

# DANO AMBIENTAL E O USO DOS ESPAÇOS TERRITORIAIS

**Carmynie Barros e Xavier**

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS).

E-mail: carmynie@gmail.com

**Aldomar Arnaldo Rückert**

Professor Associado do Departamento Geografia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul

E-mail: aldomar.ruckert@gmail.com

## RESUMO

A preocupação da Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Rio Grande do Sul passou a operacionalizar os ditames do Decreto Estadual nº 53.202 de 2016 que passou a orientar as formas de estabelecer as sanções administrativas àquele empreendedor não comprometido com a ordem e equilíbrio do meio ambiente físico-natural, social e econômico. Por isso, o presente artigo será norteado pelos fundamentos de danos causados nos espaços, dando significância ao fator território quando posto em evidência as maneiras como ele é compreendido e tratado. Havendo conexão com preceitos jurídicos e econômicos somados às bases geográficas para a contextualização do uso dado pelos atores da sociedade. Entre as principais considerações, identifica-se a intencionalidade dada pelo órgão fiscalizador de meio ambiente em acompanhar as compensações sancionadas administrativamente de maneira refletir no modo de alocação eficiente ao bem-estar da sociedade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Compensação natural; danos ambientais; espaços ocupados; multidimensionalidade territorial; Sanções administrativas.

46

## ENVIRONMENTAL DAMAGE AND THE USE OF TERRITORIAL SPACES

### ABSTRACT

The concern of the State Department of Environment of Rio Grande do Sul came to operationalize the dictates of State Decree No. 53.202 of 2016, which was to guide the ways of establishing administrative sanctions for that entrepreneur not committed to the order and balance of the physical-natural environment, social and economic. Therefore, this article will be guided by the foundations of damages caused in spaces, giving significance to the territory factor when put in evidence the ways in which it is understood and treated. Having connection with legal and economic precepts added to the geographical bases for the contextualization of the use given by the actors of the society. Among the main considerations, we identify the intentionality given by the environmental monitoring body to monitor the administratively sanctioned compensation in a way that reflects in the efficient allocation to the well-being of society.

**KEYWORDS:** Natural compensation; environmental damage; occupied spaces; territorial multidimensionality; administrative sanctions.

## INTRODUÇÃO

Para o presente artigo dá-se por objeto de análise o Decreto Estadual nº 53.202 de 2016, que regulamentou as infrações e as sanções administrativas que lesam o meio ambiente no rol do Estado do Rio Grande do Sul. Como forma de suplantar tal ideia, utilizou-se as definições de território e

dano ambiental; as formas de uso que podem danificar o meio onde estamos situados e como a legislação concebe a compensação econômica pelo aproveitamento antrópico. Por isso, o presente artigo objetiva apresentar elementos que percorrem as dinâmicas territoriais e dos danos causados no meio ambiente.

As diretrizes para a compreensão do estudo de interesses de ocupação local serviram de fonte para a análise da pretensão sociológica e ambiental nos quesitos da pesquisa de Guerra et al (2007). A doutrina é voltada ao método de interlocução da sociedade civil com o Estado, ou seja, deve-se ter cuidado na realização de discussões, por instituições e organizações no trato do expediente político ao bem comum como o meio natural. Ou seja, a interação humana com o componente físico-natural corrobora com o entendimento dos instrumentos utilizados pelas Políticas de Território na sociedade. Com isso, a intenção é explorar o entendimento da responsabilidade diante de possíveis danos ambientais, induzindo a atenção não só para as questões de minimização dos impactos causados, mas também para a eficiência alocativa dos recursos econômicos disponíveis ao uso comum em locais diversificados.

Do mesmo modo, o papel das Políticas Territoriais passou por uma série de indagações conceituais que seriam expressas de acordo com o espaço geográfico e a temporalidade. Então surgiram mecanismos diversificados para demonstrar as Políticas Ambientais que passaram por transformações, incluindo perdas e conquistas diante das formulações de arranjos econômicos, o que culminaria em agendas sociais específicas para cada contexto e localidade.

Ainda, pressupostos da Propriedade dos bens ambientais buscam contribuir no entendimento socioambiental que por seu turno, constantemente sofrem com profundas mudanças ao longo do tempo. De acordo com Figueiredo (2008, p.50), existe a importância da “mediatização da relação homem-natureza, precisam do lineamento do instituto da propriedade [...]”, ou seja, há necessidade de maior abrangência e adaptação do Direito de Propriedade, já que há condições sociais, tecnológicas e políticas nos espaços. Não há de se considerar apenas a busca por um patamar digno de qualidade de vida em locais rurais ou urbanos pretendida por normas jurídicas ambientais. Existe uma série de maneiras viáveis que por conflitos de modelos do que é melhor para a manutenção das condições do meio físico-natural, conseguem alcançar resultados positivos quando principiam a função social da propriedade quando bem delimitado o território em sua dimensão ambiental.

Ao longo do texto serão elencadas proposições do uso do território e as transformações ambientais originadas a partir de cenários modificados no dia a dia dos interesses individuais e intencionalidades envolvidas. As ideias a serem propostas no presente texto estarão voltadas às

preocupações perante expectativas econômicas, sociais e ambientais para cumprir com os campos de desenvolvimento territorial contemporâneo.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para abranger melhor o estudo, fez-se pesquisa bibliográfica e documental sobre o objeto, correlacionando com a base de informações obtidas a partir de consultas em livros, artigos de periódicos, informações de *websites* e legislação de cunho ambiental, assim foi possível estabelecer um referencial teórico, para melhor compreender o tema abordado no presente artigo e, posteriormente, discutir os aspectos mais relevantes sobre as questões envolvendo espaços ocupados, dano ambiental e sociedade.

