

AMBIENTALIZAÇÃO DO DIREITO E EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

*ENVIRONMENTALIZATION OF THE LAW AND THE EFFECTIVENESS OF ENVIRONMENTAL
PUBLIC POLICIES*

*LA AMBIENTALIZACIÓN DEL DERECHO Y LA EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
AMBIENTALES*

Bruno César Gurski¹

José Edmilson de Souza-Lima²

Resumo: A crise socioambiental contemporânea surge como reflexo das tentativas frustradas de se chegar ao desenvolvimento sustentável. Seus fatores e consequências devem ser entendidos numa tentativa de mudança. Este trabalho foi desenvolvido com base em pesquisas bibliográficas de livros, artigos, jornais, legislação, entre outros. Teve-se como objetivo refletir sobre a influência recíproca entre homem, Direito e meio ambiente na atual crise socioambiental, para avaliar a efetividade das políticas públicas

1 Doutorando em Meio Ambiente (Solos – PPGCS/UFPR), Eng^o Agrônomo, Advogado, Pesquisador do grupo Direito e Sustentabilidade (CNPq/UNICURITIBA) Curitiba-PR, Brasil, *E-mail:* brunogurski@ufpr.br

2 Pós-Doutor e Pesquisador-docente do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento (PPGMADE/UFPR) e UNICURITIBA. Líder do grupo de pesquisa Direito e Sustentabilidade (CNPq/UNICURITIBA) e pesquisador do grupo Epistemologia e Sociologia Ambiental (CNPq/UFPR). Curitiba-PR, Brasil. *E-mail:* zecaed@hotmail.com.

ambientais. O Direito Ambiental influencia o pensamento jurídico moderno com a ideia de transversalidade da norma ambiental, sobretudo com os princípios da proteção, da participação e da educação. De forma geral, as atuais políticas públicas ambientais brasileiras são marcadas pela setorização, fragmentação e consequente falta de universalização. A causa dessa ineficiência é uma construção histórica truncada, marcada pela falta de educação ambiental, fundada em uma racionalidade instrumental individualista e a ínfima participação popular nas decisões.

Palavras-chave: Direito Ambiental. Norma jurídica. Eficácia. Influência. Desenvolvimento sustentável.

Abstract: The contemporary socioenvironmental crisis emerged as a result of unsuccessful attempts to achieve sustainable development. Its factors and consequences must be understood in order to effect change. This work was developed based on a literature review of books, articles, journals, and the legislation, among other sources. The aim was to reflect on the interplay between man, the Law and the environment in the current socioenvironmental crisis, to assess the effectiveness of environmental policies. Environmental Law influences modern legal thought with the idea of mainstreaming environmental standards, especially with the principles of protection, participation and education. In general, the current Brazilian environmental policies are marked by compartmentalization, fragmentation and a consequent lack of universality. The cause of this inefficiency is a truncated historical construction, marked by a lack of environmental education, and founded on an individualistic instrumental rationality and a very small popular participation in the decisions made.

Keywords: Environmental Law. Law rule. Efficiency. Influence. Sustainable development.

Resumen: La crisis socioambiental contemporánea surge como reflejo de las tentativas frustradas de llegar al desarrollo sostenible. Sus factores y consecuencias deben ser entendidos en una tentativa de cambio. Este trabajo fue desarrollado con base en

investigaciones bibliográficas de libros, artículos, periódicos y legislación, entre otros. El objetivo fue reflexionar sobre la influencia recíproca entre hombre, Derecho y medio ambiente en la actual crisis socioambiental, para evaluar la efectividad de las políticas públicas ambientales. El Derecho Ambiental ejerce su influencia sobre el pensamiento jurídico moderno con la idea de transversalidad de la norma ambiental, sobre todo con los principios de la protección, de la participación y de la educación. De forma general, las actuales políticas públicas ambientales brasileñas están marcadas por la sectorización, fragmentación y consecuente falta de universalización. La causa de esa ineficiencia es una construcción histórica trunca, marcada por la falta de educación ambiental, fundada en una racionalidad instrumental individualista y una ínfima participación popular en las decisiones.

Palabras clave: Derecho Ambiental. Norma jurídica. Eficacia. Influencia. Desarrollo sostenible.

INTRODUÇÃO

A crise socioambiental contemporânea surge como reflexo das tentativas frustradas de se chegar ao desenvolvimento sustentável, demandando dos atores sociais soluções teóricas e práticas com pretensões sustentáveis.

Faz-se necessário tornar visíveis os elementos constituintes da crise civilizatória contemporânea com seus rebatimentos nos diversos setores sociais e do ambiente biofísico, e identificar como o campo jurídico tem se posicionado face aos desafios socioambientais para a instrumentalização de soluções, que não raramente, além de demandar mudanças práticas, perfazem mudanças na ética e na racionalidade humanas.

Como campo multidisciplinar por essência, o Direito Ambiental tem a necessidade de identificação da contribuição, em termos epistêmicos, teóricos e metodológicos, do Direito para o processo de constituição e consolidação do conhecimento ambiental no Brasil. Este campo interdisciplinar envolve pesquisadores

de diferentes ciências. De forma direta ou indireta, cada um dos campos específicos de conhecimento contribui com os processos de fundação e consolidação do campo de conhecimento ambiental no Brasil e no mundo.

Essa perspectiva interdisciplinar do Direito Ambiental, sintetizada na norma ambiental, utiliza-se dos diversos conhecimentos, inclusive da norma jurídica, para instrumentalizar o objeto próprio de sua ciência, o meio ambiente. Guiadas pelos princípios da norma ambiental, as políticas públicas ambientais emergem como componente principal de um sistema de proteção e difusão do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O surgimento dos direitos sociais no Brasil ocorreu de forma diversa a de outros países, concomitante a este fato, está a política ambiental brasileira com a ideia do meio ambiente como bem coletivo. A soma destes e outros fatores ocasionaram uma construção peculiar das políticas públicas no País. Entender esse relacionamento histórico no contexto atual é fundamental para a melhoria das políticas públicas ambientais brasileiras.

Este trabalho foi desenvolvido com base em pesquisas bibliográficas de livros, artigos, jornais, legislação, entre outros.

Teve-se como objetivo no presente trabalho refletir sobre a influência recíproca entre homem, Direito e meio ambiente na atual crise socioambiental, para avaliar a efetividade das políticas públicas ambientais.

A CRISE SOCIOAMBIENTAL

A Pós-Modernidade se configura como crise da própria Modernidade em que ocorre a afirmação e a destituição da racionalidade capitalista. Sua gênese decorre do fenômeno de nascimento de múltiplas racionalidades abertas¹.

Vários foram os autores que alertaram sobre essa temática, mas o despertar mundial realmente se iniciou após a Conferência de Estocolmo em 1972, com o

1 FLORIANI, D. **Crítica da razão ambiental**: pensamento e ação para a sustentabilidade. São Paulo: Annablume, 2013, p. 37-40.

relatório elaborado pelo Clube de Roma, denominado "Limites do Crescimento". Este relatório alertou sobre os limites físicos do planeta que se encontravam no descompasso entre os limites da capacidade de prover recursos naturais e energia e a capacidade resiliente do planeta em absorver a poluição e os resíduos. Entre 1970 e 1990 a humanidade já havia ultrapassado os limites da capacidade de suporte da Terra e apontamentos específicos de danos como comprometimento da camada de ozônio, aquecimento global, derretimento das calotas polares, aumento na proporção do efeito estufa, desmatamento incontrolado, já haviam sido detectados².

No século XXI há aumento da intensidade dos desastres naturais e nações com alto potencial poluidor continuam a aumentar as emissões de gases de efeito estufa, e um conseqüente pessimismo com o futuro em relação a 1972, devido, principalmente, às atuais crises financeiras que podem colapsar todo o planejamento sustentável de uma nação. Nessa perspectiva, o mundo sofrerá uma bolha com o colapso dos recursos naturais e a alta taxa de emissões de poluentes, devido a padrões dinâmicos de comportamento comuns e persistentes do sistema global³.

