

## A EFICÁCIA DAS NORMAS JURÍDICAS AMBIENTAIS

**Américo Luís Martins da Silva**

*Procurador Federal*

*Especialista em Direito Empresarial, pelo Centro de Ensino Unificado de Brasília - CEUB.  
Pós-graduado em Direito Civil pela Escola Superior da Magistratura do Distrito Federal.  
Mestre em Direito Empresarial, pela Universidade Gama Filho - UGF do Rio de Janeiro.  
Professor de Pós-Graduação em Direito Tributário da Universidade Cândido Mendes – UCAM  
Professor de Direito Econômico, de Direito Empresarial, Direito Imobiliário, Direito Civil e  
Planejamento Tributário da Escola de Pós-Graduação em Economia - EPGE da Fundação  
Getúlio Vargas - FGV*

**RESUMO:** Os problemas ambientais que subsistem no século XXI, dada sua extrema gravidade, não podem ser mais solucionados pela vigência de atos preventivos e repressivos das autoridades ambientais, pois estes não demonstram a eficácia que a garantia de utilização dos recursos naturais pelas gerações futuras reclamam. É necessário se repensar uma nova ordem jurídica vigente e construir uma nova ordem, cuja coercibilidade ambiental, a ser inserida nela, tenha parâmetros próprios, diferentes e mais adequados. O sistema jurídico ambiental constituído apenas por normas interventoras de caráter proibitivo e repressivo não é apropriado para solucionar os gravíssimos problemas ambientais de hoje em dia. Um sistema misto, composto de normas ambientais de caráter meramente orientador ou de prêmio e apoiado em alguns pontos de alto risco por normas ambientais de caráter proibitivo e repressivo, parece ser o mais indicado. Mesmo assim, tal sistema deve estar inteiramente vinculado a um conjunto de medidas e compromissos governamentais muito mais amplos, pois sua eficácia jurídica é diretamente dependente da adoção de atos inerentes a outras áreas não localizadas dentro do campo jurídico, principalmente no que diz respeito à gestão ambiental. Além disso, esse sistema também deve tomar por base a intensa participação comunitária nos processos de decisão e de gestão ambiental. De forma que a eficácia das normas jurídicas ambientais depende muito mais da estrutura de um novo sistema totalmente voltado para as peculiaridades da preservação do meio ambiente e dos recursos naturais do que a existência de uma infinidade de leis, decretos e outras espécies de normas jurídicas isoladas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Normas ambientais; ordem ambiental; eficácia das normas ambientais; sanções repressivas; sanções orientadoras; participação comunitária; gestão ambiental.

Sumário: 1 Os problemas ambientais do século XXI; 2 Meios atuais de solução dos problemas ambientais do início do século XXI; 3 Ineficácia das normas jurídicas ambientais; 4 A construção de uma nova ordem ambiental; 5 Conclusão; Referências.

### 1 OS PROBLEMAS AMBIENTAIS DO SÉCULO XXI

Os *problemas ambientais*, presentes no século XX e que persistem nesse início do século XXI, decorrem basicamente da *produção industrial e agrícola com técnicas que causam degradação do meio ambiente*, bem como a *desorganização urbana* representada pelas construções das grandes cidades originadas a partir da Revolução Industrial (*a maioria delas feita sem nenhum planejamento e ordenamento*).

Esses problemas ambientais têm como causa *impactos ambientais* tidos como *importantes*. Tais problemas são enumerados por SUELI AMÁLIA DE ANDRADE da seguinte maneira:<sup>1</sup>