De acordo com Fonseca (2002), o delineamento da pesquisa busca aproximarmos ideias descritas na problemática com entendimento dos casos em concreto. Para isso o bom planejamento da pesquisa também é bastante importante para o delineamento da mesma, uma vez que serão dimensionadas as modalidades como o pesquisador orientará as situações levantadas para estabelecer respostas aos questionamentos abordados no trabalho. Cabe, ainda, informar que o estudo foi realizado sob a classificação e perspectiva da Pesquisa Descritiva e Exploratória, à qual envolve:

[...] estudos descritivos podem ser criticados porque pode existir uma descrição exata dos fenômenos e dos fatos. Estes fogem da possibilidade de verificação através da observação. Ainda para o autor, às vezes não existe por parte do investigador um exame crítico das informações, e os resultados podem ser equivocados; e as técnicas de coleta de dados, como questionários, escalas e entrevistas, podem ser subjetivas, apenas quantificáveis, gerando imprecisão. (TRIVIÑOS, 1987, p. 112).

Para dar suporte e caracterização à Pesquisa Exploratória, utilizou-se a previsão de Gil (2007, p. 43): “uma pesquisa explicativa pode ser a continuação de outra descritiva, posto que a identificação de fatores que determinam um fenômeno exige que este esteja suficientemente descrito e detalhado”.

Para finalizar a análise compreendida pelo estudo, delineou-se a intencionalidade das compensações ambientais estabelecidas pela Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Rio Grande do Sul como instituição pública de cunho ambiental, onde transparece a sua operacionalização e o intuito de respeitar os ditames da legislação ambiental vigente (Decreto Estadual nº 53.202/2016).

## DANO AMBIENTAL, TERRITÓRIO E USO DO BEM COMUM

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que o usufruto do meio ambiente saudável e equilibrado é direito de todos, e para que seja aproveitado em sua plenitude deveria, portanto, estar condicionado ao zelo das presentes gerações para que no futuro, o proveito seja equivalente (BRASIL, 1988). De maneira a cumprir com os ditames da Lei maior, o Decreto Estadual nº 53.202 de 2016 no estado do Rio Grande do Sul orientou em seu texto legal, medidas administrativas específicas para quem transgredisse prerrogativas aquém das estabelecidas em 1988 e pelo Decreto Federal nº 6.514 de 2008. A ideia implantada foi para dar significado às demandas ambientais a partir de adequações sociais a serem estruturadas no território. Dessa forma, o arranjo socioambiental estaria harmonicamente envolvido e por si, deveria de ser correspondido com compensações econômicas para que fosse considerada a preservação natural dos espaços (BAUELLE, 2011).

Com a instituição do Decreto Estadual nº 53.202 do ano de 2016 que dispõe sobre as infrações e as sanções administrativas aplicáveis às condutas e às atividades lesivas ao meio ambiente, tendo por intuito a mensuração dos fatores de poluição e de degradação ambiental a partir do que se considera como de cunho pedagógico-punitivo para os diferentes entes da sociedade gaúcha, pode-se refletir na forma como o território é celebrado.

O artigo *Re-Approaching Social Development: a field of action between social life and policy process* refletiu sobre o desenvolvimento social contemporâneo, sugerindo a necessidade que possuímos em iniciar um processo de pensar sobre constatações acerca do desenvolvimento pós-neoliberal. Nesta direção, o autor do referido texto datado em 2003, Alberto Arce<sup>1</sup> sugere a reflexão entorno da reabordagem da categoria social como conceitual para considerar a análise social não apenas como um epifenômeno do desenvolvimento econômico, mas como uma esfera social por direito próprio. Para começar a pensar nesse processo, o social é retratado através da metáfora do meio termo, que atua como um dispositivo para ajudar a conceituar um campo de ação entre a vida social e os processos políticos.

Utilizando o contato social como fundamental no intercâmbio das relações; como uma forma de existência, reconhecimento e permanência na sociedade. Os autos de infração, então, seriam ferramentas utilizadas pela SEMA – Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Sul para mediar a reprodução de impactos negativos nos diferentes atores sociais, independente do meio onde esteja, seja rural ou urbano. Os documentos tidos por autos de infração

<sup>1</sup> Professor de Antropologia do Desenvolvimento – Wageningen University e Universidad de Chile. Membro do Department of Sociology of Rural Development, Wageningen University, The Netherlands.

relacionariam transgressões ocorridas, ou melhor, condutas sociais reprováveis e que gerariam danos ambientais.

Atualmente, busca-se sanar as irregularidades de maneira a restabelecer o bem acometido, seja naturalmente ou em pecúnia, subordinado à ordem social, possuindo peculiaridades e seus específicos valores ao conciliar o contexto ambiental. O que evidencia os aspectos da mediação de conflitos requeridos a partir da gestão institucional nas relações produzidas entre o órgão ambiental do Estado e o atuado.

No entanto, isso pode trazer embaraços e novas concepções do que é o Estado neste quesito. O Estado é um ator, que credita em departamentos competências de atuação passível de mudanças em sua forma de controle (DERANI, 1997 apud SILVA, 2008). Por isso recai sobre ele a responsabilidade em orientar as formas de imputação e de mensuração das infrações às quais devem transparecer intersubjetividades (ARCE, 2003). Portanto, resta em dificuldades na compreensão da presença eficaz das interfaces desse ator diante de um bem difuso como o ambiental, uma vez que, dos valores de multa imputados, há falta de comprovação e da destinação final dos mesmos que deveriam ser restituídos a nível socioambiental o que não o são de forma plena.

Dano ambiental é resultado, em inúmeras vezes, das contradições sistêmicas e dos diversos riscos ambientais que a sociedade está submetida, por isso, deve-se (re)pensar os mecanismos para uma adequada tutela. Reforçando a ideia da definição de dano ambiental, o autor Oliveira Filho (2001, apud SILVA, 2008) o caracteriza como elemento essencial de qualquer pretensão indenizatória, colocando-se como elemento indispensável para que surja a obrigação de reparar e como pressuposto fundamental da responsabilidade civil.

