular contra ato lesivo ao meio ambiente, será necessária a presença da ilegalidade e da lesividade, além do da condição de cidadão do requerente.

Em se tratando de ação popular a legitimação ativa não está restrita ao conceito de cidadão, cabendo a todos aqueles que são passíveis de sofrer danos e lesões ao meio ambiente, quais sejam, brasileiros e estrangeiros que residam no País. Já no pólo passivo poderá figurar qualquer pessoa responsável pelo ato

---

<sup>115</sup> Ibidem, p. 332.

lesivo ao meio ambiente.

No que se refere às regras de fixação de competência, será competente para o julgamento da ação popular o juízo do local onde ocorrer ou deva ocorrer o dano, independente do local de origem do ato.

Para finalizar importante destacar que *“estando o ato consumado, ainda que as conseqüências nocivas ao meio ambiente estejam sendo produzidas, não caberá ação popular, porquanto esta não se presta à reparação do dano – senão estaríamos no campo de incidência de ação civil pública –, além do que visa atacar o ato e não as suas conseqüências”*<sup>116</sup>.

### **3. Mandado de Segurança Coletivo**

O mandado de segurança coletivo segue o rito do mandado de segurança tradicional, *“podendo ser impetrando por partido político com representação no Congresso Nacional, organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados (inc. LXX, alíneas a e b do art. 5º da CF)”*<sup>117</sup>.

O mandado de segurança coletivo distingue-se do individual em razão da legitimação ativa e do objeto da tutela reservando ao primeiro a defesa de direitos coletivos e ao último a de direitos individuais. Destaque-se, inclusive, que houve uma alteração relativa à legitimação ativa da ação, na forma de impetração, e não a criação de um novo mandado de segurança.

---

<sup>116</sup> Ibidem, p. 338.

<sup>117</sup> Toshio Mukai, *Direito Ambiental Sistematizado*, p. 105.



A legitimidade ativa cabe ao Ministério Público que objetiva a tutela de direito coletivo *lato sensu*. Entretanto, o artigo 129, III, § 1º da Constituição Federal amplia o rol para além dos limites do Ministério Público, quando determina a legitimidade daquele para a propositura da ação civil pública não obstando que terceiros também possam fazê-lo.

No que se refere a legitimidade passiva, essa se utiliza da regra de direito material constante no art. 5º, LXIX, da Constituição Federal que determina que “a atuação deste instrumento fica adstrita às hipóteses em que a ofensa ao direito líquido e certo seja oriunda de ilegalidade ou abuso de poder de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público<sup>118</sup>”, sendo assim, somente essas pessoas podem figurar no pólo passivo do mandado de segurança, seja coletivo ou individual.

#### **4. Mandado de Injunção**

O mandado de injunção é instrumento hábil para tutelar o meio ambiente, na medida em que o direito ambiental tem como objeto uma vida de qualidade. Conforme dispõe o artigo 5º, inciso LXXI, da Constituição Federal, essa ação tem por objeto possibilitar que o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e prerrogativas inerentes à nacionalidade, à cidadania e à soberania não seja inviabilizado pela ausência de norma regulamentadora, constituindo, assim, uma garantia fundamental e, por essa razão, ostentando a condição de cláusula pétrea<sup>119</sup>.

---

<sup>118</sup> Celso Antonio Ppacheco Fiorillo, op. cit., p. 351.

<sup>119</sup> Artigo 60, § 4º, IV, da Constituição Federal.

Não há a menor dúvida que “o direito ao meio ambiente está irremediavelmente ligado ao direito à vida e, mais ainda, a uma vida com saúde e qualidade que proporcione bem-estar aos habitantes. E, para que esse preceito seja verificado, não há como desvinculá-lo da satisfação dos direitos sociais encartados no art. 6º da Constituição Federal, os quais estabelecem o piso vital mínimo. Com isso, toda vez que se objetivar a ausência de norma que torne inviável o exercício d’o direito a uma vida saudável, o mandado de injunção terá por objeto um bem de natureza difusa<sup>120</sup>”.

Portanto, o mandado de injunção visa tão somente evitar que a ausência de uma norma dificulte ou até mesmo impeça o exercício de prerrogativa ou direito constitucional, podendo ser impetrado por pessoa natural, jurídica, de direito privado ou público, e até mesmo despersonalizada, como, por exemplo, a massa falida. No que se concerne à legitimidade passiva, essa será daquele que detêm competência e poderes para atender ao objeto tutelado.