1. desequilíbrio na relação entre população rural/urbana, provada por falta de políticas públicas rurais adequadas de assentamento e manutenção do homem no campo, ocasionando o êxodo rural: as pessoas se mudam para as cidades, provocando o inchaço urbano; essa alta densidade populacional nas cidades, é provocada, principalmente, pelo êxodo rural, pelo desemprego e pela busca de melhores condições de vida; isso gera crescentes necessidades nas cidades: alimentação, moradia, implantação e manutenção adequada dos serviços públicos tais como água, esgoto, lixo, educação, saúde e transporte;
2. adensamento populacional próximo às regiões industriais, com crítica qualidade ambiental produzida pela poluição; isso se deve, segundo G. MARTINE, ao fato de as pessoas pertencentes às camadas mais pobres muitas vezes serem obrigadas a viver nestes pólos industriais por motivo de sustentação econômica, condição imprescindível para a sua sobrevivência;<sup>2</sup> assim, tal como diagnosticam S. R. C. S. BARBOSA<sup>3</sup> e, também, D. J. HOGAN,<sup>4</sup> elas ficam expostas à intensa poluição, que causa os mais variados problemas de doenças respiratórias, cardiovasculares, parasitárias, doenças mentais, fadiga, estresse, câncer, doenças ligadas ao olfato, à visão e à pele, lesão cerebral, além do aumento da taxa de mortalidade, principalmente em crianças e idosos;
3. ocupação urbana desordenada e sem nenhum planejamento, construindo em áreas de preservação permanente, em áreas de risco, como encostas e margens de rios, e em outras áreas proibidas pela legislação; essa situação, gerada pelo desrespeito ao meio ambiente, aliado à negligência do poder público, promove uma deterioração ambiental dos ecossistemas locais, fazendo com que se tornem cada vez mais frágeis e vulneráveis aos desastres naturais; nas cidades, as pessoas sofrem com os problemas das enchentes e dos deslizamentos de terras, enfrentam danos sociais, econômicos e ecológicos, inclusive com perdas de vidas humanas;
4. crescente acúmulo de lixo urbano, industrial, atômico e até espacial (o espaço cósmico, hoje, tem mais de 10.000 objetos circulando, tais como pedaços de foguetes e satélites abandonados, e mais de 100.000 fragmentos com até 10 centímetros);
5. poluição do ar, do solo, da água e dos mananciais, com todos os danos ambientais a ela associados;
6. assoreamento (amontação de areias e terras) de rios e lagoas;

---

<sup>1</sup> Cf. "Crise civilizatória e o surgimento da questão ambiental". In: *Educação Ambiental: Curso Básico a Distância: questões ambientais: conceito, história, problemas e alternativas*, 2º vol., 2ª ed., coordenado por Ana Lúcia Tostes de Aquino Leite e Naná Mininni-Medina, Brasília, Ministério do Meio Ambiente, 2001, pp. 18-21.

<sup>2</sup> Cf. "População, meio ambiente e desenvolvimento: o cenário global e nacional". In: *População, meio ambiente e desenvolvimento: verdades e contradições*, organizado por G. Martine, Campinas, Editora da UNICAMP, 1993, p. 142.

<sup>3</sup> Cf. "Ambiente, qualidade de vida e cidadania: algumas reflexões sobre regiões urbano-industriais". In: *Dilemas sócio-ambientais e desenvolvimento sustentável*, organizado por D. J. Hogan & P. F. Vieira, Campinas, Editora da UNICAMP, 1992, p. 95.

<sup>4</sup> Cf. "Migração, ambiente e saúde nas cidades brasileiras". In: *Dilemas sócio-ambientais e desenvolvimento sustentável*, organizado por D. J. Hogan & P. F. Vieira, Campinas, Editora da UNICAMP, 1992, p. 33.