Dessa forma, deve-se reconhecer a inestimável contribuição do sistema jurídico sob a ótica do Direito Ambiental, onde aborda a teoria dos fatos jurídicos: “[...] segundo essa teoria, somente serão relevantes para o mundo jurídico aqueles acontecimentos considerados relevantes para a ideologia e a ética dominantes em determinado momento histórico e cultural” (MELLO, 1985 apud SILVA, 2008, p. 83).

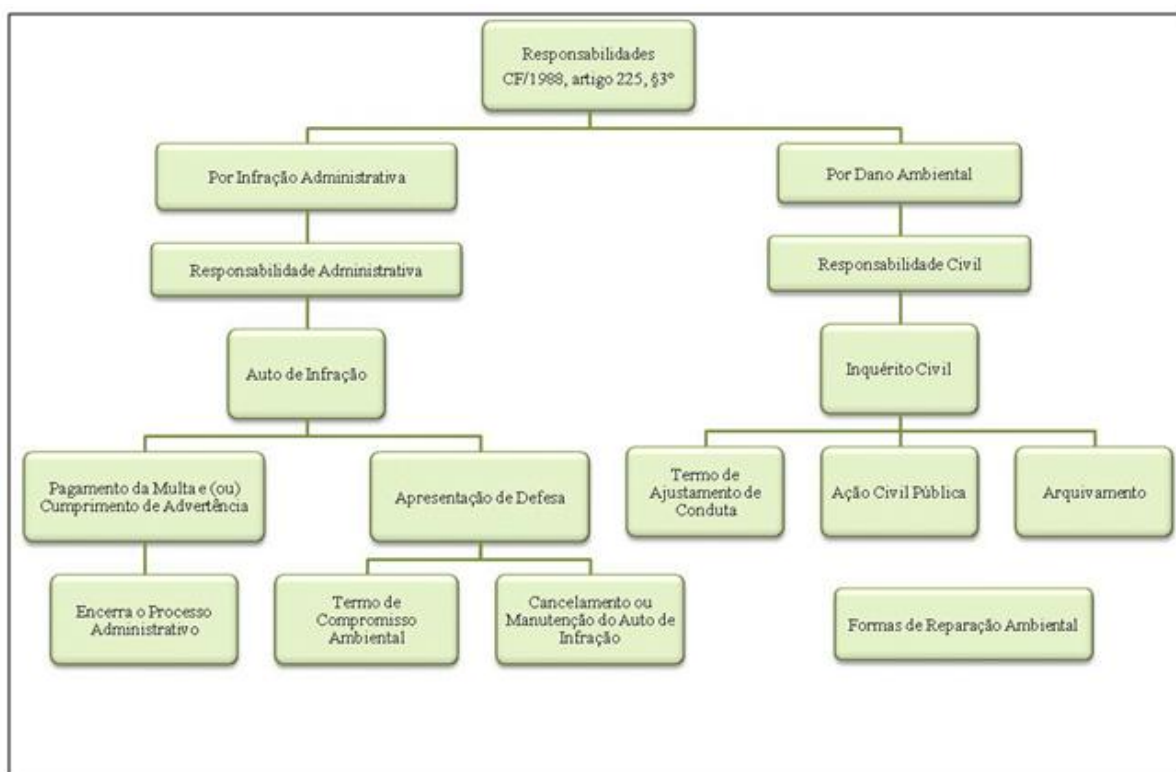
Com isso, os fatos considerados relevantes, em uma determinada sociedade e em um dado momento serão idealizados como fatos jurídicos, geradores de direitos, deveres, pretensões e obrigações. Certa feita, o conceito mais atualizado de dano, envolve dois elementos indissociáveis: uma lesão a um interesse juridicamente protegido, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado, desde que essa lesão seja jurídica e socialmente relevante para o paradigma predominante num determinado período histórico (SILVA, 2008). Para ter uma ampla reflexão a

que se destina o Direito (Ambiental) há de considerar que a construção jurídica do dano ambiental que deve ser percebida dentro de um contexto social, político, cultural, econômico, histórico e claro, indubitavelmente territorial.

## RESPONSABILIDADES ENVOLVIDAS

Na ciência do Direito Ambiental existe a apresentação de diferentes esferas de responsabilização por lesão ao meio ambiente que são encontradas na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 225, § 3º. Por isso, para ilustrar foi proposto um fluxograma (Figura 1) adaptado a partir de Falkenberg (2008) que dimensiona as respectivas competências.

**Figura 1** - Fluxograma de Responsabilidades



**Fonte:** Adaptado de Falkenberg (2008).

O dispositivo constitucionalizado previu *tríplice responsabilidade* (tanto para pessoa física como jurídica) do meio ambiente: a sanção penal, por conduta da chamada responsabilidade penal, a sanção administrativa, em decorrência da denominada responsabilidade administrativa, e a sanção que, didaticamente poderíamos denominar civil, em razão da responsabilidade vinculada à obrigação de reparar danos causados (FIORILLO, 2014). Para efeitos do presente artigo foi dada



atenção para as responsabilidades civil, pela discussão dada ao dano ambiental e administrativa, pois recaem argumentos utilizados pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler - FEPAM no Rio Grande do Sul perante a imposição do Auto de Infração.

## **DANO VINCULADO AO CONCEITO DE MEIO AMBIENTE**

Para o entendimento e significância do dano ambiental, bem como as respectivas sanções aplicáveis tanto para as condutas quanto para as atividades lesivas ao meio ambiente, o embasamento reside na ideia de Barros (2008, p. 220) que apresenta o dano ambiental, de maneira simplificada: “todo o mal ou ofensa que se cause a alguém e que resulte em deterioração ou até mesmo destruição à coisa ou prejuízo ao patrimônio” de uso público como o meio ambiente.