A atual crise socioambiental contemporânea advém do despertar do ser humano sobre problemas que persistem na sociedade, não se admitindo mais que soluções não sejam buscadas. No entanto, seus fatores vão muito além da eventual falta de compreensão dos riscos ambientais existentes ou da pouca vontade política para tratar desses temas, desafiando a humanidade a encontrar soluções abrangentes e complexas que claramente transcendam as capacidades da ciência, técnica e instituições políticas existentes⁴.

Para Leis, essa crise remete a questionamentos da atual racionalidade e construção de uma nova, centrada na ideia de interdisciplinaridade, como perspectiva transformadora dos paradigmas atuais do conhecimento, hibridação das ciências, tecnologias e dos saberes⁵.

2 MEADOWS, D.; RANDERS, J.; MEADOWS, D. **Limites do crescimento**: a atualização de 30 anos. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007, p. 01-25.

3 MEADOWS, D.; RANDERS, J.; MEADOWS, D. **Limites do crescimento**: a atualização de 30 anos. p. 23.

4 LEIS, H. R. **A Modernidade (in)sustentável**. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 23.

5 LEIS, H. R. **A Modernidade (in)sustentável**. p. 86.

Neste contexto surge a racionalidade ambiental, que passa pela confrontação de interesses opostos, ruptura de obstáculos epistemológicos, criação de novas formas de organização produtiva e produção de novos conhecimentos traduzidos em uma nova ciência ambiental⁶.

Aímola define o meio ambiente como objeto de estudo dessa ciência ambiental, sendo compreendido como sistema formado conjuntamente por todos os ambientes humanos e todos os subsistemas da ecosfera de modo que há interação entre eles⁷. Nenhuma ciência particular tem esse objeto, por isso essa nova ciência reivindica um estatuto epistêmico próprio.

A ciência ambiental, devido à sua complexidade, força a episteme a buscar uma transformação do conhecimento teórico e saberes práticos, criando-se uma metodologia de pesquisa alternativa. A emergência do saber ambiental surge como efeito dos processos de mudança social na pós-modernidade, fazendo surgir racionalidades socioambientais⁸. Proveniente desta nova ciência é que surgem ramos específicos, como o Direito Ambiental, os quais devem se utilizar de novas racionalidades para modificar os setores que influenciam.

Em períodos de crise, a tradição científica normal muda e a percepção que o cientista tem de seu meio ambiente deve ser reeducada, de modo que surja uma nova forma de percepção da ciência⁹.

A RACIONALIDADE HUMANA COMO FATOR DA CRISE

Quando se analisa a relação entre as ciências e a racionalidade humana, não há como deixar de citar os fatores intrínsecos ao homem, pois é o ponto em que se encontram a fonte e a possível mudança para tentar pelo menos entender a atual crise socioambiental.

6 LEFF, E. **Sociología y ambiente**: formación socioeconómica, racionalidad ambiental y transformaciones del conocimiento. Barcelona: Gedisa Editorial, 1994, p. 20-36.

7 AÍMOLA, L. Uma introdução à ciência ambiental: complexidade socioambiental, auto-organização e interdisciplinariedade. In: ABRAMOVAY, R. **Construindo a ciência ambiental**. 2. ed. São Paulo: Annalume, 2009, p. 155-159.

8 FLORIANI, D. **Crítica da razão ambiental**: pensamento e ação para a sustentabilidade. p. 42.

9 KUHN, T. S. **A estrutura das revoluções científicas**. 12. ed. São Paulo: Perspectiva, 2013, p. 146.

O atual comportamento humano desenvolvimentista se apodera da natureza com ideia de submissão, consistindo no principal fator para o esgotamento dos recursos naturais. A atual ética individualista faz com que as preocupações com os riscos ambientais sejam negligenciadas, importando apenas quando confrontam diretamente o indivíduo, sobretudo em um espaço temporal muito pequeno. A libertação desses comportamentos preconiza a libertação do sentimento de propriedade, do particular, para dar lugar ao coletivo e aos bens comuns¹⁰.

Para Jonas, a sobrevivência humana, pautada pela dependência da situação da natureza como principal razão é falha atualmente, porque houve internalização de que a natureza é subjugada aos poderes do homem¹¹. O problema está na atual ética: o uso predatório dos recursos é procedimento habitual e não tido como expressão episódica de grupos marginais, atingindo todos os setores sociais. Trata-se de estratégia de crescimento econômico em que o meio ambiente é visto como externalidade negativa¹².

A grande questão está em como realizar essa transformação. Várias foram as tentativas e as principais soluções passam por mudanças na ética e na racionalidade humana moderna.

Segundo Guerreiro Ramos, a razão humana é a base tanto dos problemas como das soluções para os conflitos da crise socioambiental contemporânea, as quais devem ser buscadas na racionalidade instrumental¹³. Para Souza-Lima, há necessidade de identificação de racionalidades alternativas nos sistemas socioculturais¹⁴.

Para alcançar uma nova racionalidade, guiada pela lógica ambiental, complexa e sistêmica, as comunidades terão que se reapropriar de seus recursos

10 SIQUEIRA, L. C. Política ambiental para quem? **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. XI, n. 2, jul-dez., 2008, p. 429.

11 JONAS, H. **O princípio responsabilidade**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006, p. 13-75.

12 ABRAMOVAY, R. Desenvolvimento sustentável: qual a estratégia para o Brasil? **Novos Estudos**, Cebrap, v. 87, julho, 2010, p. 105.

13 GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações**: uma reconstrução da riqueza das nações. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1989, p. 13-18.

14 SOUZA-LIMA, J. E. A Racionalidade e o Debate Ambiental Contemporâneo. **Caderno de Pesquisas Interdisc. em Ciências Humanas.**, Florianópolis, v.13, n.102, p.100-118 jan/jul 2012, p. 116.

naturais e culturais e, a partir deles, definir novos estilos de vida em um cenário de diversidade, soberania nacional e autonomia local¹⁵.

Neste sentido, a racionalidade ambiental

[...] determina a importância da elaboração de um pensamento complexo que permita articular os diferentes processos que constituem a complexidade ambiental, compreender as sinergias dos processos socioambientais e sustentar um manejo integrado da natureza¹⁶.

A racionalidade ambiental, caracterizada como processo político e social e estratégia alternativa de produção da existência humana, aparece como possibilidade objetiva de ampliação dos espaços reservados à autorrealização humana, negados historicamente pela excessiva instrumentalidade da lógica de mercado¹⁷.

Essa nova sociedade, guiada pela racionalidade ambiental,

[...] requisita uma verdadeira incorporação dos novos direitos e dos valores ambientais por meio dos diversos atores (Estado, cidadão e coletividade), como um interesse social tão relevante quanto quaisquer outros interesses coletivos já consagrados¹⁸.

O impasse civilizatório contemporâneo é fator constitutivo do atual ambientalismo e inspira a reforma da ética e da racionalidade humana, assumindo novos valores e atitudes, sendo que a incapacidade para responder aos desafios dos problemas ambientais não é responsabilidade somente dos atores e das instituições tradicionais existentes, mas deriva também dos diversos *deficits* ou das inadequações das teorias e das práticas que orientam a sociedade em seu conjunto¹⁹.

O dever em relação à natureza deve ser incluso como condição da própria continuidade humana e como um dos elementos da sua própria integridade existencial. Esse dever clama por uma ética da preservação e da proteção, e não por

15 SOUZA-LIMA, J. E.; MARTINI, K. M. O licenciamento ambiental à luz do Estado de Direito socioambiental. **Revista Jurídica**, v. 1, p. 381-397, 2013, p. 32.

16 LEFF, E. **Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 257.

17 SOUZA-LIMA, J. E. A racionalidade e o debate ambiental contemporâneo. **Caderno de Pesquisas Interdisc. em Ciências Humanas**. p. 110-116.

18 LEITE, J. R. M. Sociedade de risco e estado. In: CANOTILHO, J. J. G.; MORATO, J. R. (organizadores). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 4. ed. ver. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 188.

