

III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO E SUSTENTABILIDADE II

ELCIO NACUR REZENDE

LITON LANES PILAU SOBRINHO

JERÔNIMO SIQUEIRA TYBUSCH

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente:

Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito e sustentabilidade II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Elcio Nacur Rezende; Jerônimo Siqueira Tybusch; Liton Lanes Pilau Sobrinho – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-339-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: segurança humana para a democracia

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito. 3. Sustentabilidade. III Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO E SUSTENTABILIDADE II

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direito e Sustentabilidade II, no âmbito do III Encontro Virtual do CONPEDI, se consolida como um espaço de reflexividade crítica para a pesquisa brasileira que relaciona Direito, Meio Ambiente e Ecologia Política. Nesta edição, docentes-pesquisadores de diversos programas de pós-graduação em direito apresentaram temáticas notadamente atuais e relevantes para o contexto ambiental nacional e internacional.

Os artigos expostos foram direcionados, principalmente, para as seguintes tópicos: Cidades Sustentáveis, Direito Tributário Ambiental, Sustentabilidade, Cabotagem, Saúde, Tecnologia, Serviços Ambientais, Licenciamento Ambiental, Governança Ambiental, Educação de Gênero, Políticas Públicas, Consumo, Licitação, Indicações Geográficas, Litigância Ambiental, Direitos Humanos, Teorias da Justiça, COVID-19 e Eticidade Ambiental.

Certamente o amplo debate realizado, as sólidas teorias de base elencadas e a qualidade geral das pesquisas demonstradas no presente grupo de trabalho irão contribuir, e muito, para o desenvolvimento de redes entre programas de pós-graduação, bem como para formação de pensamento acadêmico crítico de qualidade. Boa leitura!

PRODUÇÃO LEGISLATIVA SOB O ENFOQUE DA SUSTENTABILIDADE NO ESTADO DE SERGIPE

LEGISLATIVE OUTPUT UNDER A FOCUS OF SUSTAINABILITY AT SERGIPE

Karyna Batista Sposato ¹
Regina Alves Andrade ²

Resumo

O presente trabalho reúne os primeiros resultados da pesquisa “Observação da Produção Legislativa no Estado de Sergipe” com vistas a acompanhar a atividade parlamentar no Estado de Sergipe, no período de 12 meses, em três áreas prioritárias para o desenvolvimento sustentável: turismo e desenvolvimento local; meio ambiente e sua preservação; educação e inclusão social. Utilizando de metodologia exploratória através de pesquisa nos canais oficiais de comunicação da Assembleia Legislativa de Sergipe, foram identificadas 175 proposições legislativas das quais somente 15 versavam sobre meio ambiente, educação e desenvolvimento local, denotando um baixo desempenho do parlamento estadual sob o enfoque da sustentabilidade.

Palavras-chave: Produção legislativa, Sustentabilidade, Desenvolvimento sustentável, Transparência, Impacto social

Abstract/Resumen/Résumé

The present text brings together the first results of the research “Legislative Output Observation at Sergipe” regarding the parliamentary activity in the State of Sergipe, in three priority areas for sustainable development: tourism and local development; environment and its preservation; education and social inclusion. Using an exploratory methodology through investigating information from official site of the Legislative Assembly of Sergipe, 175 legislative proposals were identified, of which only 15 were about environment, education and local development, denoting a low performance of the state parliament under the focus on sustainability.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Legislative output, Sustainability, Sustainable development, Accountability, Social impact

¹ Doutora em Direito. Professora Adjunta do Departamento de Direito da Universidade Federal de Sergipe. Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Sergipe.

² Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Sergipe. Bolsista (PIBIC/CNPq) vinculada ao projeto “Produção Legislativa e Desenvolvimento Sustentável no Estado de Sergipe” sob orientação da Prof^a. Dr.^a Karyna Batista Sposato.

1 INTRODUÇÃO

Como se sabe, o ano de 2015 marcou o septuagésimo aniversário da criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e o lançamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) situando a questão da sustentabilidade como central para as atuais e futuras gerações no âmbito da comunidade internacional. Conformando uma agenda para 2030, tais objetivos convergem para a realização do chamado tripé da sustentabilidade que se traduz em três bases fundamentais: crescimento econômico, sustentabilidade ambiental e bem-estar social. Logo, a chamada agenda 2030 pode ser compreendida como um plano de ação (ROSSI, 2020) com diretrizes que visam assegurar direitos humanos, diminuir a desigualdade econômica e social, acabar com a pobreza e promover uma política de sustentabilidade.