Para Steigleder (2007), o dano ambiental possui uma dimensão material, que corresponde à degradação ambiental aferida pericialmente; e, uma dimensão moral coletiva (extrapatrimonial), verificada quando houver: a) lesão à qualidade de vida humana; b) perda pública representada pela não fruição do bem de uso comum da população pelo tempo necessário à recuperação; c) lesão a valores imateriais significativos para a comunidade, associados à degradação dos recursos ambientais ou ao patrimônio cultural; e d) lesão ao valor intrínseco do meio ambiente, assumindo um conteúdo ético e de reprovação social da conduta.

De acordo com Barros (2008), dano ambiental só possui vínculo de responsabilidade para alguém, caso seja dimensionado em termos exatos, por isso há dificuldade para responsabilizar um agente por danos ambientais que envolvam várias pessoas. A exemplo disso, o mesmo autor refere a poluição atmosférica que está fundada no dano ambiental do ar, "somente levará a uma responsabilização se quantificado o seu grau, delimitado o momento temporal em que ocorreu e demonstrado qual foi a participação do causador direto ou indireto" (BARROS, 2008, p. 223). Ou seja, existe a visão das responsabilidades, que deve ser apresentada em conjunto à demonstração dos pressupostos da existência de um fato delimitado e da prova de quem foi seu autor como elementos imprescindíveis e fundamentais. De acordo com Steigleder (2007), cabe aos órgãos fiscalizadores alcançar os elementos legislativos e administrativos na imputação e na restituição ao meio ambiente, garantindo plenitude nas peculiaridades do espaço territorial que são modificadas e ressignificadas de acordo com a localidade:

Evidentemente, o texto constitucional alude à ausência de desequilíbrios provocados por fatores antropogênicos desfavoráveis. [...] Cada espécie, cada ser vivo no planeta, modifica em certo grau o seu entorno. A relação entre o homem e a natureza sempre foi dinâmica e, é preciso reconhecer, raramente orientou-se no sentido de favorecer a esse “equilíbrio ecológico e dinâmico”. (FIGUEIREDO, 2008. p. 55).

Conforme Arce (2003), a ideal reflexão do desenvolvimento social implica considerarmos quatro dimensões das relações entre política e vida social. Em primeiro lugar, o novo contexto global de desenvolvimento social; em segundo lugar, o conteúdo social do desenvolvimento; em terceiro lugar, a extensão da agência dos atores sociais - a passividade e a resistência das pessoas em relação ao controle sobre a vida material; e, em quarto lugar, a profundidade dos processos através dos quais as fronteiras sociais e culturais são redefinidas, com a possibilidade de levar a processos de fragmentação cultural.

## **ESTADO, ESPAÇOS AMBIENTAIS E TERRITÓRIO**

### a) Estado

A ideia vincula a presença do Estado que é delimitado como um ente que garante o direito de propriedade, sendo regulador das atividades particulares e também o proprietário empreendedor, contribuindo duplamente para a crise ecológica:

Na primeira acepção, o Estado ainda não busca primordialmente proteger ou preservar o meio ambiente, mas sim, disciplinar a atividade econômica. Na segunda acepção, revela-se um paradoxo da sua atuação, pois exercendo atividades econômicas ou de cunho social [...], colabora para a degradação ambiental, praticando atividades e atos potencialmente lesivos ao meio ambiente. (DERANI, 1997 apud SILVA, 2008, p. 88).

Nesse caso, englobam-se exemplos como produção de energia, implantação de loteamentos e até mesmo construção de espaços residenciais populares e de aterros sanitários. Outro aspecto importante da presença do Estado inclui a questão da titularidade sobre os recursos ambientais, onde agrega paradigmas a respeito do progresso; do modelo para o desenvolvimento e para o crescimento econômico ideal para o bem-estar da sociedade. Com isso, o Estado detém inclusive, da destinação final das normas e da regulamentação da tutela ambiental, que objetivem a conservação, a proteção e a sua preservação.

### b) Espaços Ambientais

Na realidade brasileira, existe a presença do chamado Zoneamento Ambiental e Espaços Especialmente Protegidos. De acordo com Fiorillo (2014, p. 262), “os espaços ambientais [...] são as porções do território estabelecidas com a finalidade de proteção e preservação, total ou parcial, do meio ambiente. Dividem-se em *espaços especialmente protegidos e zoneamento ambiental*.”

Cabe ainda incluir as perspectivas da sensibilidade humana em relação à natureza para poder ser mensurada a imponência dos espaços. Para esta proposição está embutido o fator cultural dos



indivíduos, variando de acordo com as percepções advindas de prévia elucidação do rol da educação, do conhecimento e do padrão social das pessoas. Cabe aqui destacar que o ser humano deve se sentir parte integrante da natureza (SILVA, 2008).

Assim, os recursos naturais oferecidos pelo ambiente deixam de ser vistos como objetos de apropriação ou até mesmo, de serem utilizados de forma indiscriminada pelos indivíduos. Nesse subitem o meio ambiente é inserido no seio das preocupações sociais, buscando soluções preventivas nas esferas da ciência e da tecnologia, adotando critérios mais eficazes para a adequada compreensão do significado de progresso. Esses aspectos contribuem no alargamento do conceito de dano ambiental e claro, no que se tem por espaço (SILVA, 2008).

### c) Importância da Restauração Natural dos espaços

Sendim (1998) afirma que a restauração natural é a solução fundamental para a recuperação ou reparação do dano nos diferentes espaços. Já Silva exalta que:

[...] a reparação do dano ambiental foge ao sistema tradicional de reparação civil, onde é permitida a transação entre causador do dano e o lesado quanto à forma de reparação, ou seja, no sistema tradicional de reparação, os envolvidos podem preferir a compensação pecuniária à restauração natural. (SILVA, 2008, p. 189).