7. grande desperdício de matéria-prima em geral, de água e de energia, que nos leva a viver, hoje, sob a ameaça grave da escassez energética e da água;<sup>5</sup>
8. desertificação,<sup>6</sup> perda da fertilidade e erosão<sup>7</sup> dos solos cultiváveis devido à política econômica voltada para a exportação, ao nosso modelo agressivo de produção, que utiliza práticas agro-silvo-pastoris ecologicamente predatórias e aos desmatamentos indiscriminados;
9. uso de agrotóxicos<sup>8</sup> na agricultura (como por exemplo, herbicidas, fungicidas, praguicidas e inseticidas), com riscos sérios de saúde tanto para os trabalhadores mal treinados que lidam com esses insumos como para a população que consome os alimentos assim produzidos;
10. aceleração do processo de industrialização, com predominância de tecnologias poluidoras e de baixa eficiência energética;
11. práticas de mineração e de exploração de carvão vegetal altamente predatórias, sob primitivas condições de trabalho subumanas;
12. buraco na camada de ozônio;<sup>9</sup>
13. ampliação do efeito estufa,<sup>10</sup> provocando o aquecimento global: a esse respeito, ensina F. PEARCE que a queima de carvão e derivados do petróleo, a prática das queimadas, as altas concentrações de gases lançados na atmosfera pelos pólos industriais e pelos escapamentos dos carros, como o metano e o dióxido de carbono, produzem efeito estufa, ou seja, o aquecimento da terra;<sup>11</sup>
14. formação da chuva ácida:<sup>12</sup> sobre tal problema ambiental, esclarece F. PEARCE que a fumaça liberada pelas chaminés das fábricas e a queima de carvão vegetal produzem gases venenosos, tais como o óxido de

<sup>5</sup> A disponibilidade de água para consumo humano e para a agricultura é, hoje, um recurso escasso em muitos países e causa de guerras entre povos; um bilhão de pessoas não têm água para beber.

<sup>6</sup> *Desertificação*: processo de degradação do solo, natural ou provocado por remoção da cobertura vegetal ou utilização predatória, que, devido a condições climáticas e edáficas peculiares, acaba por transformá-lo em um deserto; a expansão dos limites de um deserto.

<sup>7</sup> *Erosão*: processo de desagregação do solo e transporte dos sedimentos pela ação mecânica da água dos rios (erosão fluvial), da água da chuva (erosão pluvial), dos ventos (erosão eólica), do degelo (erosão glacial), das ondas e correntes do mar (erosão marinha); o processo natural de erosão pode se acelerar, direta ou indiretamente, pela ação humana. A remoção da cobertura vegetal e a destruição da flora pelo efeito da emissão de poluentes em altas concentrações na atmosfera são exemplos de fatores que provocam erosão ou aceleram o processo erosivo natural.

<sup>8</sup> *Agrotóxico*: produtos químicos destinados ao uso em setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas nativas ou implantadas e de outros ecossistemas, e também de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos, bem como as substâncias e produtos empregados como desfolhantes, dessecantes, estimuladores e inibidores do crescimento.

<sup>9</sup> *Camada de ozônio*: camada de gás O<sub>3</sub>, com aproximadamente 20 km de espessura situada a 30 km ou 40 km de altura, concentrando cerca de 90% do ozônio da atmosfera. A *camada de ozônio* na atmosfera protege a terra e os seres vivos que nela vivem dos efeitos nocivos da radiação ultravioleta do sol. Os clorofluorcarbonos (CFC) são produtos químicos responsáveis pela diminuição na espessura da camada de ozônio. Sua diminuição aumenta a radiação ultravioleta, o que provoca uma maior taxa de mutações nos seres vivos, acarretando, ocorrência de distúrbios na formação de proteínas vegetais com comprometimento do crescimento das plantas e redução de safras agrícolas e doenças de pele em animais.

<sup>10</sup> O *efeito estufa* é um componente natural do clima da terra pelo qual certos gases atmosféricos (conhecidos como gases estufa) absorvem algumas das radiações de calor que a terra emite depois de receber energia solar. Este fenômeno é essencial à vida na terra, como se conhece, já que sem ele a Terra seria aproximadamente 30° C mais fria. Entretanto, certas atividades humanas têm o potencial de amplificar o efeito estufa pela emissão de gases estufa (dióxidos de carbono primários, metano, óxido de enxofre, clorofluorcarbonetos, halogenados e ozônio troposférico) para a atmosfera, causando aumento de suas concentrações. O resultado é um aumento nas temperaturas médias globais, isto é, o aquecimento climático (THE WORLD BANK, *Environmental assessment sourcebook*, 1º vol., Washington D.C., The World Bank, 1991, p. 81).