Em diálogo com este conjunto de desafios, o presente trabalho reúne os primeiros resultados da pesquisa “Observação da Produção Legislativa no Estado de Sergipe” com vistas a acompanhar a atividade parlamentar no Estado de Sergipe durante 12 meses, sob o enfoque de três áreas prioritárias para o seu desenvolvimento sustentável: turismo e desenvolvimento local; meio ambiente e sua preservação; educação e inclusão social. Observa-se que a escolha destas temáticas possui estreita correlação com o tripé da sustentabilidade pois o turismo e o desenvolvimento local são elementos que na realidade e contexto do estado de Sergipe podem ser propulsores de seu crescimento econômico, ao tempo que a educação e a inclusão social são políticas igualmente estratégicas para tal intento. De outra parte, a chamada sustentabilidade ambiental depende fortemente de mecanismos de preservação do meio ambiente, bem como o bem-estar e o avanço da justiça social são tributários do avanço das políticas de educação e inclusão social.

Ao sistematizar tais proposições legislativas, pretendeu-se analisar a performance do parlamento estadual em matéria ambiental e produzir informações substantivas para o incremento da transparência e da participação da cidadania na discussão sobre a sustentabilidade e o desenvolvimento local.

Porém antes da análise dos resultados encontrados, cabe discutir a dimensão constitucional e as relações entre o direito e as políticas de sustentabilidade. Por isso, o trabalho divide-se em três partes. Na primeira, aborda-se o direito fundamental a um meio ambiente equilibrado como expressão das escolhas constitucionais do sistema brasileiro. Em seguida e de forma conseqüente à primeira, discute-se o dever de legislar e a repartição de competências legislativas em matéria ambiental, com base nos parâmetros de atuação suplementar dos Esta-

dos no atual modelo federativo brasileiro. E, por fim, são apresentados os primeiros resultados da atividade legislativa do parlamento sergipano, permitindo-se avaliar sua performance no âmbito do desenvolvimento sustentável.

2 O DIREITO FUNDAMENTAL A UM MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é uma conquista recente, pois foi somente a partir da década de 1970 que os textos constitucionais começaram a preocupar-se com a temática. Essa mudança ocorreu, especialmente, após a Declaração de Estocolmo (1972) que se estabelece como o documento marco em matéria ambiental, reafirmando o interesse global em protegê-lo. A partir disso, diversos países passaram a introduzir em seus ordenamentos jurídicos novos dispositivos garantidores do desenvolvimento sustentável.

No cenário brasileiro, o direito ao meio ambiente foi elevado à condição de direito fundamental somente na Constituição Federal de 1988 que, ao incluí-lo no seu catálogo de “cláusulas pétreas”, o protegeu de qualquer restrição no seu conteúdo normativo e garantiu a sua imediata aplicação, dispensando a necessidade de uma norma posterior regulamentadora.

Considera-se, inclusive, que a atual Carta Constitucional é uma das mais avançadas em matéria ambiental, sendo a pioneira em tratar deliberadamente sobre o meio ambiente, dedicando um capítulo inteiro à temática. Antes disso, além de inexistirem regras específicas, as demais Constituições brasileiras sequer mencionavam a expressão “meio ambiente” (SILVA, 2002).

Cabe destacar, entretanto, que na esfera infraconstitucional já havia algumas leis anteriores que se dedicavam à temática ambiental, ainda que de forma tímida. Em 1981, por exemplo, foi editada a Lei nº 6.938 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, sendo uma espécie de marco legal para todas as políticas públicas ambientais a serem desenvolvidas pelos entes federativos. De forma complementar, deve-se mencionar também a Lei Ordinária nº 7.347/85 que disciplina a Ação Civil Pública enquanto instrumento processual destinado à defesa dos interesses difusos e coletivos.

O artigo 225 da Magna Carta, por sua vez, é o dispositivo que atribui a máxima proteção constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cujos fundamentos associam-se diretamente ao direito à vida e à saúde. Tem-se, portanto, a partir da sua leitura, que o bem jurídico em questão transcende a esfera individual e se projeta como um direito transge-

racional, isto é, ultrapassa as gerações atuais, fixando-se responsabilidades estatais perante as gerações futuras.

Assim, por tratar-se de um direito de natureza difusa, o meio ambiente é encarado como um princípio que extrapola os limites territoriais do Estado brasileiro, compreendendo toda a humanidade. Afinal, é direito que possui como destinatário o próprio homem, afigurando-se como uma extensão do direito à vida. (BONAVIDES, 2003)

Nesse mesmo sentido, o entendimento do Supremo Tribunal Federal ao julgar o RE nº 627.189/SP, reconheceu o caráter fundamental do meio ambiente ecologicamente equilibrado, reafirmando a sua transindividualidade, autonomia e aplicabilidade imediata:

“Na realidade, Senhor Presidente, o direito à integridade do meio ambiente constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder deferido, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, atribuído à própria coletividade social.” (STF. Recurso Extraordinário nº 627.189/SP. Relator Ministro Celso de Mello. Data do Julgamento: 08/06/2016)

Vale ressaltar ainda que o meio ambiente, enquanto direito fundamental de terceira dimensão, carrega consigo as características das dimensões anteriores, quais sejam: o direito à ação e abstenção, respectivamente, por parte do Estado e de terceiros. Assim, consoante lição de Sampaio (2015), o meio ambiente é, ao mesmo tempo, um direito positivo e negativo, pois demanda do Poder Estatal uma atuação capaz de proteger o cenário ecológico e uma abstenção em executar condutas ambientalmente nocivas.