A restauração natural garante a recuperação da capacidade funcional ecológica e da capacidade de aproveitamento do bem natural determinada pelo sistema maior regulador, amparado pela Constituição Federal de 1988, artigo 225. A restauração envolve interesses além do individual e do privado, envolve interesse público, uma vez que a conservação de um ambiente sadio e equilibrado é norteada e concretizada em normas e práticas da Geografia pelos costumes nos espaços utilizados, Direito e da Gestão Ambiental.

O ambiente devidamente protegido sob a tutela jurídica apresenta objetivos elementares para a preservação e conservação do meio, “através da imposição de limites à sociedade moderna, constituída fundamentalmente de uma civilização científico, técnico e industrial, em respeito à própria vida, decorrendo daí a primazia da restauração natural [...]” (SILVA, 2008, p. 189-190). A autorregeneração e a autorregulação são capacidades funcionais ecológicas que devem ser asseguradas, também, nos processos de restauração ecológica ou recuperação *in natura* por se tratar de uma forma mais completa de reparação do dano ambiental material evidenciado no espaço.

Ainda, para aumentar o entendimento da reparação do espaço, há a compensação ecológica, que busca a recuperação *in situ*, através dessa forma de reparação há “a substituição por bens equivalentes, de modo que o patrimônio natural no seu todo permaneça quantitativa e

qualitativamente inalterado. [...] tal via significa a possibilidade de compensar a natureza e não com vantagens pecuniárias” (SENDIM, 1998, p.187).

Portanto, a compensação busca um bem natural diverso (ou não) do afetado para a restauração, porém com capacidade funcional equivalente naquele respectivo local. Vale a complementação:

Existem bens naturais únicos, isto é, que prestam serviços ecológicos insubstituíveis, cuja lesão não pode ser compensada através da reparação de outro bem ecológico ou da melhoria da capacidade de prestação de outro bem natural. Em tais casos assiste-se, portanto, a uma diminuição efetiva do patrimônio natural. (SENDIM, 1998, p. 196-197).

A reflexão acerca de um critério de compensação ecológica é mais adequada à realidade da reparação do dano ambiental num dado espaço, sugere-se que é mais efetiva a compensação ecológica na restauração natural em razão das complexidades e especificidades dessa categoria de avaria (SILVA, 2008). Ou seja, a melhor forma de restauração natural do dano não se limita à recuperação natural *in situ* ou à compensação ecológica do dano ambiental, deve-se celebrar um projeto interdisciplinar prévio que considere a melhor forma de reparação para o caso concreto, tendo como base o restabelecimento das capacidades de autorregulação e autorregeneração ecológicas, fugindo de possíveis intervenções humanas.

## **MULTIDIMENSIONALIDADE DO TERRITÓRIO: COOPERAÇÃO E CONFLITO**

Para Costa (1988), é necessário que se dê conta das formas inéditas e complexas do exercício do poder, em sua relação com o espaço, que propriamente como Estado em si. É preciso mecanismos políticos que se desenvolvam através da atuação da sociedade diante das formas institucionalizadas do poder, numa visão complexa e ao mesmo tempo democrática da sociedade.

A multidimensionalidade do poder e as suas relações com o território podem ser vislumbradas por Raffestin que influenciado por Foucault descreveu em “Por uma Geografia do Poder” (1993), dimensões que amparam movimentos socioambientais como forma de reunir atores sintagmáticos, ou melhor, há dimensão política em toda ação. O poder não é único e unidimensional, na verdade ele está em todo o contexto da geografia. As instituições ambientais estão orientadas á manutenção do bem comum; seriam pontos, linhas, redes e malhas responsáveis pela conexão dos indivíduos com o meio físico-natural. O Estado move ações que traduzem os fatores de consenso e conflito entre tudo e todos (ROSIÈRE, 2007).

Os atores sociais não são homogêneos, existindo disparidades de interesses e necessidades, onde por cooperação ou conflitos aceleram as funcionalidades dos espaços. Segundo o trecho:

O território possui superfícies (tessituras), pontos (nós) e redes. Estes três sistemas permitem a integração e a coesão dos territórios, os quais são produzidos por diversos atores (do Estado ao indivíduo), em quaisquer escalas. [...] Ademais, é um espaço trabalhado, formado por pontos, superfícies e linhas. Possui função ideológica, visto que há tantas representações territoriais, quantos forem os autores que as planejem. (BOAS, 2015, p. 04).

Estabelecer normas nos espaços seriam condições de soberania local. Ou seja, o Decreto Estadual nº 53.202 de 2016 representaria um ordenamento de cunho ambiental que busca por meio de compensações e adequações no meio danificado, ao mesmo tempo que permite um grau de discussão acerca do comportamento dos agentes econômicos ao abordar a matéria ambiental, uma vez que são relevantes no “pós-autuação” da instituição ambiental (SEMA). Essa última outrora organizou equipes de julgamento das autuações, para elencar e impor medidas punitivas ao indivíduo que corrompera as condicionantes pré-estabelecidas junto à FEPAM (seja por Licenciamento ou Autorização Ambiental). A Secretaria propõe argumentos a serem tomados em conjunto ao manejo da conveniência e eficiência do Sistema Econômico, conduzindo suas atribuições de forma mais benéfica ao ambiente.

Para o controle eficiente da economia é necessário a verificação das externalidades que atingem o meio ambiente, Souza (2009) afirmou que o custo a ser imputado não está na imediata reparação e sim na atuação preventiva.

Conforme a Teoria de Pigou<sup>2</sup>,

[...] a solução das externalidades negativas, como o dano ambiental, estaria em tornar privados esses custos sociais mediante a adoção de instrumentos econômicos que simulam um "preço" que os poluidores devem incorporar aos seus custos privados, internalizando assim suas externalidades. (SOUZA, 2009, p. 111).

No entanto, o Princípio Poluidor-Pagador pode ser utilizado na tributação ecologicamente orientada, sendo possível a internalização dos custos ambientais, "conferindo maior igualdade econômica e justiça fiscal, tanto no que diz respeito aos custos de produção como aos decorrentes da intervenção estatal" (SOUZA, 2009, p. 116), indo de encontro às externalidades negativas.