19 LEIS, H. R. **A Modernidade (in)sustentável**. p. 90.

uma ética do progresso ou do aperfeiçoamento²⁰, e é justamente essa ética que norteia o pensamento da norma ambiental, como será visto adiante.

O DIREITO AMBIENTAL E A CRISE SOCIOAMBIENTAL

A seguir, é demonstrado qual o reflexo dessa nova racionalidade no Direito e o surgimento do Direito Ambiental, fruto de uma reflexão pautada na interdisciplinaridade desse campo jurídico.

Juntamente com o processo de industrialização dos países no século passado, houve um processo de expansão normativa e mudança no conteúdo das normas para acompanhar esse processo, as quais passaram a ser orientadas pela eficiência e pela maximização da riqueza. A apropriação jurídica da natureza, pautada na ética individualista e racionalidade instrumental, tinha como parâmetros a teoria econômica que preconizava a eficiência e a maximização da riqueza. Como consequência, a redução do Direito aos mecanismos econômicos terminava por negar ou obscurecer sua pluralidade valorativa baseada em variáveis antropocêntricas e biocêntricas²¹.

Neste contexto, o conteúdo material dos comportamentos exigidos pela nova racionalidade ambiental exige a reorganização da ordem jurídica focada na nova realidade social e econômica, advinda da reflexão sobre quais as bases jurídicas que devem nortear a nova ética humana. O “novo Direito” exige controles cada vez mais aprimorados e eficazes, necessitando da criação, aperfeiçoamento e ampliação acelerados da norma jurídica, pois o conhecimento e tecnologia se desenvolveram de modo exponencial nos últimos anos, juntamente com o uso dos recursos naturais, e esse desenvolvimento material exige modificações nas relações sociais, sendo que o Direito não está contemplando essa exigência no mesmo ritmo²².

20 JONAS, H. **O princípio responsabilidade**. p. 229-232.

21 SILVA, J. R. **Paradigma biocêntrico**: do patrimônio privado ao patrimônio ambiental. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 303-304.

22 ALVES, A. C. Fundamentos do Direito e meio ambiente. In: PHILIPPI JR., A.; ALVES, A. C. (Editores). **Curso interdisciplinar de direito ambiental**. São Paulo: Manole, 2005, p. 317-319.

Segundo Miguel Reale, "se antes recorriamos à natureza para dar uma base estável ao Direito, assistimos, hoje, a uma trágica inversão, sendo o homem obrigado a recorrer ao Direito para salvar a natureza que morre"²³.

A perspectiva da relação com a natureza como objeto da apropriação humana cede lugar, na atual crise socioambiental, para uma percepção de que a natureza possui valor intrínseco, um valor em si mesma, perspectiva esta proveniente da racionalidade ambiental, e no Direito, o meio ambiente passa a ter o sentido de sujeito de direitos devendo ser protegido. Não pelo que significa ao homem, mas por deter valor próprio. Essa percepção passa pela noção do meio ambiente como parte integrante do ecossistema²⁴.

Essa é a nova racionalidade ambiental. Por exemplo, a proteção ambiental é alçada no ordenamento jurídico brasileiro a direito fundamental. O dever de não degradar na fórmula do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado enseja novas e fortalece as antigas limitações ambientais implícitas e explícitas, tendo aplicabilidade direta²⁵.

Numa perspectiva mais específica, o recurso ao Direito surge como elemento essencial para coibir, com regras coercitivas, penalidades e imposições oficiais, pois como não se vive num mundo marcado pela racionalidade, a superação do quadro de degradação ambiental não pode prescindir do socorro da lei²⁶. A evolução normativa do Direito demonstra que é em função de marcantes divergências axiológicas que se faz necessária a intervenção normativa com vistas a racionalizar o conflito e sua solução em bases socialmente legítimas²⁷.

Antunes acredita que as relações entre homem e natureza vêm se modificando de forma acelerada e profunda e o Direito Ambiental surge como instrumento de interferência nessa realidade, ou seja, é marco regulatório e normativo das

23 REALE, M. **Memórias**. São Paulo: Saraiva, v. I, 1986, p. 297.

24 SILVA, J. R. **Paradigma biocêntrico**: do patrimônio privado ao patrimônio ambiental. p. 307-308.

25 BENJAMIM, A. H. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, J. J. G.; MORATO, J. R. (organizadores). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 93.

26 MILARÉ, É. **Direito do ambiente**. 8. ed., rev., atual. e reform. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 230.

27 ANTUNES, P. B. **Direito ambiental**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 06.

atividades humanas em relação ao meio ambiente²⁸. No entanto, o doutrinador se restringe a conceber os outros ramos alheios ao Direito como colaboradores na instrumentalização do objetivo do Direito Ambiental.

Alves também concebe o Direito Ambiental como ideia de meio, de instrumentalidade, mas com outra justificativa para seu surgimento: não se pode pensar que o Direito apenas alimentado pela perspectiva de que o avanço científico e tecnológico pode dar conta dos problemas ambientais, mas deve considerar os interesses difusos da sociedade. Nesse sentido, acredita que o avanço tecnológico não é suficiente para superar a crise socioambiental, é necessário modificar profundamente as relações sociais estruturais, principalmente as de produção e de consumo, enfrentando as forças do capital e sua organização estrutural²⁹, corroborando com o pensamento de Leff, Jonas, Guerreiro Ramos, Souza-Lima, entre outros já citados.

No entanto, Silva defendia que ainda era cedo para se discutir sobre autonomia e natureza do Direito Ambiental, mas já o considerava como disciplina jurídica de acentuada autonomia, dada a natureza específica de seu objeto que não se confunde com nenhum objeto de outros ramos do Direito³⁰.

O direito ambiental é um direito sistematizador, que faz a articulação da legislação, da doutrina e da jurisprudência concernentes aos elementos que integram o ambiente. Procura evitar o isolamento dos temas ambientais e sua abordagem antagônica³¹.

Neste ramo do Direito, a norma é baseada no fato ambiental e no valor ético que disciplina as atividades humanas em relação ao meio ambiente, por isso se deve também ter cuidado com a gravidade da crise socioambiental que pode acabar inflando de modo abstrato o aspecto ético valorativo sobre a norma e o fato³². Portanto, o Direito não pode deter-se na aplicação indiscriminada das normas jurídicas pelo simples fato de serem normas, ou seja, o ordenamento

28 ANTUNES, P. B. **Direito ambiental**. p. 04.

29 ALVES, A. C. Fundamentos do Direito e meio ambiente. In: PHILIPPHI JR., A.; ALVES, A. C. (Editores). **Curso interdisciplinar de direito ambiental**. p. 320-354.

30 SILVA, J. A. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 41.

31 MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 62.

32 ANTUNES, P. B. **Direito ambiental**. p. 06.

jurídico procura os fatos e estes procuram o amparo do Direito, pois são dos fatos que se extraem o objetivo principal deste ramo, a elaboração e o fornecimento de regras eficazes para disciplinar as relações da sociedade com o meio ambiente, sendo o ser humano parte desse meio. Deve-se, portanto, voltar-se para a gestão ambiental que consiste na aplicação de normas técnicas, jurídicas, administrativas, econômicas, sociais, éticas e políticas para salvaguardar o ecossistema e os seus recursos, e o Direito Ambiental possui esse caráter gerencial, de administração do meio ambiente, considerado patrimônio da coletividade³³.

Já para Antunes, o objetivo fim do Direito Ambiental é organizar a forma pela qual a sociedade se utiliza dos recursos ambientais, estabelecendo métodos, critérios, proibições e permissões, objetos de apropriação econômica e como esta apropriação pode ser feita. É o direito que regula a apropriação econômica dos bens ambientais, assegurando a sustentabilidade ambiental, social e econômica³⁴.

Agora, se o Direito Ambiental se defronta com questões que não são de sua competência, deve socorrer-se de outros instrumentos e saberes para lhe dar eficácia técnica, pois a norma jurídica perde eficácia quando lhe faltam elementos essenciais para sua implementação. As outras fontes do Direito Ambiental, que não as jurídicas, servem de subsídio, transferem consistência e objetividade e, por sua vez, o Direito Ambiental lhes transmite a legitimidade na aplicação em face da coisa pública e do bem comum³⁵.