Desta feita, com o objetivo de tornar efetivo o cumprimento do direito ao meio ambiente equilibrado, a atual Carta Constitucional instituiu um leque de obrigações ao Poder Público, distribuídas nos incisos I ao VII do parágrafo primeiro do artigo 225 da Constituição, que se afiguram como direitos públicos de aplicação imediata.

Dentre os vários incisos, aquele que merece destaque é o inciso IV, que versa sobre a análise prévia de impacto ambiental que, ao exigir a confecção de relatório relativo à avaliação dos impactos sociais, econômicos e ambientais que determinada obra ou atividade possa ocasionar, materializa os princípios da prevenção e da publicidade, ambos cruciais à política de preservação ecológica.

Outrossim, a partir da Declaração de Estocolmo sobre o meio ambiente (1972) e as deliberações da Conferência das Nações Unidas (Rio/92), a questão ambiental passou a integrar uma das temáticas mais expressivas da nova agenda internacional. Isso se deve ao fato, especialmente, de que foi reconhecido que o direito ao meio ambiente equilibrado constitui uma das condições necessárias à garantia de uma vida com dignidade e bem-estar. (CASELLA et al., 2017). A partir disso, diversas diretrizes foram estabelecidas no sentido de se alcançar um desenvolvimento sustentável, aliando o progresso à conservação.

No Brasil, após a sua constitucionalização, a questão ambiental demandou uma nova abordagem no atual cenário social, econômico e político, sendo uma responsabilidade imposta não apenas ao Estado, mas também à própria coletividade de forma solidária. Ou seja, a efetiva garantia desse direito fundamental requer tanto a implementação de políticas pelo Poder Público como também da participação ativa da sociedade como um todo.

Nessa direção, o jurista Édis Milaré (2007) destaca que a participação popular na promoção de políticas públicas de preservação ecológica também é um direito fundamental, podendo-se mencionar inclusive que a proteção do meio ambiente é condição indispensável para se obter qualidade de vida, razão pela qual sua efetivação é dever de todos.

Verifica-se, ante as considerações expostas, que o direito ao meio ambiente sadio, estando em pé de igualdade com os demais direitos fundamentais, depende de ações concretas tanto no âmbito do direito interno quanto no direito internacional. Afinal, somente a partir da proteção efetiva do meio ambiente é que estará assegurada a preservação da própria vida e da dignidade da pessoa humana.

3 O DEVER DE LEGISLAR COMO EXPRESSÃO DA ATIVIDADE ESTATAL

Em regra, legislar é uma faculdade do Poder Legislativo, o qual pode agir de acordo com a sua conveniência e discricionariedade, desde que imbuído da responsabilidade de respeitar os ideais fundamentais da Magna Carta. Somente de forma excepcional é que a atividade legislativa será cogente em virtude da obrigação jurídica imposta pela Norma Suprema (ARAÚJO, 2016).

Adotando esse mesmo entendimento, Ana Paula de Barcellos expõe que:

(...) se denomina autonomia da função legislativa ou liberdade de conformação do legislador, que não legislar é uma das possibilidades disponíveis ao legislador, só sendo possível falar de um dever constitucional de legislar nas hipóteses previstas pela Constituição. (...) não existe um dever geral de legislar oponível ao Legislativo, que tem a liberdade institucional de escolher o que vai ou não regulamentar. O dever de legislar só se verifica nas hipóteses previstas pela Constituição, devendo-se reconhecer, dentro dos limites daquilo que a Constituição definitivamente obriga ou proíbe, a discricionariedade estrutural do legislador. (BARCELLOS, 2015, p. 661-673)

O dever de legislar citado pela autora, no caso brasileiro, está diretamente relacionado às chamadas “normas constitucionais de eficácia limitada”, cuja aplicabilidade depende da emissão de uma normatividade futura. Nesse caso, se o Parlamento permanecer inerte, o exercício dos direitos fundamentais pelos indivíduos será prejudicado.

Somente em hipóteses pontuais, legislar torna-se, portanto, um dever cogente que se sobrepõe a liberdade do legislador ordinário. Neste caso, a Constituição se baseia na necessidade de se alcançar certos fins do Estado, através de normas programáticas, conferindo maior eficácia aos direitos fundamentais.

Ocorre que, enquanto instrumento que permite a mediação entre as instituições estatais e a sociedade, a atividade legiferante requer grande habilidade, especialmente no tocante à definição, planejamento e implementação de ações que darão concretude à ação estatal. O fato é que, nem sempre, a elaboração normativa conseguirá corrigir falhas, regular ou estabelecer políticas públicas eficazes, podendo inclusive introduzir distorções na própria sociedade. (MENEQUIN, 2017, pg. 21).

Por tais razões, a discussão sobre a atividade parlamentar estadual, especialmente no tocante à questão do meio ambiente, deve pautar-se na análise da qualidade das normas jurídicas, de modo a identificar os seus efeitos potenciais e reais para, finalmente, alcançar a melhor opção de atuação do Poder Público.