<sup>11</sup> Cf. *O efeito de estufa*, Rio de Janeiro, Edições 70, 1989, p. 59.

<sup>12</sup> *Chuva ácida*: é a chuva contaminada pelas emissões de óxidos de enxofre na atmosfera, decorrentes da combustão em indústrias e, em menor grau, dos meios de transporte.

nitrogênio e o dióxido de enxofre, que se misturam às águas das chuvas e criam o fenômeno de chuva ácida;<sup>13</sup>

15. perda da biodiversidade,<sup>14</sup> da diversidade genética e da diversidade dos ecossistemas presentes na biosfera,<sup>15</sup> tanto nos solos, como nos rios, mares e ar, com perdas irreparáveis para a medicina e para atividades produtivas agrícolas, florestas e pesqueiras;
16. uso da biotecnologia e da engenharia genética, muitas vezes sem nenhuma regulamentação pertinente e sem proceder, paralelamente, à análise dos riscos que podem representar para o meio ambiente e para a saúde animal e humana, face à pressão da globalização econômica; isso nos expõe a possíveis acidentes biotecnológicos, como por exemplo, o uso de alimentos transgênicos;<sup>16</sup>
17. ampliação da rede de usinas nucleares, aumentando, assim, a ameaça de contaminação radiativa tóxica (existem 443 reatores nucleares operando no mundo, e muitos outros em processo de instalação);
18. proliferam no mundo fome, desnutrição, altas taxas de analfabetismo, concentração fundiária, guerras, violência, corrupção, armas químicas e biológicas, narcotráfico, doenças psicológicas depressivas e esquizofrênicas, suicídios e criminalidade;
19. adesão à política de limpeza étnica, exploração do trabalho infantil, exploração do trabalho escravo, ausência da ética em todas as áreas do comportamento humano e falta de solidariedade;
20. grande distância entre ricos e pobres, devido a concentração de renda e da riqueza, atualmente fomentada por uma crescente e acelerada globalização econômica, e ampliação das desigualdades sociais, ocasionando um crescente aumento de favelas totalmente insalubres, como as existentes nas grandes capitais brasileiras; milhares de pessoas miseráveis nascem e morrem literalmente nas ruas, perpetuando-se sem nenhuma expectativa e sem a mínima condição decente de vida.

## 2 MEIOS ATUAIS DE SOLUÇÃO DOS PROBLEMAS AMBIENTAIS DO INÍCIO DO SÉCULO XXI

Os problemas ambientais do século XXI, dada a sua complexidade e peculiaridades, a nosso ver, devem ser solucionados através de novos mecanismos tanto sociais como jurídicos.

O que se tem feito a respeito até hoje é a aplicação de diferentes *formas para tentar solucionar tais problemas*, entre elas podemos citar as seguintes:

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 73.

<sup>14</sup> *Biodiversidade* ou *diversidade biológica*: Refere-se à variedade ou à variabilidade entre os organismos vivos, os sistemas ecológicos nos quais se encontram e as maneiras pelas quais interagem entre si e a ecossfera; pode ser medida em diferentes níveis: genes, espécies, níveis taxonômicos mais altos, comunidades e processos biológicos, *ecossistemas*, *biomas*; e em diferentes escalas temporais e espaciais. Em seus diferentes níveis, pode ser medida em número ou frequência relativa (TORRES, Hernán. *Biological diversity in South America*, Gland, IUCN Special Survival Commission, 1992, p. 143).

<sup>15</sup> *Biosfera*: conjunto de todos os ecossistemas do planeta; conjunto de seres vivos existentes na superfície terrestre; parte sólida e líquida da terra e de sua atmosfera onde é possível a vida: é um sistema único formado pela atmosfera, crosta terrestre, água e mais todas as formas de vida.

<sup>16</sup> *Transgênicos*: organismos criados através da transferência de características – genes – de uma espécie de planta ou animal para outra.