Para Silva, o Direito Ambiental se apropria de setores já constituídos em corpos jurídicos homogêneos, bem como de setores que não constituem objeto de qualquer ramo do Direito, mas estabelece, por exemplo, que outros ramos especializados, como Direito Rural e Direito Agrário, não “entrariam” no Direito Ambiental³⁶, o que, como já discutido neste trabalho, não parece ser correto, pois o Direito Ambiental é um ramo interdisciplinar por excelência.

Já na visão de Antunes, o tratamento jurídico do meio ambiente se faz em diferentes áreas do Direito e por diferentes instrumentos, que nem sempre

33 MILARÉ, É. **Direito do ambiente.** p. 231.

34 ANTUNES, P. B. **Direito ambiental.** p. 03-11.

35 MILARÉ, É. **Direito do ambiente.** p. 232-281.

36 SILVA, J. A. **Direito ambiental constitucional.** p. 42.

são de Direito Ambiental. Por exemplo, o uso do poder de polícia do Direito Administrativo para instrumentalizar a proteção ambiental: imposição de multas, interdição de atividades, fiscalização, licenciamento ambiental³⁷.

Só com transformação profunda em várias áreas do Direito, principalmente no campo do Direito Civil e do processo civil, que é de índole eminentemente individualista, viabilizar-se-á a tutela jurisdicional ambiental. O direito do ambiente tem dimensão horizontal e exige a readaptação de outras áreas do saber jurídico para garantir o acesso adequado à justiça³⁸.

Sintetizando, o Direito Ambiental vai além das formas de proteção jurídica dos bens naturais que o antecederam, pois visa atender uma nova realidade qualitativamente diversa à do século passado. As diferenças residem na modificação da tutela conferida aos bens naturais, integração entre diversas áreas do conhecimento humano na aplicação da ordem jurídica, ideia de desenvolvimento econômico com respeito ao meio ambiente e com integração das populações nos benefícios gerados pelo desenvolvimento³⁹.

INFLUÊNCIAS RECÍPROCAS ENTRE NORMA JURÍDICA E NORMA AMBIENTAL

O Direito Ambiental, dentro de uma visão interdisciplinar, é compatível com o conceito de norma jurídica na perspectiva realista da sociedade, como já referido, portanto se afasta do conceito kelseniano, na medida em que a norma deve ser pensada de acordo com a realidade de sua elaboração e aplicação, compreendendo os antagonismos sociais⁴⁰.

Neste contexto, a norma ambiental não pode se restringir à análise da dogmática da norma jurídica, mas devido à sua marcante interdisciplinaridade, relaciona-se com outros ramos da ciência que permeiam o problema de fundo a ser enfrentado. O Direito Ambiental possui elevado nível de influência exercido por

37 ANTUNES, P. B. **Direito ambiental**. p. 07.

38 LEITE, J. R. M. Sociedade de risco e estado. In: CANOTILHO, J. J. G.; MORATO, J. R. (organizadores). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. p. 189.

39 ANTUNES, P. B. **Direito ambiental**. p. 05.

40 ALVES, A. C. Fundamentos do Direito e meio ambiente. In: PHILIPPI JR., A.; ALVES, A. C. (Editores). **Curso interdisciplinar de direito ambiental**. p. 306.

saberes não jurídicos e situações extralegais, possuindo especificidades que o distinguem dos ramos tradicionais do Direito⁴¹.

No Brasil, o Direito Ambiental é um “direito adulto”, porque conta com princípios próprios, com assento constitucional e regramento infraconstitucional complexo e moderno. Além disso, tem a seu dispor toda uma estrutura administrativa especializada entre os aparelhos de Estado, além de instrumentos eficazes de implementação⁴².

A relação da norma ambiental com os demais ramos do Direito é transversal, na medida em que “incrusta” nas demais normas jurídicas a noção de proteção do meio ambiente. Também as noções de participação e manifestação do cidadão na resolução de seus problemas e educativa, no sentido de mudar a racionalidade humana⁴³.

A transversalidade das normas ambientais quer dizer que penetram horizontalmente nos vários ramos de disciplinas tradicionais⁴⁴. Consiste em uma penetração que faz com que todos assumam a preocupação com a proteção do meio ambiente⁴⁵, sobretudo transformando a norma jurídica. Característica essa dos direitos difusos e coletivos de terceira geração, que não admitem separação e aplicação isolada de conceitos e princípios dos inúmeros campos do Direito⁴⁶.

A norma ambiental surge com relevância na atual produção do Direito, porque se vale da nova racionalidade ambiental para resolução de problemas que não necessariamente são de ordem ambiental. Na mesma medida, a norma ambiental se vale do paralelismo com outros ramos do Direito, como forma de inovar sua dogmática, como na concepção do meio ambiente como sujeito de direitos.

Na visão de Benjamin, essa perspectiva se amplia: pautada na ambientalização da Constituição, a ambientalização da norma jurídica serve de reforço exegético

41 ANTUNES, P. B. **Direito ambiental**. p. 61.

42 MILARÉ, É. **Direito do ambiente**. p. 251.

43 ANTUNES, P. B. **Direito ambiental**. p. 21.

44 LEITE, J. R. M.; AYALA, P. A. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p. 54.

45 ANTUNES, P. B. **Direito ambiental**. p. 59.

46 MILARÉ, É. **Direito do ambiente**. p. 284.

pró-ambiente das normas infraconstitucionais, porque sua proteção constitucional situa-se em posição elevada na hierarquia das normas, para balancear interesses conflitantes⁴⁷.

Não raramente há situações conflitantes na sociedade, mas a transversalidade das normas ambientais estabelece que a incompatibilidade é puramente aparente, a interpretação da nova norma jurídica exige do jurista a harmonização com os demais campos do Direito, de modo a evitar a exclusão de regras ou a priorização de interesses aparentemente incompatíveis, pois a norma específica está ligada a outras normas com as quais formam um sistema normativo, ou seja, a interpretação deve ser sistemática, considerando a inter-relação do todo⁴⁸.

Nesta perspectiva inter-relacional, Benjamim cita os benefícios da ambientalização do Direito, os quais advêm do impacto real que eles podem ter na reorganização do relacionamento entre ser humano e natureza. Os benefícios são de duas ordens: substantivos – porque reorganizam a estrutura profunda de direitos e deveres e a própria ordem jurídica; e formais – pois se relacionam com a afirmação concreta ou implementação das normas de tutela ambiental⁴⁹.

Já a juridicização do meio ambiente está pautada em princípios estruturantes que influenciam diretamente a sedimentação das complexas questões suscitadas pela crise socioambiental e servem para desenvolver uma base comum nos instrumentos normativos de política ambiental. Segundo Leite, são os seguintes: proteção (decomposto em precaução e prevenção) e participação, mas outros autores elencam também nesse rol a educação. Estes princípios acabam por influenciar consideravelmente a norma ambiental e também a norma jurídica de modo geral, como será visto adiante⁵⁰.

47 BENJAMIM, A. H. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, J. J. G.; MORATO, J. R. (organizadores). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 4. ed. ver. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 100-101.

48 MILARÉ, É. **Direito do ambiente**. p. 284-285.

49 BENJAMIM, A. H. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, J. J. G.; MORATO, J. R. (organizadores). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 4 ed. ver. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 89.

50 LEITE, J. R. M. Sociedade de risco e estado. In: CANOTILHO, J. J. G.; MORATO, J. R. (organizadores). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. p. 180.

É importante destacar que os princípios cumpram a função de “definir e cristalizar determinados valores sociais, que passam, então, a ser vinculantes para toda a atividade de interpretação e aplicação do direito”⁵¹.

Esses princípios surgiram no Direito Ambiental não por acaso. A natureza humana moderna acarretou mudanças nas ações humanas não previstas na ética tradicional individualista, por isso também a necessidade de modificação da ética, por causa das consequências que essas ações ocasionam, como dito anteriormente. A presença do ser humano no mundo tornou-se, por ela mesma, um objeto do dever; dever este de preservar o planeta para também conservar a presença humana.