3.1 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR

O atual modelo federalista adotado pela Constituição de 1988 atribui a cada ente federativo uma autonomia política-administrativa, garantindo a descentralização do poder em vários núcleos, quais sejam: federal, estadual e municipal. Essa organização do Estado brasileiro pressupõe uma divisão de competências entre o poder central e os poderes regionais e

locais, seguindo, em regra, o critério da predominância do interesse para evitar embates desnecessários entre os diversos órgãos.

Desta forma, matérias de interesse nacional serão objetos de análise no âmbito federal, ao passo que os demais entes federativos ficarão responsáveis por questões de interesses locais e regionais. Na concepção de Silva, essa competência é entendida como uma:

(...) faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções. (SILVA, 2013).

Ainda sob essa ótica, a atual Constituição brasileira estabelece um sistema complexo de repartição de competências com ênfase em duas vertentes: a administrativa e legislativa. A primeira refere-se à faculdade atribuída ao Poder Executivo de gerir uma série de mecanismos que assegurem a efetividade e plenitude dos direitos, ao passo que a segunda está associada ao papel do Poder Legislativo de editar leis que regulem os temas de interesse da sociedade.

Em matéria ambiental, José Afonso da Silva (2002) expõe que a distribuição de competência segue os mesmos parâmetros adotados pela Constituição Federal nos demais âmbitos. Ocorre que, enquanto as atividades administrativas de proteção ao meio ambiente estão previstas como sendo de competência comum a todos os entes federativos, a atividade normativa, por ser de natureza concorrente, sofre uma dupla limitação: temporal e qualitativa. (MACHADO, 1996).

Isso porque, conforme dispõe o §3º do artigo 24 da CF/88, os Estados e Distrito Federal só poderão exercer sua competência legislativa plena sobre o meio ambiente se inexistir norma federal. Caso contrário, estão restritos a suplementar as normas gerais já editadas pela União. Vale ressaltar que essa regra, ainda que implicitamente, também se aplica aos municípios, os quais deverão suplementar as normas federais e estaduais no que couber, por força do artigo 30, incisos I e II, CF/88.

O maior problema, entretanto, reside no fato de que as expressões “normas gerais” e “interesse local”, utilizadas respectivamente pelo §1º do artigo 24 e inciso I do artigo 30 da Constituição Federal, tratam de conceitos jurídicos indeterminados, cujo conteúdo é de difícil delimitação. É exatamente nesse cenário que surgem determinados conflitos entre as legisla-

ções federais, estaduais e municipais, uma vez que o legislador constituinte adotou critérios pouco técnicos ao delimitar os contornos da atividade legiferante de cada ente federativo.

À título de exemplo, vale-se mencionar o caso em que o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da lei do Estado do Paraná que estabeleceu vedação ao cultivo, à manipulação, à importação, à industrialização e à comercialização de organismos geneticamente modificados, nos termos da ementa:

Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada contra a lei estadual paranaense de no 14.162, de 27 de outubro de 2003, que estabelece vedação ao cultivo, a manipulação, a importação, a industrialização e a comercialização de organismos geneticamente modificados. 2. Alegada violação aos seguintes dispositivos constitucionais: art. 1º ; art. 22, incisos I, VII, X e XI; art. 24, I e VI; art. 25 e art. 170, caput, inciso IV e parágrafo único. 3. **Ofensa à competência privativa da União e das normas constitucionais relativas às matérias de competência legislativa concorrente.** 4. Ação julgada procedente. (ADI no 3.035/PR – Paraná, Ação Direta de Inconstitucionalidade, Rel. Min. Gilmar Mendes, Julgamento: 06/04/2005, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação: DJ 14/10/2005 p. 7, Ementa. v. 2.209-1 p. 152, LEXSTF v. 27, no 323, 2005, p. 53-64, destacamos)

Nesta decisão, o relator Ministro Gilmar Mendes entendeu pela inconstitucionalidade da referida lei estadual, sob o fundamento de que o Estado extrapolou sua competência concorrente ao fixar disciplina de caráter geral, afastando a aplicação da norma federal já existente.

Assoma-se o fato de que nem sempre uma norma federal demandará suplementação, uma vez que ela já pode ser bastante detalhada e precisa, tornando desnecessária a edição de outras normas. Logo, somente deverá ser aceita a complementação da norma por uma legislação mais específica quando realmente houver a necessidade de adaptar a regra geral às situações de fato, visando a proteção efetiva do bem jurídico em questão. (MORAES, 2004, p. 56)

Sob esse mesmo entendimento, Sampaio expõe que:

“Na prática, como a maior parte dos microbens ambientais já se encontram regulados por lei federal (ar, água, florestas, solo etc.), na esfera legislativa, a atuação dos Estados, Distrito Federal e Municípios é mais de repetição e complementariedade do que de inovação (competência plena). Por outro lado, por estarem mais próximos dos bens, recursos e serviços ambientais, a atuação dos Estados, Distrito Federal e