Em linhas gerais, o Princípio Poluidor-Pagador está pautado na utilização de instrumentos econômicos próprios de mercado, para a regulação da questão ambiental. Ou seja, o agente econômico que auferir lucro com sua atividade empreendida deve responder pelos prejuízos causados ao meio ambiente em razão do exercício declarado pela organização.

<sup>2</sup> Arthur Cecil Pigou (1876-1956) em sua obra "Economia do Bem-Estar" (1916), estabeleceu os conceitos de custos privados e custos sociais e sua aplicação no tratamento das externalidades do ciclo econômico (SOUZA, 2009).

Na realidade das multas impostas em autos de infração, os valores pagos nada mais são do que os custos ambientais resultantes de externalidades negativas. Cabe ao Estado providenciar mecanismos coerentes de distribuição desses valores para preservação e reparação das externalidades negativas, contribuindo na fiscalização e na intervenção dos fiscais ambientais no domínio das sanções pecuniárias, transformando em externalidades positivas.

## **PODER DE POLÍCIA PARA MANUTENÇÃO DO ESPAÇO E MEIO AMBIENTE**

O Poder Público apresenta diferentes atribuições para o exercício pleno de suas funções, como o poder de polícia, por isso a manutenção físico-natural é dada sob orientação do chamado poder disciplinador ambiental, busca-se a punição administrativa do responsável pelo dano causado no espaço. Barros (2008, p. 239) conceitua:

[...] a função do poder disciplinador ambiental é o de apurar e punir as infrações administrativas ambientais praticadas por agentes públicos ou poluidores que desrespeitem normas ambientais, ou seja, condutas contrárias à proteção do meio ambiente. É importante ressaltar que o poder disciplinador ambiental exaure tão-somente a responsabilidade administrativa e não se confunde com a responsabilidade penal [...].

Para melhor compreensão, vale ressaltar que o poder de polícia com o tempo passou de mera ferramenta prática do Direito, na transição do Estado liberal para o Estado de bem-estar social, para um setor que principia e regulamenta o envolvimento do indivíduo com tudo aquilo que o circunda. Ainda, seguindo esta temática, o poder de polícia ambiental também é definido pelo doutrinador Machado (2008, *apud* MILARÉ, 2009, p. 188) como,

[...] atividade fundamental da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público, de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.

O poder de polícia ambiental é exercido, mais comumente por meio de ações fiscalizadoras para a adequada tutela ambiental. Dentre os atos de polícia em meio ambiente, “o licenciamento também ocupa relevo, uma vez que as licenças são requeridas como condicionantes para a prática de atos que, não observadas as respectivas cláusulas, podem gerar ilícitos ou efeitos imputáveis” (MILARÉ, 2009, p. 879). Então, a defesa do meio ambiente é desenvolvida a partir de ações individuais; de engajamento coletivo (social, político e econômico) com direcionamento preventivo, reparatório e em muitos casos, repressivo.

O Poder de Polícia na temática ambiental nada mais é do que a delimitação da relação da coletividade, onde está consubstanciado a marcar o território. Assim,

os limites são uma informação que estrutura o território, o qual é produto dos atores sociais. Nesta contextura, toda apropriação possui limites, os quais expressam as relações de poder. Salienta-se que todas as relações do território são relações de poder. (BOAS, 2015, p. 115).

No Rio Grande do Sul, existe na figura da Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler - FEPAM como instituição pública de cunho ambiental, a operação do Licenciamento Ambiental; na Aplicação da Legislação Ambiental; e, fundamentalmente na fiscalização em conjunto com os demais órgãos da SEMA, Municípios e Batalhão Ambiental da Brigada Militar do Estado. A SEMA ainda estabelece regras suplementares a respeito de procedimentos administrativos no meio ambiental em obediência a preceito federativo, para assegurar a qualidade do meio físico-natural ou até mesmo para possíveis riscos à saúde da população, ou seja, é percebido o poder de polícia administrativo ambiental, uma vez que, exige a defesa do patrimônio público. O que combina com as orientações dadas por Becker (1986, p. 07), onde refere que com “[...] a multidimensionalidade do poder, o espaço reassume sua força e recupera-se a noção de território. Trata-se, pois, agora, de uma geopolítica de relações multidimensionais de poder em diferentes níveis.”

## PROPRIEDADE DOS BENS AMBIENTAIS

É importante também considerar, que a propriedade é um direito almejado ilimitadamente, com intuito a transformar todos os elementos disponíveis *in natura* em valores comerciais, ou seja, são gradativamente apropriados. Ao direito de propriedade, inclui-se certa perversidade, uma vez que envolve a fragmentação do meio ambiente, perdendo fundamento à definição do bem comum, “consagrando mais uma vez a ótica cartesiana, em detrimento da ideia de interação e interdependência inerente à compreensão sistêmica e ecológica” (SILVA, 2008, p. 88).