---

<sup>120</sup> Celso Antonio Pacheco Fiorillo, *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*, p. 356.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos seres humanos, bem de uso comum do povo, além de essencial à sadia qualidade de vida, cabendo não só ao Estado, mas também a coletividade o dever de preservá-lo e defendê-lo de eventos que possam eventualmente lhe causar danos.

É importante não relegar o meio ambiente a segundo plano, como vem acontecendo, tendo em vista a importância extrema que merece ser conferido ao tema, já que se trata de um prolongamento dos direitos fundamentais do homem, e, como tal, qualquer prática que possa pelo menos ameaçar sua conservação natural é considerada, indiscutivelmente, inconstitucional, devendo ser abolida.

Muitas vezes, o interesse econômico acaba por se sobressair frente à proteção do ambiente, gerando a degradação. Ocorre que nos últimos anos, com o crescimento incontrolável da atividade turística no Brasil e no mundo, o meio ambiente vem sendo extremamente prejudicado pela ação do homem que em seu momento de lazer (seja nas suas férias, fim de semana ou até mesmo por um dia) procura regiões onde a natureza seja uma constante, como praias e montanhas.

É certo que o turismo depende diretamente de um meio ambiente **sadio**, ao passo que as localidades receptoras dependem do turismo. No entanto, por ser o ambiente extremamente frágil, se faz necessária a “cultura turística”, para que não seja consumido inutilmente.

Todavia, mesmo sabendo da fragilidade do meio ambiente, algumas pessoas, não só os turistas, parecem não ter noção do quanto a natureza é importante para todos nós, não respeitando o meio em que visitam, contribuindo,

dessa forma, irresponsavelmente para degradação ambiental, que sabemos causar “êstragos” muitas vezes irreversíveis.

No decorrer desse trabalho foi estudada a luta por uma legislação ecológica eficiente, bem como ações estatais que visam ao controle social sobre o meio ambiente, concluindo, que para que esse fim seja alcançado, é necessária a consciência ambiental de todos os cidadãos, através da educação ambiental, que permite ao homem superar os limites do cotidiano, vendo a si mesmo como parte do mundo vivo.

Colocamos como questão fundamental o controle do ingresso de pessoas em certas regiões, a fim de preservar os ecossistemas existentes que ficam comprometidos quando há um avanço social que coloca em risco o ambiente.

Mesmo com todas essas informações negativas a respeito do turismo, não podemos esquecer do quanto é importante e indispensável para o desenvolvimento socioeconômico de algumas regiões, sendo considerado um importante fenômeno global, além de uma força positiva em relação ao meio ambiente, tendo como objetivo motivar os governos a conservarem a natureza, bem como os animais selvagens, devido a seu valor com recursos da atividade turística, assim como despertar a consciência dos turistas quanto às questões ambientais e levá-los a participar de campanhas pela preservação.

Estudamos, também, que mesmo com todos os impactos negativos causados pela atividade turística ao meio ambiente, o turismo não é o único que degrada a natureza; citamos como exemplos as refinarias de petróleo e a utilização de inseticidas.

E mais, debatemos os meios processuais pelos quais o meio ambiente pode ser defendido, compreendendo mais uma vez que todo e qualquer cidadão, seja ele brasileiro ou estrangeiro, tem o direito e o dever de preservá-lo e defendê-lo, podendo até mesmo se utilizar de meios judiciais, através da ação popular.

Chegamos a conclusão de que o turismo ecológico – o ecoturismo – é o caminho para um desenvolvimento sustentável e para harmonia entre meio ambiente e turismo.

Por tudo o que fora exposto, nesse trabalho, podemos perceber que o relacionamento do turismo com o meio ambiente está longe de ser simples. Numerosas situações de conflito são registradas e, diante de sua fragilidade, cada medida ou precaução pode gerar um efeito perverso, difícil de controlar.

Para que haja harmonia e equilíbrio entre o turismo e o meio ambiente é essencial que os empreendedores turísticos tenham consciência dos danos que podem causar a natureza, e do quanto podem perder com isso, além de estimular a utilização racional dos instrumentos legislativos e de sua regulamentação.