Municípios é bastante destacada na área de gestão, reservando-se à União a atuação sobre obras e atividades de impacto nacional ou que possam afetar áreas sob seu domínio, a teor da nova orientação da LC n. 140/11. (SAMPAIO, 2015)

Observa-se, portanto, que, em sede de competência concorrente, incumbirá aos Estados a difícil tarefa de identificar qual lacuna da lei poderá ser preenchida sem ferir as normas gerais fixadas pela União que, muitas vezes, acaba esgotando a matéria regulada. Isso porque, como bem observa Sarlet et al. (2009), ainda existe no Brasil uma cultura centrípeta de resolução dos problemas, em que o poder central dispõe de maior atuação, cuja causa não cabe discutir aqui.

Outrossim, considerando que o crescente processo de urbanização das cidades demanda uma maior atuação do poder local, torna-se fundamental a ação integrada em nível municipal, estadual e federal, devendo-se fixar regras de atuação bem delimitadas para cada ente federativo, de modo que o comando constitucional que estabelece o poder-dever de proteger o meio ambiente seja efetivamente atendido.

4 A ATIVIDADE LEGISLATIVA NO ESTADO DE SERGIPE EM MATÉRIA AMBIENTAL

Consoante já referido, toda e qualquer gestão pública comprometida com a proteção e conservação dos recursos naturais requer uma rede de cooperação entre os diversos entes federativos, uma vez que a questão ambiental não obedece a fronteiras geopolíticas, sendo inclusive objeto de discussão nos mais importantes documentos internacionais.

No âmbito estadual, apesar das limitações constitucionais advindas da sua competência concorrente, caberá ao Poder Legislativo a missão de produzir melhores normas regulatórias que assegurem a proteção e conservação ecológica. No entanto, antes de criar ou alterar uma lei, deve-se verificar se esta é a melhor opção de atuação estatal, tendo em vista os custos e riscos envolvidos.

Afinal, sem essa análise prévia, leis sem técnica legislativa adequada, ou sem qualquer condição de eficácia, podem ser aprovadas, falhas estas que prejudicam o avanço nas políticas públicas ambientais. Decorre daí, portanto, a importância do estudo da atuação parlamentar no Estado de Sergipe.

4.1 ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO EM MATÉRIA AMBIENTAL

Entende-se que processo legislativo é o principal instrumento que consubstancia a função democrática no tocante à representatividade política dos entes federativos e dos próprios cidadãos. Toda nova lei produzida, ao simbolizar a atuação estatal, traz consigo impactos no cotidiano da sociedade, sejam eles positivos ou não. Desse modo, a atividade parlamentar requer a grande habilidade de definir, planejar e implementar políticas públicas efetivas. (MENEGUIN, 2017)

Assim sendo, é fundamental que o exercício legislativo não se limite a regras estritamente formais, mas que também atenda a critérios de qualidade e efetividade. Promover a participação dos cidadãos no processo de criação normativa, levando em consideração os seus interesses, é o primeiro passo para o avanço das políticas públicas (BLANK, 2018). É por essa razão que a Avaliação de Impacto Legislativo (AIL) surge como um método de análise qualitativo da norma jurídica, cujo propósito é verificar se a potencial legislação irá contribuir para o aumento do bem-estar social.

É exatamente essa necessidade de se aperfeiçoar o debate legislativo, levantando os pontos socialmente relevantes de cada proposta, que a Avaliação de Impacto Legislativo pretende suprir. No entanto, há alguns aspectos de ordem prática que dificultam a sua implementação no parlamento brasileiro, especialmente verificados na esfera cultural. Costuma-se relacionar o sucesso da Casa Legislativa aos resultados quantitativos dos projetos de leis apresentados e aprovados, prejudicando-se o avanço da qualidade regulatória.

Partindo disso, depreende-se a importância dessa análise prévia enquanto mecanismo de seletividade das proposições que, ao valer-se de critérios técnicos e objetivos, busca fortalecer a agenda legislativa com normas dotadas de eficácia e aplicabilidade. A sua implementação, entretanto, exige do Parlamento uma postura transparente quanto aos custos e benefícios de cada lei, de modo a permitir que os cidadãos acompanhem os trabalhos das Casas Legislativas e se posicionem conforme os seus legítimos interesses.

Adotando estes dois critérios de análise: avaliação de impacto e transparência procuramos sistematizar e avaliar a atividade legislativa no estado de Sergipe em matéria ambiental.

4.1.1 COMISSÕES ESPECIAIS

No início do Ano Legislativo, após a sessão preparatória de Posse dos Deputados, nomeiam-se os parlamentares que irão compor a Mesa Diretora, ao mesmo tempo em que se realiza a constituição das Comissões Permanentes e Temporárias de Trabalho, que são responsáveis por apreciar assuntos relevantes ao Estado de Sergipe. Ao todo existem 15 comissões temáticas permanentes na Assembleia Legislativa de Sergipe, cuja composição é proporcional ao número de representantes de cada partido ou blocos (junção de partidos) da Casa, conforme dispõe o seu Regimento Interno. (BOTO, 2019).