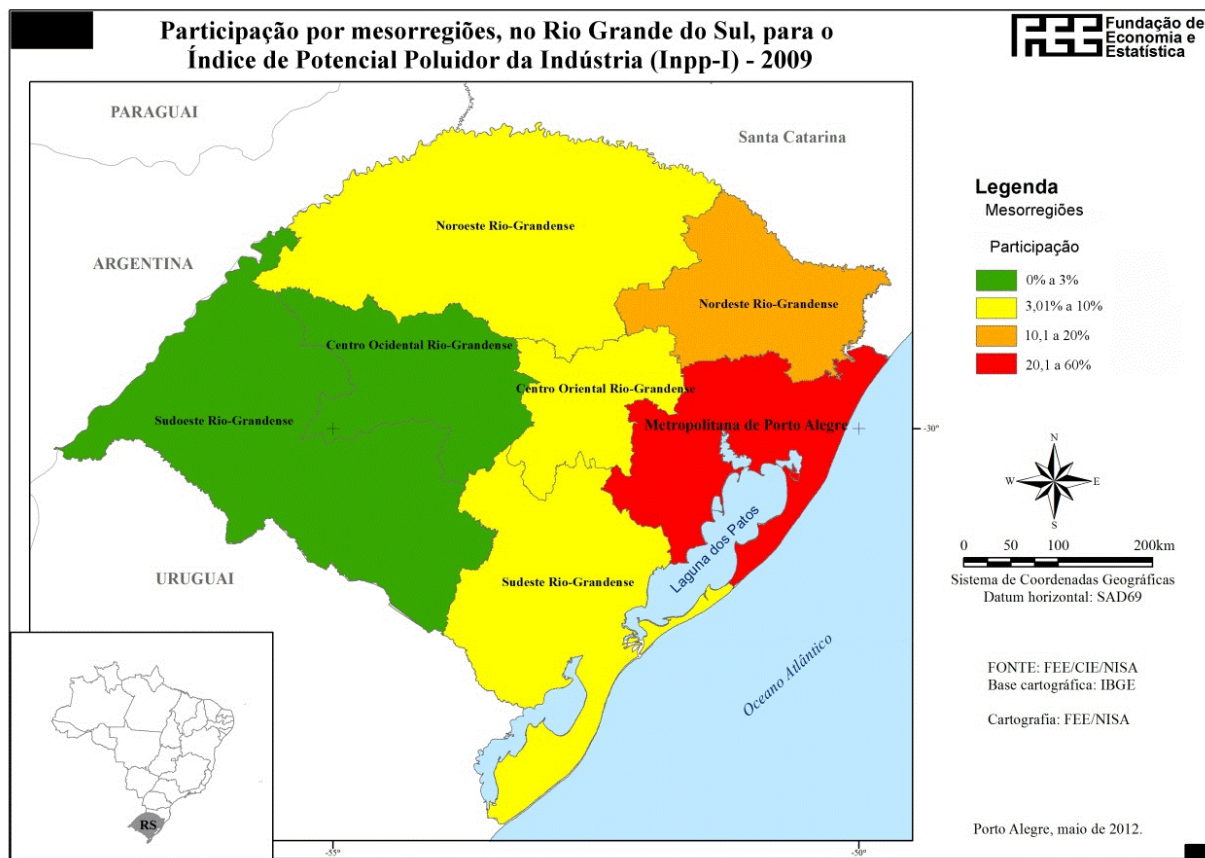
Para Raffestin, o espaço antecede o território, visto que o espaço representado torna-se território, pois alguém se apoderou dele. Em sua teoria, o espaço não é um dado, mas uma criação. Há, portanto, enlaces entre a ocupação do espaço (criado) e uma dada orientação da vida social. O francês apregoa, assim como Milton Santos, que o espaço territorializado é dotado de intencionalidade (BOAS, 2015).

Na Figura 2 há ilustrado os impactos causados nos espaços gaúchos a partir da industrialização buscada para o desempenho econômico no Estado. Os dados foram realizados pela

Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul, os quais foram tabulados no ano de 2009 e apresentados em 2012 para a sociedade. A metodologia dada para a Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE) foi da seguinte maneira:

Para qualificar a CNAE quanto ao potencial poluidor, adotou-se a classificação de potencial poluidor das atividades econômicas utilizadas pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM), no enquadramento dos empreendimentos para fins de licenciamento ambiental (Licenciamento Ambiental, 2004). (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

**Figura 2** - Indicadores Ambientais – Mesorregiões do RS com respectivos índices de potencial poluidor.



**Fonte:** FEE-RS (2012).

De acordo com o vislumbrado, destaca-se, de qualquer maneira, que a área densamente povoada da Região Metropolitana de Porto Alegre relaciona o elevado grau de potencial poluidor nos municípios compreendidos. Então, a intencionalidade econômica prevista nas mesorregiões conecta sujeitos e objetos, onde por situações peculiares o objeto estará previamente valorado em termos de produção e com grau de criticidade para a iminência dos riscos ambientais. Com isso, a intencionalidade prevista envolve a percepção dos espaços territoriais das áreas a serem preservadas



ou sadamente conservadas, refletindo-se assim em ações coercitivas de restrições de uso para quem causar perdas ambientais. É preciso reflexão no desempenho socioambiental e na atuação pública diante dos espaços territorialmente protegidos pelos entes locais que ultrapassam intencionalidades da realidade. A questão fundamental está na dependência dos espaços e recursos naturais para cumprir com os ganhos econômicos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Decreto Estadual nº 53.202 de 2016 foi estabelecido de maneira complementar à égide da Portaria nº 065/2008 da FEPAM (RIO GRANDE DO SUL, 2008), buscando harmonizar, dar eficiência e celeridade na aplicação das sanções administrativas ambientais de sua competência, tornando-o mais apto a alcançar a principal finalidade para o qual foi criado: a proteção e a reparação do equilíbrio ambiental no Estado. Não há dúvidas quanto à importância de ter tal orientação plasmada em um ato normativo dessa entidade pública, refletindo e inter-relacionando as funcionalidades físico-naturais, sociais e econômicas, o que revela a iminência das responsabilidades atribuídas para uma eficaz conjuntura comportamental dos indivíduos.

O texto do mencionado Decreto não se trata, pois, de simples método de aumento de arrecadação, a partir do pagamento das sanções. Em verdade, existe uma preocupação da instituição com a efetividade das sanções que impõe, dada a inquestionável relevância que possuem. Porém a eficiência econômico-ambiental desse regramento não é suficiente para fazer o meio físico-natural protagonista do direcionamento dos valores estipulados nos Autos de Infração, afetando os métodos de sustentabilidade no espaço em questão.

Os empreendimentos autuados buscam lucros a partir do desempenho de suas atividades, requerendo o fomento econômico. Contudo o seu desenvolvimento não pode causar ou gerar problemas que culminem em degradabilidade ao meio ou que impeçam o bem-estar e a plenitude social.