O princípio da proteção estabelece que:

[...] as ações incidentes sobre o meio ambiente devem evitar, sobretudo, a criação de poluições e perturbações na origem e não apenas combater posteriormente os seus efeitos, sendo melhor prevenir a degradação ambiental do que remediá-la *a posteriore*⁵².

Esse princípio advém do princípio responsabilidade preconizado por Jonas, bem como da racionalidade ambiental invocada por Leff, que consiste em um imperativo de temor e respeito do ser humano quanto ao mundo que o circunda, mas também contra os abusos de seu próprio poder⁵³.

Por exemplo, o dever de não degradar, estabelecido por Benjamin, com base no regime de explorabilidade limitada e condicionada, centrado na manutenção dos processos ecológicos. Este é um dever autossuficiente e com força vinculante plena, que deve ser aplicado genericamente pelo legislador ordinário, por isso, é dever de ordem pública, não cabendo escolha de desrespeitá-lo. Manifesta-se na aplicação da precaução, sendo dever intrínseco ao direito de propriedade, ou seja, o proprietário não pode dispor livremente dos bens naturais, tem exploração limitada que deve ser seguida para manutenção do equilíbrio ecológico⁵⁴.

51 MIRRA, A. L. V. Princípios fundamentais do direito ambiental. In: OLIVEIRA JÚNIOR, J. A.; LEITE, J. R. M. **Cidadania coletiva**. Florianópolis: Paralelo 27, 1996, p. 103-104.

52 CANOTILHO, J. J. G.; MOREIRA, V. **Constituição da República Portuguesa anotada**. 3 ed. Coimbra: Coimbra Ed., 1993, p. 348.

53 JONAS, H. **O princípio responsabilidade**. p. 17-45.

54 BENJAMIM, A. H. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, J. J. G.; MORATO, J. R. (organizadores). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 4. ed. ver. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 89-90.

A implementação e a efetividade imediata do princípio da precaução, já implícito na norma jurídica, na política ambiental e em todos os outros setores interligados como meio de combater prematuramente o risco ambiental, podem ser notadas entremeadas no ordenamento jurídico brasileiro⁵⁵, a iniciar pela Constituição Federal:

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;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

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;

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;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente⁵⁶.

55 LEITE, J. R. M. Sociedade de risco e estado. In: CANOTILHO, J. J. G.; MORATO, J. R. (organizadores). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. p. 201.

56 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em 09 jun. 2014.

Também na legislação infraconstitucional:

Art. 54. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora:

[...]

§ 3º Incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível⁵⁷.

Também o princípio da participação, que permeia toda a norma ambiental, exige transformação no atual contexto de crise socioambiental, porque cria novas dimensões do Estado Social. A visão democrática ambiental proporciona vertente de gestão participativa no Estado, que estimula o exercício da cidadania. O Estado passa a incentivar a emergência de um pluralismo jurídico comunitário, que constitui nova e complementar esfera de poder, permeando os sujeitos coletivos que não encontrariam manifestação na esfera individualista⁵⁸.

Para Milaré, o princípio da participação guarda manifestação direta dos cidadãos na resolução de seus problemas imediatos. Essa participação conquista espaços políticos que materializam em leis de conteúdo, função e perspectivas diversos dos conhecidos pela ordem jurídica tradicional⁵⁹.

Esse comportamento social ativo do cidadão pressiona o Estado na elaboração de normas contemporâneas voltadas a concretizar a cooperação. Por outro lado, o cidadão também deve ser pressionado no sentido de ter essa participação ativa, ser informado e com maior informação e consciência ambiental. Essa participação também pode se dar via representantes da sociedade

57 BRASIL. **Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm>. Acesso em: 09 jun. 2014.

58 LEITE, J. R. M. Sociedade de risco e estado. In: CANOTILHO, J. J. G.; MORATO, J. R. (organizadores). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. p. 182-183.

59 MILARÉ, É. **Direito do ambiente**. p. 251-252.

civil em órgãos responsáveis pela formulação de políticas públicas ou acesso ao poder Judiciário⁶⁰.

No entanto, na visão de Siqueira, as formas convencionais de participação direta proporcionadas atualmente aos cidadãos ocorrem em fases tardias do processo de decisão, sendo essa participação meramente formalidade legal, servindo apenas para constar no processo⁶¹. Os benefícios são divididos por toda a população, enquanto o custo relativo do envolvimento no processo de participação é somente do indivíduo participante⁶².

Para a participação popular ser completa, há necessidade de informação e educação, pois somente munido de conhecimento é que o cidadão exerce seu papel ativo com plenitude, pressuposto para a conscientização e preservação ambiental⁶³.

Como se nota, os princípios que regem o novo direito ambientalizado diante da atual crise socioambiental estão interligados. A educação ambiental é um dos mais importantes instrumentos de proteção ambiental. Questão esta que pode ser visualizada no art. 225, VI, Constituição Federal, concomitantemente com a Lei de Educação Ambiental:

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente⁶⁴;

Art. 1º. 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 sustentabilidade⁶⁵.

60 LEITE, J. R. M. Sociedade de risco e estado. In: CANOTILHO, J. J. G.; MORATO, J. R. (organizadores). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. p. 184.

61 SIQUEIRA, L. C. Política ambiental para quem? p. 426.

62 OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: Edusp, 1999, p. 11.

63 LEITE, J. R. M. Sociedade de risco e estado. In: CANOTILHO, J. J. G.; MORATO, J. R. (organizadores). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. p. 187-188.

64 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 09 jun. 2014.

65 BRASIL. **Lei nº 9.795 de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm>. Acesso em: 01 ago. 2014.

O legislador, ao se remeter à “educação ambiental” e não ao termo educação ecológica, teve o intento de manter a questão mais abrangente, por envolver a multidisciplinariedade constante quando se refere ao meio ambiente⁶⁶.

Os objetivos da educação ambiental, elencados no art. 5º, lei nº 9.797/95, traduzem bem a ideia de norma ambiental, atingindo os mais variados campos, no entanto, a norma jurídica em si suscita conceitos normativos claros e inequívocos. Antunes critica a redação dada ao artigo, no sentido da utilização de termos pouco claros e de extrema ambiguidade, o que não pode ocorrer em uma norma jurídica⁶⁷. Por isso se faz tão imperioso a norma ambiental utilizar da experiência legislativa jurídica, por se tratar de campo com conceitos extremamente amplos e abertos.

Art. 5º. São objetivos fundamentais da educação ambiental:

I - o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos;

II - a garantia de democratização das informações ambientais;

III - o estímulo e o fortalecimento de uma consciência crítica sobre a problemática ambiental e social;

IV - o incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente, entendendo-se a defesa da qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício da cidadania;

V - o estímulo à cooperação entre as diversas regiões do País, em níveis micro e macrorregionais, com vistas à construção de uma sociedade ambientalmente equilibrada, fundada nos princípios da liberdade, igualdade, solidariedade, democracia, justiça social, responsabilidade e sustentabilidade⁶⁸ (BRASIL, 1999).

66 ANTUNES, P. B. **Direito ambiental.** p. 593-594.

67 ANTUNES, P. B. **Direito ambiental.** p. 596.

68 BRASIL. **Lei nº 9.795 de 27 de abril de 1999.** Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm>. Acesso em: 01 ago. 2014.

As características das normas ambientais, pautadas pelos princípios da proteção, da participação e da educação, sempre em busca do desenvolvimento sustentável, é que dão efetividade às atuais políticas públicas ambientais.

A POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA

A política ambiental brasileira iniciou-se em 1973 com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente, como reflexo da conferência de Estocolmo realizada em 1972, porém não havia nenhuma articulação com a sociedade civil. A partir da década de 80 é que a política nacional do meio ambiente e a estrutura institucional foram efetivamente consolidadas com a criação da Lei nº 6.938/1981, que instituía a política nacional do meio ambiente e a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) com as agências ambientais estaduais. Em 1984, houve a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) para articular a política ambiental com as outras políticas de governo. Em 1989 foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e no ano seguinte o Ministério do Meio Ambiente para execução da política ambiental. Mais recentemente, em 2007, foi criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente para atuar, dentre outras atribuições, na gestão das unidades de conservação⁶⁹.