Ao consultar o banco de dados virtuais, foram identificadas 3 (três) comissões especiais responsáveis por opinar previamente sobre proposições normativas e assuntos relativos ao meio ambiente, educação e desenvolvimento local, quais sejam: Comissão de Agricultura e Meio Ambiente; Comissão de Educação, Cultura e Desporto; e Comissão de Obras Públicas, Desenvolvimento Urbano, Transportes e Turismo.

No entanto, verificou-se que o endereço eletrônico da ALESE (Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe) carece de transparência e dinamicidade. Uma das dimensões mais problemáticas refere-se aos dados relativos às Comissões Especiais, dada a impossibilidade de acompanhar os seus trabalhos em virtude da ausência de informações disponibilizadas acerca disso. A única base de dados virtuais encontrada no site da ALESE relativa às Comissões refere-se tão somente à sua composição, com a identificação dos membros e respectivos partidos.

Para fins de análise comparativa, selecionamos o site da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo como modelo de transparência e dinamicidade a ser seguido por outros Estados, especialmente Sergipe. Isso porque a sua plataforma digital permite que o cidadão realize o acompanhamento de perto do trabalho das Comissões Especiais de Trabalho, disponibilizando na íntegra as pautas das reuniões e os votos proferidos.

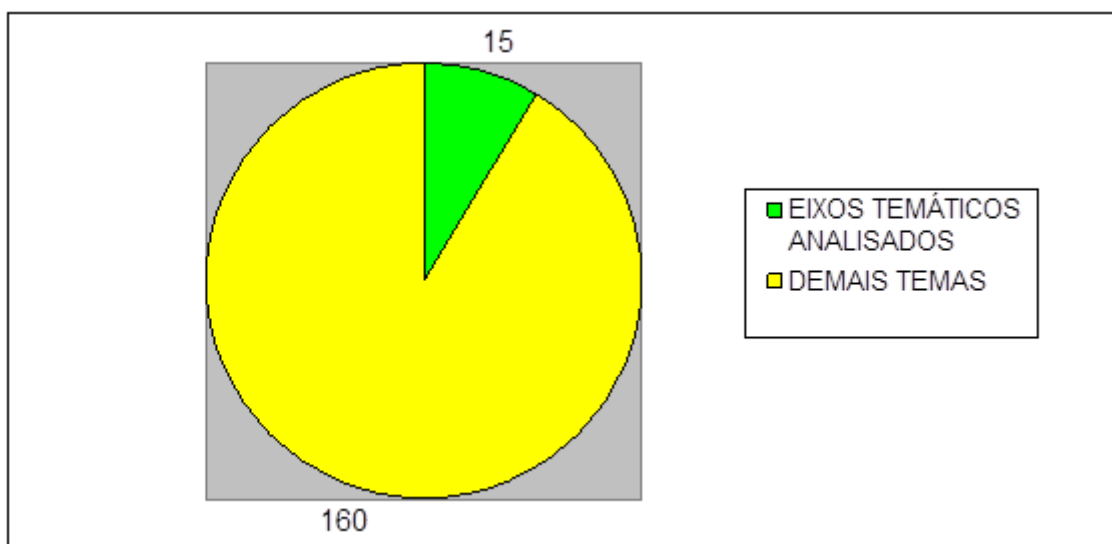
Tais fatos sugerem, preliminarmente, que há uma manutenção na assimetria informacional existente entre os parlamentares e os cidadãos sergipanos, cujos efeitos refletem diretamente na qualidade das leis produzidas. É recomendado, portanto, que haja uma maior transparência, disponibilizando-se os dados de forma dinâmica e esquematizada de modo a facilitar o acompanhamento pela população.

4.1.2 PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

A coleta de dados acerca das proposituras apresentadas entre os meses de janeiro de 2020 e janeiro de 2021 nos respectivos eixos temáticos, foi realizada mediante uma pesquisa afunilada com as palavras chaves “DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL”, “EDUCAÇÃO”, “INCLUSÃO SOCIAL”, “MEIO AMBIENTE”, “PRESERVAÇÃO”, “SUSTENTABILIDADE” e “TURISMO” no campo de busca através dos comandos (Transparência >> Legislações >> Leis Ordinárias) no próprio site da Alese.

Dentre as 175 proposições legislativas encontradas, somente 15 delas versavam sobre o tema em análise, sendo um número bastante inexpressivo, conforme verificado no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Distribuições de proposições legislativas (2020 - 2021)



Fonte: Elaboração das autoras (2021).