Para o Estado gerir ambientalmente a sociedade necessita de mecanismos que não firam interesses e posicionamentos coletivos. É preciso repensar as formas de permissibilidade ambientais, de maneira a sensibilizar os indivíduos acerca dos procedimentos tomados quando a ele for atribuída infração administrativa de cunho ambiental. Com a imputação e a responsabilização pelo dano ambiental, o órgão fiscalizador poderá apresentar formas de restauração ecológica não se limitando à recuperação natural *in situ* ou à compensação ecológica da lesão ambiental. A celebração de um projeto interdisciplinar prévio que considere a melhor forma de reparação para

cada situação empreendida, tendo como base o restabelecimento das capacidades de autorregulação e autorregeneração ecológicas, potencializam a maneira de tratar o território.

A vantagem está na identificação e alocação dos custos ambientais, contribuindo nas decisões de investimentos; nas adequações dos processos produtivos, angariando benefícios adicionais com o reconhecimento de suas responsabilidades ambientais; diminuindo os riscos financeiros resultantes de incidentes no meio ambiente; e, por conseguinte, diminuindo as taxas e multas por danos ambientais. Com isso, fica fácil a percepção do grau de comprometimento do agente infrator com o fiscalizador ambiental, pois haveria a discussão do desempenho e da intencionalidade do espaço. A conformidade ambiental adequada ao bem-estar social será atingida quando o órgão fiscalizador obrigar a reparação natural quando houver lesão ao meio ambiente, não devendo recair somente à restituição em pecúnia.

## REFERÊNCIAS

ARCE, A. **Re-Approaching Social Development: a field of action between social life and policy process**. Journal Of International Development, Wageningen, n. 15, p.845-861, dez. 2003. Disponível em: <[www.interscience.wiley.com](http://www.interscience.wiley.com)>. Acesso em: 30 nov. 2017.

BARROS, W. P. **Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BAUDELLE, G. et alii. **Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats**. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2011. Capítulo 1. Le développement territorial: finalités et spécificités. p. 13-27.

BECKER, B. K. **O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo**. In: BECKER, Bertha K., COSTA, Rogério H., SILVEIRA, Carmem B. (orgs.) Abordagens políticas da espacialidade. Rio de Janeiro: UFRJ, 1986. p. 1-8.

BOAS, L. G. V.. **Resenha de Livro: Por uma Geografia do Poder"**, de Claude Raffestin. GeoPUC: Revista da Pós-Graduação em Geografia da PUC-Rio, Rio de Janeiro, v. 8, n. 14, p.116-122, jan-jun. 2015. Disponível em: <<http://geopuc.geo.puc-rio.br/media/v8n14a2.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 05 de outubro de 1988.

BRASIL. **Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008**. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm)>. Acesso em: 27 jan. 2018.

COSTA, W. M. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo: Edusp / Contexto, 1988. 83 p. Introdução e Capítulo 1.

FALKENBERG, L.. **Dano Ambiental: Responsabilização e Formas de Reparação - Uma Sistematização Prática**. 2008. 80 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito Ambiental Nacional e Internacional, Faculdade de Direito, UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

FIGUEIREDO, G. J. P. **A Propriedade no Direito Ambiental**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. 350 p.

FIORILLO, C. A. P.. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

FONSECA, J. J.S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GUERRA, L. D.; RAMALHO, D. S.; SILVA, J. B.; VASCONCELOS, C. R. P. **Ecologia política da construção da crise ambiental global e do modelo do desenvolvimento sustentável**. Revista Internacional de Desenvolvimento Local, Campo Grande, v. 8, n. 1, p.09-25, mar. 2007.

MILARÉ, É. **Direito do Ambiente - a Gestão Ambiental em foco: Doutrina. Jurisprudência. Glossário**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993. Terceira parte: O Território e o Poder, Cap. I O que é o território?; Cap. II. As quadrículas do poder; Cap. III – Nodosidade, centralidade e marginalidade; Cap. IV – As redes e o poder.

RIO GRANDE DO SUL. **Portaria FEPAM nº 065, de 18 de dezembro de 2008**. Disciplina a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e seu procedimento administrativo no âmbito da Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler – FEPAM.

RIO GRANDE DO SUL. **Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul. Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul (Org.)**. Indicadores Ambientais de 2009. 2012. Disponível em: <<https://www.fee.rs.gov.br/indicadores/indicadores-ambientais/apresentacao/>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto Estadual nº 53.202, de 26 de setembro de 2016**. Regulamenta os arts. 99 a 119 da Lei nº 11.520, de 3 de agosto de 2000, e os arts. 35 a 37 da Lei nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994, e dispõe sobre as infrações e as sanções administrativas aplicáveis às condutas e às atividades lesivas ao meio ambiente estabelecendo o seu procedimento administrativo no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS, Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2053.202.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2018.

ROSIÈRE, S. Géographie politique & Géopolitique. **Une grammaire de l'espace politique**. 2<sup>a</sup> édition. Paris: Ellipses. 2007. Capítulo 2 da Segunda Parte. Les acteurs géopolitiques. p. 283-346.

SENDIM, J. S C. **Responsabilidade civil por danos ecológicos**: da reparação do dano através da restauração natural. Coimbra: Coimbra, 1998.

SILVA, D. M. **Dano Ambiental e sua Reparação**. 1. ed (2006), 3 reimp. Curitiba: Juruá, 2008. 400 p.

SOUZA, J. H. O. **Tributação e Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey Ltda, 2009. 408 p.

STEIGLEDER, A. M. **Responsabilidade Civil Ambiental**. In: Curso de Especialização em Direito Ambiental Nacional e Internacional, Aula 01, 2007, UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007. p. 01 - 85.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

**Recebido em: 18/05/2018**  
**Aceito em: 07/11/2018**