Na ditadura militar o governo ficou preocupado com a criação de um meio ambiente estatal que seria apropriado ao modelo de desenvolvimento expansivo implantado na época. As políticas ambientais serviam de instrumento para efetivação desse modelo, surgindo até mesmo a “poluição legítima”, para justificar a urbanização e a industrialização do Estado brasileiro, ou seja, o meio ambiente era visto como fonte de recursos inesgotáveis⁷⁰.

Com a realização das conferências mundiais sobre o meio ambiente, como a de Estocolmo (1972), a CMMAD (1983) e a Rio-92, o debate ambiental ganhou

69 ANTUNES, P. B. **Direito ambiental**. p. 122-165.

70 ACSELRAD, H. A constitucionalização do meio ambiente e a ambientalização truncada do estado brasileiro. In: OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Anpocs, 2008, p. 227-228.

força e houve a criação de grande número de associações e organizações não governamentais com o propósito de proteção do meio ambiente. Também ocorreu a criação de diversos partidos verdes. Esse movimento ambientalista refletiu-se no debate pré-Constituinte de 1988.

Durante as últimas décadas do século 20, o confronto da sociedade com o formato autoritário do Estado centrou forças na busca de efetivar novas relações democráticas e participativas na gestão estatal, como consequente, as políticas sociais foram incorporadas de forma fragmentada e setorial, por isso deveriam buscar um novo modo de relacionamento entre Estado e sociedade, principalmente em relação à participação dos grupos populares e inclusão de novas responsabilidades sociais públicas pelo próprio Estado⁷¹.

A partir da década de 90 houve nova reconfiguração do papel do Estado na sociedade. Com a nova Constituição de 1988 e com a conferência do Rio-92, o meio ambiente surgiu como objeto da política nacional brasileira e as ações públicas começam a surgir de forma exponencial e diferenciada. A concepção de meio ambiente passou a ser mais abrangente. Segundo a Lei nº 6.938/81, meio ambiente é “[...] 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”⁷².

O capítulo sobre meio ambiente na Constituição de 1988 foi considerado como inovador e representativo, porque não há registro de que outras constituições brasileiras o tenham feito, e representou novo estágio na incorporação da questão ambiental pelas instituições, mas não se configurou verdadeira reforma do Estado, porque se dependia de uma série de leis complementares com pautas de longo prazo de caráter econômico e social. Apesar disso, esse único artigo ajudou a codificar o surgimento dos direitos transindividuais, chamados direitos difusos e coletivos, que se caracterizam por apresentarem titulares indeterminados e procuram dar expressão jurídica à noção de externalidade⁷³.

71 SPOSATI, A. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. **R. Katal.**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 104-115, jan./jun. 2011, p. 105.

72 BRASIL. **Lei n. 6.938, de 31 de Agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 15 set. 2014.

73 ACSELRAD, H. A constitucionalização do meio ambiente e a ambientalização truncada do estado brasileiro. In: OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. p. 232-236.

A elevação a direito coletivo e transindividual implica para o Poder Público e os particulares que o meio ambiente é indisponível e insusceptível de apropriação. Não exerce o Poder Público o monopólio da gestão da qualidade ambiental, devendo administrá-la com a participação direta da sociedade, impondo-se permitir e estimular a participação popular e o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações e não se podendo garantir integralmente o direito ao meio ambiente sem o correspondente fortalecimento do regime democrático participativo⁷⁴.

No entanto, a política nacional brasileira para o meio ambiente é distribuída de forma desigual entre os entes da Federação e a organização do ordenamento jurídico acaba sendo insuficiente para proteção adequada do meio ambiente de forma equânime⁷⁵. Para entender por que esses problemas existem e fornecer possíveis soluções, faz-se necessário entender suas causas.

NORMA AMBIENTAL E A (D)EFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

Para Romeiro, os atuais problemas ambientais decorrem fundamentalmente da alocação ineficiente de fatores de produção e de incentivos errados decorrentes das políticas públicas em vigor, sempre considerando que os problemas ambientais decorrem das relações entre os sistemas humanos e o meio ambiente⁷⁶. Já para Sposati decorre da própria história de desigualdades em todas as políticas públicas,

[...] as políticas sociais no século 21 têm duplo desafio: superar suas heranças do século 20, sob a conjuntura do modelo neoliberal, e confrontar as desigualdades sociais e econômicas de forma a garantir a universalidade e a equidade de direitos humanos e sociais, tornando-

74 MIRRA, A. L. V. Ação civil pública em defesa do meio ambiente: a representatividade adequada dos entes intermediários legitimados para a causa. In: MILARÉ, É. (Coord.). **A ação civil pública após 20 anos: efetividade e desafios**. São Paulo: Anpocs, 2009, p. 35.

75 ACSELRAD, H. A constitucionalização do meio ambiente e a ambientalização truncada do estado brasileiro. In: OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. p. 239-241.

76 ROMEIRO, A. R. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica. **Estudos Avançados**, v. 26, n. 74, 2012, p. 72-73.

os alcançáveis para os estratos que permanecem precarizados em suas condições de vida, trabalho e cidadania⁷⁷.

A problemática ambiental contemporânea tem como uma de suas características principais a globalidade e, devido às interconexões entre os sistemas, a propagação dos efeitos das ações humanas é mundial⁷⁸.

Para Moura, a globalização e a internacionalização da economia causaram grandes prejuízos à efetividade das políticas públicas socioambientais brasileiras, porque esse processo ocorreu em curto espaço de tempo, resultando em impactos negativos abruptos e impossibilidade de se exercê-las autonomamente⁷⁹.

As razões pelas quais há a ineficácia das políticas públicas ambientais passam por questões históricas, políticas, econômicas, culturais, éticas, sociais e psicológicas⁸⁰. A primeira razão é a tradição dos processos decisórios não participativos baseados em um relacionamento vertical, sem diálogo público geral, não considerando as expectativas e as aspirações de todos, ou seja, há falta de tradição da participação popular nos processos decisórios⁸¹.

Outra herança da gênese das políticas sociais que alcança o século 21 é a ausência de articulação, intersetorialidade entre as áreas de ação de cada uma das políticas sociais. A institucionalização setorializada e fragmentada das políticas sociais mostra seu limite na operação em contextos de desigualdades sociais. A intersetorialidade torna-se uma exigência pela necessária interdependência das coberturas de atenções de cada política social⁸².

Como se percebe, a política social ambiental é uma construção histórica. No Brasil houve sistemas de proteção social contributivos direcionados ao apoio da industrialização e ao trabalho formal no meio urbano⁸³.

77 SPOSATI, A. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. p. 105.

78 PAVÉ, A.; JOLIVET, M. O meio ambiente: questões e perspectivas para a pesquisa. In: VIEIRA, P. F.; WEBER, J. **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 1996, p. 115.

79 MOURA, R. Políticas públicas urbanas: ausências e impactos. In: MENDONÇA, F. **Impactos socioambientais urbanos**. Curitiba: Editora UFPR, 2004, p. 150-151.

80 SIQUEIRA, L. C. Política ambiental para quem? p. 425.

81 MACNAGHTEN, P. Embodying the environment in everyday life practices. **The Sociological Review**, v. 51, n. 1, p. 62-84, 2003, p. 54.

82 SPOSATI, A. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, ano XXVII, n. 85, p.133-141, 2006, p. 137.

83 SPOSATI, A. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. p. 106.

Essa problemática traz um aspecto pragmático e exige abordagens objetivas que tragam instrumentos para a ação ao nível de políticas públicas⁸⁴. A solução passa pelo aumento da renda nacional, acesso a direitos sociais básicos (segurança, saúde e educação) e redução do impacto do aumento da produção e do consumo sobre o meio ambiente⁸⁵.