- 1. a proibição pura e simples dos atos e atividades que trazem degradação ambiental, através de expedição de normas jurídicas rigorosas;
- 2. o controle de quem procede contra a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais, principalmente através da aplicação de penalidades;
- 3. a adoção de contramedidas técnicas para impedir ou restaurar a degradação ambiental;
- 4. a adoção de técnicas de prevenção contra a degradação ambiental, como por exemplo, definir como, quando e onde praticar atos e atividades;
- 5. a produção de alternativas locais para a substituição das práticas que possam trazer prejuízos ao meio ambiente e aos recursos naturais.<sup>17</sup>

Dentre tais soluções, a primeira delas (expedição de normas jurídicas proibitivas e rígidas) é a que mais se tem adotado, a ponto de causar o que vem sendo denominado de “barafunda legal”. Segundo o senador JOSÉ INÁCIO FERREIRA, existe uma legislação ambiental rígida, não muito recente, para os velhos problemas ambientais. Na sua opinião, a nossa legislação ambiental é uma verdadeira “barafunda de documentos legais”.<sup>18</sup> Um levantamento realizado pelo próprio *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA* relacionou nada menos nada mais que 67 (sessenta e sete) leis ordinárias, 27 (vinte e sete) decretos-leis, 325 (trezentos e vinte e cinco) decretos, 61 (sessenta e uma) resoluções expedidas pelo *Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA* e, finalmente, 481 (quatrocentos e oitenta e uma) portarias e instruções normativas emitidas apenas pelos diversos órgãos federais que atuam no campo ambiental.

Todo esse fantástico e gigantesco emaranhado legislativo são normas de procedimento dotadas de poder coercitivo, ou seja, normas acompanhadas de sanções, havendo castigos, ônus pecuniários e penas estabelecidas pelo Estado, sejam a nível federal, estadual, distrital ou municipal. Todos esses dispositivos normativos destinam-se àqueles que os infringem, colocando em risco o meio ambiente e os recursos naturais, tanto os renováveis como os não renováveis.

### 3 INEFICÁCIA DAS NORMAS JURÍDICAS AMBIENTAIS

Que as *normas jurídicas ambientais*, mesmo produzidas em volume alucinante, são provenientes da razão, não temos a menor dúvida. No entanto, questionamos se elas, quando de natureza imperativa e rígida, cumprem a sua finalidade primeira, que é justamente impedir a ocorrência do fato, ato, negócio ou atividade considerada prejudicial à preservação do meio ambiente e dos recursos naturais ou se elas são, por si só, solução para os problemas ambientais que ameaçam a qualidade de vida da sociedade brasileira.

*Normas jurídicas coercitivas, imperativas, taxativas ou cogentes* são normas que impõem ou proíbem de maneira categórica, enquanto que as *normas jurídicas rígidas* são aquelas absolutamente inflexíveis, ou seja, que não podem dar margem a qualquer interpretação extensiva.

---

<sup>17</sup> SILVA, Américo Luis Martins da. *Direito do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais*, vol. 1, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 459.

<sup>18</sup> Cf. *Revista BIO*, nº 3, 1977.

Quando se diz, por exemplo, que “é proibido jogar lixo na via pública” (inciso V do art. 41 do Decreto nº 3.179, de 21.9.1999),<sup>19</sup> “é proibido matar ou capturar animais silvestres” (art. 11 do Decreto nº 3.179, de 21.9.1999)<sup>20</sup> ou “é proibido cortar árvores, sem autorização do Poder Público, nas zonas de amortecimento<sup>21</sup> de áreas de preservação permanente” (art. 25 da Lei nº 9.985, de 18.6.2000),<sup>22</sup> têm-se aí 3 (três) regras de procedimento altamente imperativas e rígidas. Se alguém joga lixo na rua, receberá uma multa significativa. Se alguém mata ou captura um animal silvestre, além da multa, estará sujeito à penalidade criminal (art. 29 da Lei nº 9.605, de 12.2.1998).<sup>23</sup> E se alguém corta árvores, sem

---

<sup>19</sup> “Art. 41. 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: Multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), ou multa diária.