Algumas sugestões deverão ser consideradas, como: a) garantir equilíbrio entre a proteção ambiental e a programação de equipamentos turísticos; b) estimular o diálogo entre profissionais das duas áreas, a fim de que se desfaça o estereótipo de que os profissionais do turismo são os poluidores e os destruidores da natureza, e os ambientalistas são economicamente irresponsáveis e suspeitos de preferirem a idéia de que combinam mais com a natureza do que com a sociedade; c) não subestimar o caráter potencialmente agressor de todos os tipos de turismo e compreender aqueles que se apresentam como respeitadores do meio ambiente e as diversas novas práticas turísticas, afinal, não existe um

turismo ‘bom’ ou ‘mau’, ou um que respeita o meio ambiente e um que destrói;

d) manter a qualidade do meio ambiente, já que é um critério essencial para a definição de um turismo qualitativo que apresenta certos custos.

Nosso desafio ainda reside em encontrar o equilíbrio entre o desenvolvimento da atividade e a proteção ambiental, sendo necessário, para isso, que haja a conscientização de todos nós – cidadãos – quanto a importância do meio ambiente em nossas vidas, visando conter a devastação da natureza, pela ação humana, seja através do turismo ou não, tudo, para sadia qualidade de vida da presente geração, bem como das futuras.

## BIBLIOGRAFIA

BALASTRERI RODRIGUES, Adyr (org.). *Turismo e Ambiente – Reflexões e Propostas*. 2º edição, São Paulo: Editora Hucitec, 2000.

BESSA ANTUNES, Paulo de. *Direito Ambiental*. 5ª edição, Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2001.

COUTINHO, Sérgio. *A importância do Direito Ambiental*.  
[www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1682](http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1682), Teresina, 1999.

GELAS LAGE, Beatriz Helena; MILONE, Paulo César (organizadores). *Turismo: Teoria e Prática*, São Paulo: Editora Atlas, 2000.

GODOI TRIGO, Luiz Gonzaga. *Turismo Básico*. 4º edição, São Paulo: Editora Senac, 2001.

LEME MACHADO, Paulo Affonso. *Direito Ambiental Brasileiro*. 7º edição, São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

LINDBERG, Kreg; HAWKINS, Donald E. (editores). *Ecoturismo: um guia para planejamento e gestão*. 3ª edição, São Paulo: Editora Senac, 2001.

MCKERCHER, Bob. *Turismo de Natureza: Planejamento e Sustentabilidade*. São Paulo: Editora Contexto, 2002.

MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental Sistematizado*. 3º edição, Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1998.

PACHECO FIORILLO, Celso Antonio. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 4ª edição, São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

PEREZ MAGALHÃES, Juraci. *A Evolução do Direito Ambiental no Brasil*. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998.

RIZZATTO NUNES, Luiz Antonio. *Manual da Monografia Jurídica*. 2ª edição, São Paulo: Editora Saraiva, 1999.

ROQUE MARQUES, José. *Direito Ambiental: Análise da Exploração Madeireira na Amazônia*. São Paulo: Editora LTR, 1999.

RUSCHMANN, Doris. *Turismo e Planejamento Sustentável: a Proteção do Meio Ambiente*. São Paulo: Papirus Editora, 1997.

SÉGUIN, Elida. *Direito do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Lumem Juris, 2000.

SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. 2º edição, São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

SENISE LISBOA, Roberto. *Contratos Difusos e Coletivos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.



SWARBROOKE, John. *Turismo Sustentável: Conceitos e Impacto Ambiental*.  
volume 1, 3ª edição, São Paulo: Editora Aleph, 2002.

SWARBROOKE, John. *Turismo Sustentável: Meio Ambiente e Economia*.  
volume 2, 2ª edição, São Paulo: Editora Aleph, 2002.

SWARBROOKE, John. *Turismo Sustentável: Turismo Cultural, Ecoturismo e  
Ética*. volume 5, 2ª edição, São Paulo: Editora Aleph, 2002.

*Home Pages*

[www.jusnavegandi.com.br](http://www.jusnavegandi.com.br)

[www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)

[www.mna.gov.br](http://www.mna.gov.br)

[www.cehcom.univali.br](http://www.cehcom.univali.br)

[www.direitoejustica.com/direito ambiental](http://www.direitoejustica.com/direito_ambiental)

[www.ibamapr.hpg.ig.com.br](http://www.ibamapr.hpg.ig.com.br)