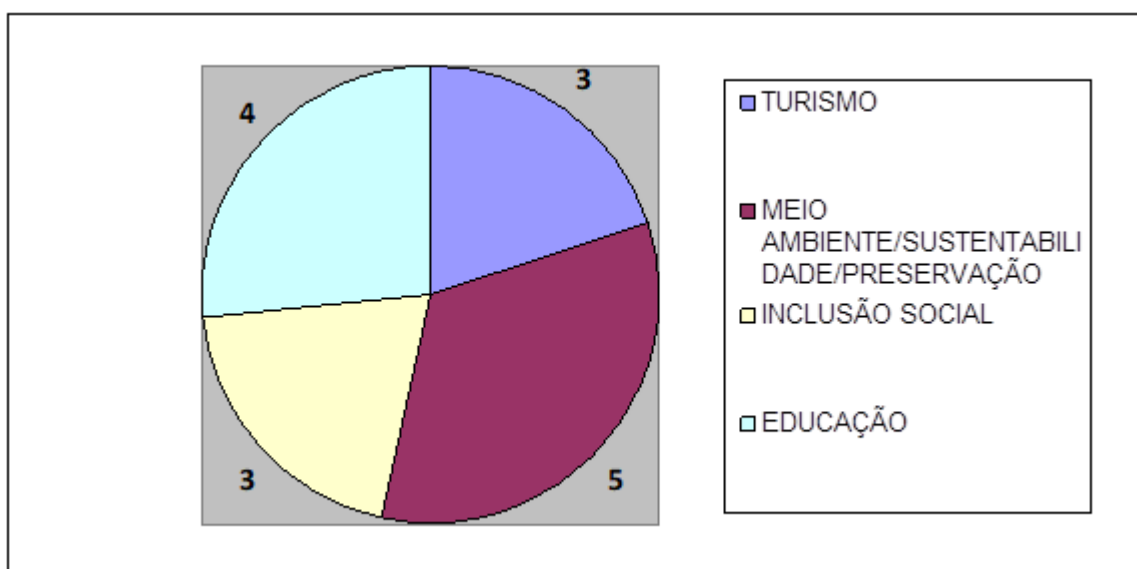
Com base nesses resultados obtidos, constata-se preliminarmente que há um baixo desempenho o Parlamento sergipano em propor e aprovar leis que versem sobre os temas em estudo. Ao mesmo tempo, restou verificado que as proposições apresentadas carecem de condições de eficácia e aplicabilidade, uma vez que não alcançam políticas públicas, limitando-se em alguns casos ao reconhecimento de datas comemorativas.

Do conjunto de 15 proposições relacionadas aos temas do estudo em epígrafe, 05 tratam sobre o meio ambiente e desenvolvimento sustentável, o que corresponde a tão somente 2,5% do conjunto das proposições. Quanto às suas respectivas matérias, identificou-se regras

de licenciamento ambiental, instituição de políticas estaduais de desenvolvimento sustentável da pesca, reconhecimento de utilidade pública estadual do Instituto PANGEA - Meio Ambiente, Cultura e Educação, dentre outras.

O Gráfico 2, por sua vez, traz consigo a distribuição temática das 15 (quinze) proposições registradas:

Gráfico 2 – Distribuição por eixos temáticos das proposições legislativas encontradas



Fonte: Elaboração das autoras (2021).

Diante desses primeiros resultados, torna-se fundamental que a Casa Legislativa busque desempenhar um papel mais ativo na promoção do desenvolvimento sustentável de Sergipe, seja através de uma atividade legislativa e regulatória mais intensa, seja pela busca de leis dotadas de maior impacto social. Também o incremento da transparência e da publicidade acerca da atividade legislativa e dos parlamentares estaduais é condição necessária para uma efetiva participação social e por consequência ganhos na adesão e fiscalização das leis já existentes, também por parte da sociedade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo cuidou de apresentar os resultados iniciais da pesquisa “Observação da Produção Legislativa no Estado de Sergipe” que acompanhou a atividade parlamentar no Estado de Sergipe durante 12 meses, sob o enfoque de três áreas prioritárias para o seu

desenvolvimento sustentável: turismo e desenvolvimento local; meio ambiente e sua preservação; educação e inclusão social.

Adotando como premissa o reconhecimento da natureza difusa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o trabalho discute a dimensão transgeracional e humanista da questão ambiental que, ao transcender a esfera do indivíduo projeta-se a todas as gerações, atravessando limites geográficos e temporais e por isso, parte integrante de uma agenda global internacional. Ainda que de forma tardia, a questão ambiental passou a integrar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), lançando objetivos e metas de sustentabilidade para o conjunto das nações.

O trabalho aduz que os compromissos lançados na Agenda 2030 vinculam os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável à sustentabilidade no que concerne aos seus três eixos fundamentais: crescimento econômico, sustentabilidade ambiental e bem-estar social. Neste cenário desafiador para os Estados, todos os poderes são chamados a agir responsivamente em prol de seu alcance. E deste modo, o poder legislativo em suas três esferas deve cumprir com sua função precípua, a de legislar e ter como parâmetros os objetivos de impacto social almejados.