§1º. Incorre nas mesmas multas, quem: I- tomar uma área, urbana ou rural, imprópria para ocupação humana; II- causar poluição atmosférica que provoque a retirada, ainda que momentânea, dos habitantes das áreas afetadas, ou que cause danos diretos à saúde da população; III- causar poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade; IV- dificultar ou impedir o uso público das praias; V- lançar resíduos sólidos, líquidos ou gasosos ou detritos, óleos ou substâncias oleosas em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos; e VI- deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível.

§2º. As multas e demais penalidades de que trata este artigo serão aplicadas após laudo técnico elaborado pelo órgão ambiental competente, identificando a dimensão do dano decorrente da infração.”

<sup>20</sup> “Art. 11. Matar, perseguir, caçar, apanhar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida: Multa de R\$500,00 (quinhentos reais), por unidade com acréscimo por exemplar excedente de: I. R\$5.000,00 (cinco mil reais), por unidade de espécie constante da lista oficial de fauna brasileira ameaçada de extinção e do Anexo I da Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção - CITES; e II- R\$3.000,00 ( três mil reais), por unidade de espécie constante da lista oficial de fauna brasileira ameaçada de extinção e do Anexo II da CITES.

§1º. Incorre nas mesmas multas: I- quem impede a procriação da fauna, sem licença, autorização ou em desacordo com a obtida; II- quem modifica, danifica ou destrói ninho, abrigo ou criadouro natural; ou III- quem vende, expõe à venda, exporta ou adquire, guarda, tem cativeiro ou depósito, utiliza ou transporta ovos, larvas ou espécimes da fauna silvestre, nativa ou em rota migratória, bem como produtos e objetos dela oriundos, provenientes de criadouros não autorizados ou sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente.

§2º. No caso de guarda doméstica de espécime silvestre não considerada ameaçada de extinção, pode a autoridade competente, considerando as circunstâncias, deixar de aplicar a multa, nos termos do § 2º do art. 29 da Lei nº 9.605, de 1998.

§3º. No caso de guarda de espécime silvestre, deve a autoridade competente deixar de aplicar as sanções previstas neste Decreto, quando o agente espontaneamente entregar os animais ao órgão ambiental competente.

§ 4º. São espécimes da fauna silvestre todos aqueles pertencentes às espécies nativas, migratórias e quaisquer outras, aquáticas ou terrestres, que tenham todo ou parte de seu ciclo de vida ocorrendo dentro dos limites do território brasileiro ou em águas jurisdicionais brasileiras.”

<sup>21</sup> *Zona de amortecimento*: o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade (inciso XVIII do art. 2º da Lei nº 9.985, de 18.6.2000).

<sup>22</sup> “Art. 25. As unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos.

§1º. O órgão responsável pela administração da unidade estabelecerá normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos de uma unidade de conservação.

§2º. Os limites da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos e as respectivas normas de que trata o § 1º poderão ser definidas no ato de criação da unidade ou posteriormente.”

<sup>23</sup> “Art. 29. Matar, perseguir, caçar, apanhar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida: Pena - detenção de seis meses a um ano, e multa.

§1º. Incorre nas mesmas penas: I- quem impede a procriação da fauna, sem licença, autorização ou em desacordo com a obtida; II- quem modifica, danifica ou destrói ninho, abrigo ou criadouro natural; III- quem vende, expõe à venda, exporta ou adquire, guarda, tem em cativeiro ou depósito, utiliza ou transporta ovos, larvas ou espécimes da fauna silvestre, nativa ou em rota migratória, bem como produtos e objetos dela oriundos, provenientes de criadouros não autorizadas ou sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente.

§2º. No caso de guarda doméstica de espécie silvestre não considerada ameaçada de extinção, pode o juiz, considerando as circunstâncias, deixar de aplicar a pena.