O principal instrumento de implementação de políticas públicas ambientais é a lei, que serve de subsídio para a gestão ambiental, mas, eventualmente, diante de um conflito, prevalece a lei, devendo ser alterada para corrigir distorções⁸⁶. Neste sentido, a lei deve se basear nos princípios da norma ambiental. No entanto, no Brasil uma das principais características das leis de proteção ambiental é que são setORIZADAS e voltadas para aspectos específicos, como a Lei nº 12.305/10, que regula os resíduos sólidos ou a Lei nº 9.906/00, que regula a poluição hídrica por óleo, mas em contrapartida o discurso político-legal tende a estimular uma expectativa de que as leis são para proteger todo o meio ambiente e não setores específicos, gerando expectativas que nem sempre podem ser atendidas⁸⁷.

As políticas ambientais governamentais criaram uma ambientalização truncada do Estado, resultando em participação também truncada da representação da sociedade na esfera pública⁸⁸. Outra causa é o descrédito e a falta de confiança no governo e nas instituições representativas somadas à percepção de falta de eficácia do comportamento individual para solução de um problema global⁸⁹.

Neste sentido, Romeiro critica as políticas públicas baseadas em instrumentos econômicos, pois devem ter regulação ambiental agressiva para evitar a escassez de recursos naturais. Há necessidade de políticas públicas específicas que estejam em sintonia com as particularidades socioeconômicas e ambientais do país⁹⁰.

84 AÍMOLA, L. Uma introdução à ciência ambiental: complexidade socioambiental, auto-organização e interdisciplinariedade. In: ABRAMOVAY, R. **Construindo a ciência ambiental**. p. 171.

85 ROMEIRO, A. R. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica. p. 70.

86 MILARÉ, É. **Direito do ambiente**. p. 232.

87 ANTUNES, P. B. **Direito ambiental**. p. 04.

88 ACSELRAD, H. A constitucionalização do meio ambiente e a ambientalização truncada do estado brasileiro. In: OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. p. 229-230.

89 MACNAGHTEN, P. Embodying the environment in everyday life practices. p. 57.

90 ROMEIRO, A. R. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica. p. 72.

Já para Abramovay, no Brasil há ausência de horizonte estratégico voltado ao desenvolvimento sustentável, ou seja, há falta de perspectiva desse desenvolvimento. Prevalece a ideia de políticas públicas com estratégia de crescimento econômico como as voltadas à exportação e políticas sociais para a manutenção e até mesmo aumento do consumismo⁹¹.

As contradições provenientes deste processo provocam a segmentação social e as contradições urbanas, negando e reduzindo o espaço de uma construção político-social. Exemplo disso está na contradição existente entre espaços privatizados e espaços públicos urbanos: há uma espécie de apartação de classes advinda da construção de condomínios fechados urbanos, reduzindo o espaço urbano a um lócus de investimento⁹².

Com a presença da globalização e o desmanche do modelo nacional-desenvolvimentista, em que o Estado nacional é que centralizava o gerenciamento de políticas sociais, ocorreu a transferência de responsabilidades sociais para a gestão dos municípios. Esta passagem soou como redução da responsabilidade estatal. O aparato institucional gestor do município não era concebido como Estado propriamente dito, dele não se esperavam responsabilidades assumidas como as do Estado central e a ação pelos municípios diluía a responsabilidade nacional. Se, aparentemente, estava em curso um processo participativo ampliado, o limite dos orçamentos públicos municipais e sociais reduzia (e reduz ainda) as possibilidades reais de políticas públicas sociais universais que permitissem incluir a todos⁹³.

Prova disso é a Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, exigindo dos municípios soluções para o saneamento básico. O prazo para regularização dos lixões era até esse ano e como não houve resposta em quatro anos, esse prazo foi dilatado para 2018.

Essa perspectiva de necessidade de globalização e a transferência de responsabilidades aos municípios têm como condição a adesão do Estado a um conjunto irrecusável de prescrições impostas pelo capital, diminuindo seu poder

91 ABRAMOVAY, R. Desenvolvimento sustentável: qual a estratégia para o Brasil? p. 98

92 MOURA, R. Políticas públicas urbanas: ausências e impactos. In: MENDONÇA, F. **Impactos socioambientais urbanos**. p. 154-155.

93 SPOSATI, A. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. p. 107-108.

político-regulatório. O Estado deve se comportar conforme o capital exige, ocasionando uma espécie de engessamento das possibilidades de ações e, conseqüentemente, a elaboração de políticas públicas incompletas e mal planejadas, que não produzem o resultado esperado⁹⁴.

Cada política social se desenvolveu como um universo em separado. As políticas sociais por sua restrita cobertura ou pela diferenciação de padrões de acesso e inclusão (entre uma e outra política social) são geradoras de desigualdades entre os cidadãos no alcance de seus direitos de cidadania. Ampliar a cobertura das políticas sociais aos cidadãos passa, necessariamente, pela aproximação dos procedimentos de inclusão das políticas sociais às condições concretas de vida desses cidadãos⁹⁵.

Essa sistemática reflete consideravelmente nas políticas públicas ambientais. Prova disso é a liberação estatal de construção de grandes empreendimentos em áreas de proteção e fragilidade ambiental, muitas vezes sem elaboração de um estudo de impacto ambiental, como é o caso de Quatro Barras-PR, que permitiu instalações industriais dentro da área de proteção ambiental do Rio Iraí, sem estudo prévio, comprometendo-se ainda a ressarcir o valor gasto na aquisição do terreno⁹⁶.

A leitura territorial não deve ter por propósito o localismo e, sim, a relação concreta com as condições de vida real da região⁹⁷.

Outro exemplo é o apelo mercadológico associado ao condomínio Alphaville, na região de Curitiba-PR, que ressaltou o meio ambiente como principal atributo, com localização privilegiada, possuindo um remanescente de floresta nativa com araucárias e ampla visão da Serra do Mar – em plena reserva de manancial de abastecimento hídrico. No extremo oposto dos investimentos de alto padrão, muito próximo desse condomínio, encontra-se a comunidade Zumbi, com ocupações contínuas acompanhando exatamente o curso da hidrografia⁹⁸.

94 MOURA, R. Políticas públicas urbanas: ausências e impactos. In: MENDONÇA, F. **Impactos socioambientais urbanos**. p. 152-157.

95 SPOSATI, A. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. p. 108-109.

96 URBAN, T. A região metropolitana de Curitiba, o meio ambiente e a água. **Cadernos de Gestão Pública**. Curitiba: Fundação Pedroso Horta, v.1, p. 53-63, 1999, p. 60.

97 SPOSATI, A. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. p. 110.

98 MOURA, R. Políticas públicas urbanas: ausências e impactos. In: MENDONÇA, F. **Impactos socioambientais urbanos**. p. 164.

Também há o polo automotivo da região metropolitana de Curitiba-PR, com o distrito da Renault, nas margens do Rio Iguaçu; e o da Volkswagen/Audi, nas margens do Rio Miringuava Mirim. O Decreto Estadual nº 2.964/80 e a Lei Estadual nº 8.935/89 estabeleciam requisitos mínimos para instalações industriais e parcelamentos de alta densidade nas bacias de mananciais foram revogados pelo governo estadual, por meio do Decreto Estadual nº 1.751/96, que redefiniu o perímetro das bacias hidrográficas, excluindo do controle as áreas de interesse para a construção dos novos distritos automotivos⁹⁹.

Ainda o protocolo firmado no Acordo Renault/Governo do Estado do Paraná apontou grandes isenções de responsabilidades ambientais, comprometendo o Estado (município de São José dos Pinhais) a assumir todas as consequências que podem decorrer da contaminação do solo e lençóis freáticos, para que a Renault do Brasil jamais possa ser acionada em razão de prejuízos de qualquer natureza¹⁰⁰.

Esse ato do Estado, comprometendo-se a reparar qualquer espécie de dano ambiental em detrimento do particular, é a constatação da influência do capital sobre as políticas públicas ambientais e não se torna factível propor políticas sociais sem levar em conta as condições objetivas da população que será sua usuária¹⁰¹. Nestes casos, há atração de investimentos em detrimento do meio ambiente, muitas vezes com um viés incompleto, ou seja, apenas a criação de empregos na região.