Deste modo, a tematização acerca do papel do Poder Legislativo na implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável foi o pano de fundo da pesquisa cujos primeiros resultados indicam um baixo desempenho do Parlamento sergipano em propor e aprovar leis que versem sobre os temas em estudo, especialmente a questão ambiental. Das poucas leis encontradas, a maioria delas carece de condições de eficácia e aplicabilidade, uma vez que não alcançam políticas públicas. Ainda neste mesmo cenário, constatou-se a manutenção na assimetria informacional existente entre os parlamentares e os cidadãos sergipanos, em razão da falta de transparência sobre a atividade legiferante.

O desempenho deficitário e a ausência de informações públicas sobre a atividade legislativa dificultam o acompanhamento por parte da sociedade e seu engajamento em prol das metas de sustentabilidade, e com isso enfraquece o caráter democrático de representatividade política, deste poder. Como é sabido, cabe ao Poder Legislativo o dever constitucional de editar normas programáticas, conferindo maior eficácia aos direitos fundamentais, especialmente em matéria ambiental.

Outrossim, ao longo do estudo, abordou-se juntamente ao dever de legislar a questão das competências dos Estados federados, em matéria ambiental, de suplementar as normas gerais já fixadas pela União.

O conjunto dos elementos analisados, permite recomendar que o Parlamento do Estado Sergipe fortaleça suas ações e interlocuções com a sociedade civil a fim de protagonizar propostas e debates em prol da conservação e preservação do meio ambiente. É esperado que se intensifique a atividade legislativa associada às políticas públicas ambientais dada a complexidade dos desafios já instalados no tocante ao bem-estar social e ao crescimento econômico sustentável.

REFERÊNCIAS

ALESE – Assembleia Legislativa de Sergipe. **Rede Alese**. Aracaju, SE: ALESE. [entre 2019 e 2020]. Disponível em: <https://al.se.leg.br/comissoes-de-trabalho/>. Acesso em: 22 set. 2020.

ARAÚJO, Francisco Francilei Bezerra de. Do dever de legislar a partir da omissão legislativa inconstitucional. **Revista Essentia**. Ceará, v. 17, n.1, p. 28-44, 2016. Disponível em: <https://essentia.uvanet.br/index.php/ESSENTIA/article/view/92>. Acesso 22 mar. 2021.

BARCELLOS, Ana Paula de. Direito e política. **Silêncio do legislador, interpretação e analogia**. Jurisdição constitucional e política / coordenação Daniel Sarmiento, p. 661-673. – Rio de Janeiro: Forense, 2015

BLANK, Dionis Mauri Penning. **Breves notas sobre a Avaliação Prévia de Impacto Legislativo no âmbito das políticas públicas no Brasil**. Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE), São Paulo, v. 6, n. 2, 2018.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BOTTO, Luciana. **Abertura dos trabalhos e composição das comissões temáticas do legislativo**. Sergipe: Rede Alese, 4 fev. 2019. Disponível em: <https://al.se.leg.br/abertura-dos-trabalhos-e-composicao-das-comissoes-tematicas-do-legislativo/>. Acesso em: 23 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade n. 3.035/PR**. Relator: Min. Gilmar Mendes. DJ, 6 abr. 2005. Diário da Justiça, 14 out. 2005.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 627.128/SP**. Relator: Min. Celso de Mello. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12672680>. Acesso em: 22 mar. 2021.

CASELLA, Paulo Borba; VASCONCELOS, Raphael Carvalho de; XAVIER JUNIOR, Ely Caetano. **Direito ambiental: o legado de Geraldo Eulalio do Nascimento e Silva**. [S.l: s.n.], 2017. Disponível em; http://funag.gov.br/loja/download/1196-DIREITO-AMBIENTAL_25_08_V_FINAL.pdf. Acesso: 27 mar. 2021.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Competência comum, concorrente e supletiva em matéria de meio ambiente. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, v. 33, n. 131, p. 167-174, jul./set. 1996. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176473>. Acesso: 29 mar. 2021.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: RT, 2007.

MORAES, Luís Carlos Silva de. **Curso de direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

ROSSI, Gabriella. **Cartilhas mostram atuações do SGB alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Brasil: Serviço Geológico do Brasil (SGB-CPRM), 13 nov. 2020. Disponível em: <https://www.cprm.gov.br/publique/Noticias/Cartilhas-mostram-atuacoes-do-SGB-alinhadas-aos-Objetivos-de-Desenvolvimento-Sustentavel-6422.html>. Acesso em: 23 fev. 2021.

SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. **Direito Ambiental: Doutrina e Casos Práticos**. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang et al. **Série Pensando o Direito: As Resoluções do CONAMA no âmbito do Estado Socioambiental Brasileiro**. 10. ed. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL) t, 2009. E-book (61 p.).

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. **Direito Ambiental Constitucional**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

VIEIRA, Eduardo S. S.; MENEGUIN, Fernando B.; RIBEIRO, Henrique Marques;
KÄSSMAYER, Karin. **Avaliação de Impacto Legislativo: cenários e perspectivas de sua aplicação**. 1. ed. Brasília, DF: Senado Federal, 2017. 123 p. v. 1. ISBN 978-85-7018-888-5