§3º. São espécimes da fauna silvestre todos aqueles pertencentes às espécies nativas, migratória e quaisquer outras, aquáticas ou terrestres, que tenham todo ou parte de seu ciclo de vida ocorrendo dentro dos limites do território brasileiro, ou águas

\_autorização das autoridades ambientais, nas zonas de amortecimento de áreas de preservação permanente, além da multa (art. 25 do Decreto nº 3.179, 21.9.1999),<sup>24</sup> estará sujeito à penalidade criminal (art. 40 da Lei nº 9.605, de 12.2.1998,<sup>25</sup> combinado com o art. 27 do Decreto nº 99.274, de 6.6.1990).<sup>26</sup>

Todavia, perguntamos: – Qual a eficácia da norma contida no inciso V do art. 41 do Decreto nº 3.179, de 21.9.1999, nas localidades em que o serviço público de coleta de lixo e outros detritos é precário, ou dentro dos chamados “bolsões de miséria”, em que tais serviços são praticamente inexistentes? Portanto, não é difícil verificar que a proibição da norma ambiental depende fatalmente de uma medida do Estado, principalmente junto às comunidades pobres, que permita a eficácia da proibição. Por sinal, em 1991, o coordenador do *Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável*, no Brasil, MÁRCIO FORTES afirmou que “uma nova ordem econômica mundial e uma revolução ambiental envolvendo a integração de critérios econômicos à prática ecológica: é alcançada pela aceleração do desenvolvimento, uma vez que o que polui é a miséria”.<sup>27</sup> Todavia, tal afirmação reflete apenas uma parte da verdade. O *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano de 1999*, produzido pela *Organização das Nações Unidas – ONU* dispõe de dados bastantes seguros sobre o Brasil que revelam uma minoria de habitantes adotando padrões de consumo dos países ditos de primeiro mundo, e lança nos ecossistemas resíduos e dejetos semelhantes aos das sociedades tidas como ricas. No entanto, os pobres também produzem resíduos e efluentes nocivos, sendo privados do acesso à água tratada, de condições sanitárias e de moradias adequadas.

Inclusive, na opinião LUIZ SÉRGIO PHILIPPI, os pobres degradam o meio ambiente com seus esgotos e resíduos e são levados a adotar um comportamento destrutivo frente ao meio ambiente. Estes problemas estão relacionados diretamente, pois, ao *desenvolvimento desigual* (que só beneficia a parcela mais abastada da população, ou seja, uma pequena parte da população tem acesso a uma parcela substancial da crescente produção de bens e serviços, enquanto uma proporção muito grande é forçada a sobreviver com o restante) e são mais crônicos e evidentes nas áreas urbanas, já que em tais localidades é que existem elevadas concentrações de populações pobres, provocadas, principalmente, pelo *êxodo rural* dos últimos 50 (cinquenta) anos (provocado pela não realização da reforma agrária; pela concentração da distribuição dos investimentos na área urbana; pelo processo de desenvolvimento segundo a fórmula do crescente endividamento externo em boa parte das vezes improdutivo, etc.), o qual superou o crescimento

---

jurisdicionais brasileiras.

§4º. A pena é aumentada de metade, se o crime é praticado: I- contra espécie rara ou considerada ameaçada de extinção, ainda que somente no local da infração; II- em período proibido à caça; III- durante a noite; IV- com abuso de licença; V- em unidade de conservação; VI- com emprego de métodos ou instrumentos capazes de provocar destruição em massa.

§5º. A pena é aumentada até o triplo, se o crime decorre do exercício de caça profissional;

§6º. As disposições deste artigo não se aplicam aos atos de pesca.”

<sup>24</sup> “Art. 27. Causar dano direto ou indireto às Unidades de Conservação e às áreas de que trata o art. 27 do decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, independentemente de sua localização: Multa de R\$200,00 (duzentos reais) a R\$50.000,00 (cinquenta mil reais).”

<sup>25</sup> “Art. 40. Causar dano direto ou indireto às Unidades de Conservação e às áreas de que trata o art. 27 do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, independentemente de sua localização: Pena - reclusão, de um a cinco anos.