Dois desafios se colocam à universalização de políticas sociais tradicionais em contexto de desigualdades sociais: precisam se expandir em quantidade e qualidade, mas também desmercadorizar condições de serem acessadas e efetivadas. Isto é, a operação da política precisa atentar para as condições objetivas de vida dos usuários dos serviços para que possam, de fato, contar com os procedimentos desses serviços¹⁰².

Por fim, a política pública ambiental adequada por si só não tem efeito, depende da atuação dos agentes públicos para seu cumprimento, pois há evidente

99 URBAN, T. A região metropolitana de Curitiba, o meio ambiente e a água. p. 61.

100 FIRKOWSKI, O. L. C. Industrialização, questão ambiental e Mercosul: breve análise da inserção do Paraná. **RAE'GA**, Curitiba: Editora UFPR, n. 2, p. 85-106, 1998, p. 104-105.

101 SPOSATI, A. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. p. 110.

102 SPOSATI, A. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. p. 109.

assimetria entre a lei e a sua aplicação¹⁰³. Deve haver, portanto, um marco de regulação mais rigoroso ao que é considerado socialmente conveniente para haver maior cumprimento dessa política ambiental¹⁰⁴.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Invocado por meio de fundamentos epistemológicos e principiológicos próprios, o Direito Ambiental influencia o pensamento jurídico moderno com a ideia de transversalidade da norma ambiental, sobretudo com os princípios da proteção, participação e educação, pela busca incessante da solução sustentável dos problemas socioambientais atuais.

De forma geral, as atuais políticas públicas ambientais brasileiras são marcadas pela setorização, fragmentação e a conseqüente falta de universalização, que tem ligação direta com direitos sociais básicos.

A causa dessa ineficiência é uma construção histórica truncada, marcada pela falta de educação ambiental, fundada em uma racionalidade instrumental individualista e a ínfima participação popular nas decisões.

Em nível estatal está a transferência de responsabilidades para os municípios, caracterizados como os entes mais desprotegidos, não conseguem criar e administrar políticas públicas ambientais globais e ainda aderem compulsoriamente ao capital, como forma de atrair recursos para manter um mínimo existencial para a população.

Esses fatores geram a baixa efetividade das políticas públicas ambientais brasileiras e um aumento significativo nas desigualdades sociais.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Desenvolvimento sustentável: qual a estratégia para o Brasil? **Novos Estudos**, Cebrap, v. 87, julho, p. 97-113, 2010.

103 SIQUEIRA, L. C. Política ambiental para quem? p. 429.

104 COHEN, M. A. Monitoring and enforcement of environmental policy. In: TIETENBERG, T.; FOLMER, H. (Eds.). **International yearbook of environmental and resource economics 1999/2000**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishers, 1999, 106 p.

ACSELRAD, H. A constitucionalização do meio ambiente e a ambientalização truncada do estado brasileiro. In: OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Anpocs, 2008.

AÍMOLA, L. Uma introdução à ciência ambiental: complexidade socioambiental, auto-organização e interdisciplinariedade. In: ABRAMOVAY, R. **Construindo a ciência ambiental**. 2. ed. São Paulo: Annalume, 2. ed. Fapesp, 2009, p. 151-174.

ALVES, A. C. Fundamentos do Direito e meio ambiente. In: PHILIPPHI JR., A.; ALVES, A. C. (Editores). **Curso interdisciplinar de direito ambiental**. São Paulo: Manole, 2005.

ANTUNES, P. B. **Direito ambiental**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2013. 1433 p.

BENJAMIM, A. H. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, J. J. G.; MORATO, J. R. (organizadores). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 09 jun. 2014.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 15 set. 2014.

BRASIL. **Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm>. Acesso em: 09 jun. 2014.

BRASIL. **Lei nº 9.795 de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm>. Acesso em: 01 ago. 2014.

CANOTILHO, J. J. G.; MOREIRA, V. **Constituição da República Portuguesa anotada**. 3. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 1993.

COHEN, M. A. Monitoring and enforcement of environmental policy. In: TIETENBERG, T.; FOLMER, H. (Eds.). **International yearbook of environmental and resource economics 1999/2000**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishers, 1999, 106 p.

FIRKOWSKI, O. L. C. Industrialização, questão ambiental e Mercosul: breve análise da inserção do Paraná. **RAE'GA**, Curitiba: Editora UFPR, n. 2, p. 85-106, 1998.

FLORIANI, D. **Crítica da razão ambiental**: pensamento e ação para a sustentabilidade. São Paulo: Annablume, 2013.

GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações**: uma reconstrução da riqueza das nações. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1989.

JONAS, H. **O princípio responsabilidade**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

KUHN, T. S. **A estrutura das revoluções científicas**. 12. ed. São Paulo: Perspectiva, 2013.

LEFF, E. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEFF, E. **Sociología y ambiente**: formación socioeconómica, racionalidad ambiental y transformaciones del conocimiento. Barcelona: Gedisa Editorial, 1994.

LEIS, H. R. **A modernidade (in)sustentável**. Petrópolis: Vozes, 1999.

LEITE, J. R. M. Sociedade de risco e estado. In: CANOTILHO, J. J. G.; MORATO, J. R. (organizadores). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 4. ed. ver. São Paulo: Saraiva, 2011.

LEITE, J. R. M.; AYALA, P. A. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MACNAGHTEN, P. Embodying the environment in everyday life practices. **The Sociological Review**, v. 51, n. 1, p. 62-84, 2003.

MEADOWS, D.; RANDERS, J.; MEADOWS, D. **Limites do crescimento**: a atualização de 30 anos. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007. 335 p.

MILARÉ, É. **Direito do ambiente**. 8. ed., rev., atual. e reform. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. 1614 p.

MIRRA, A. L. V. Ação civil pública em defesa do meio ambiente: a representatividade adequada dos entes intermediários legitimados para a causa. In: MILARÉ, E. (Coord.). **A ação civil pública após 20 anos**: efetividade e desafios. São Paulo: Anpocs, 2009.

MIRRA, A. L. V. Princípios fundamentais do direito ambiental. In: OLIVEIRA JÚNIOR, J. A.; LEITE, J. R. M. **Cidadania coletiva**. Florianópolis: Paralelo 27, 1996, p. 103-104.

MOURA, R. Políticas públicas urbanas: ausências e impactos. In: MENDONÇA, F. **Impactos socioambientais urbanos**. Curitiba: Editora UFPR, 2004.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: Edusp, 1999.

PAVÉ, A.; JOLIVET, M. O meio ambiente: questões e perspectivas para a pesquisa. In: VIEIRA, P. F.; WEBER, J. **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 1996.

REALE, M. **Memórias**. São Paulo: Saraiva, v. I, 1986.

ROMEIRO, A. R. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica. **Estudos Avançados**, v. 26, n. 74, 2012.

SILVA, J. A. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, J. R. **Paradigma biocêntrico**: do patrimônio privado ao patrimônio ambiental. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SIQUEIRA, L. C. Política ambiental para quem? **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. XI, n. 02, p. 425-437, jul-dez., 2008.

SOUZA-LIMA, J. E. A racionalidade e o debate ambiental contemporâneo. **Caderno de Pesquisas Interdisciplinares em Ciências Humanas**, Florianópolis, v.13, n.102, p.100-118, jan/jul 2012.

SOUZA-LIMA, J. E.; MARTINI, K. M. O licenciamento ambiental à luz do Estado de Direito socioambiental. **Revista Jurídica**, v. 1, p. 381-397, 2013.

SPOSATI, A. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, ano XXVII, n. 85, p.133-141, 2006.

SPOSATI, A. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 104-115, jan./jun. 2011.

URBAN, T. A região metropolitana de Curitiba, o meio ambiente e a água. **Cadernos de Gestão Pública**. Curitiba: Fundação Pedroso Horta, v.1, p. 53-63, 1999.

Recebido em: abr/2015

Aprovado em: mai/2016