§1º. Entende-se por Unidades de Conservação as Reservas Biológicas, Reservas Ecológicas, Estações Ecológicas, Parques Nacionais, Estaduais e Municipais, Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais, Áreas de Proteção Ambiental, Áreas de Relevante Interesse Ecológico e Reservas Extrativistas ou outras a serem criadas pelo Poder Público.

§2º. A ocorrência de dano afetando espécies ameaçadas de extinção no interior das Unidades de Conservação será considerada circunstância agravante para a fixação da pena.

§3º. Se o crime for culposos, a pena será reduzida à metade.”

<sup>26</sup> “Art. 27 - Nas áreas circundantes das Unidades de Conservação, num raio de dez quilômetros, qualquer atividade que possa afetar a biota ficará subordinada às normas editadas pelo CONAMA.”

<sup>27</sup> Apud J. S. Quintas, “Educação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável”. In: *Congresso de Educação Ambiental*, Santos, Litoral Paulista e Mata Atlântica-1, 1996, p. 55.

populacional: neste período houve uma redistribuição da população brasileira, que hoje é de 78% (setenta e oito por cento) nas cidades e 22% (vinte e dois por cento) no campo.<sup>28</sup>

Acrescenta LUIZ SÉRGIO PHILIPPI que, nas grandes cidades brasileiras, uma proporção considerável da população enfrenta condições de vida bastante precárias. Segundo ele, a degradação associada à pobreza é uma consequência direta da degradação associada à riqueza e é muito visível. Os *problemas ambientais urbanos comuns* aos países industrializados (a poluição do ar, da água e da terra) são reforçados por um crescimento demográfico desordenado e com baixíssimos padrões de qualidade de vida. Uma grande parcela da população urbana do terceiro mundo, devido a sua miserável condição financeira (agravada pelo longo período de recessão que atravessamos), caracteriza-se por viver espremida em moradias inadequadas, em terrenos ilegais ou com condições desfavoráveis, como encostas de morros, áreas propensas a enchentes ou a altos índices de poluição. Sendo assim, os assentamentos pobres apresentam consideráveis déficits dos serviços básicos necessários para uma vida saudável e adequada. E, ainda, por serem assentamentos ilegais, as autoridades públicas relutam em prover tais serviços. Além disso, muitas vezes os assentamentos são alagados e infestados com lixo, tornando-se criadouros ideais para ratos, insetos e outros transmissores de doenças. Frequentemente ocorrem problemas de hábitos inadequados de higiene nos assentamentos pobres. Isso tende a acontecer onde é elevada a concentração de migrantes recém chegados da zona rural, com muitos portadores de doenças infecciosas e com deficiências educacionais que resultam em hábitos sociais e de higiene inadequados. Muitas vezes o lixo doméstico se acumula próximos às casas. Esse fato, aliado às condições sanitárias, vem criando condições propícias para a disseminação de doenças tipicamente rurais em áreas urbanas. Finalmente, o ambiente físico e social inadequado das populações urbanas de baixa renda é favorável aos acidentes domésticos e de rua, à alienação, ao estresse e à instabilidade social. São elevados os níveis de desemprego e subemprego, assim como os de criminalidade.<sup>29</sup>

Este conjunto de impactos ambientais (típico do desenvolvimento desigual) constitui o âmago de importantíssimas questões ambientais, enfatizadas pela relação entre a pobreza, o déficit sanitário e o meio ambiente, que desafiam a eficácia da legislação ambiental em vigor no Brasil.

Perguntamos, ainda, — Qual a eficácia da norma contida no art. 11 do Decreto nº 3.179, de 21.9.1999, nos *bolsões de inviabilidade econômica*, onde a luta pela simples sobrevivência faz com que a necessidade de matar ou capturar animais silvestres seja muito mais forte que o temor pela penalidade prevista na norma jurídica? Como impor temor pela sanção legal, que proíbe a captura ou caça de animais silvestres, a uma família de assentados ou posseiros, sem recursos financeiros para plantio ou para sustento mínimo, acampada nas proximidades de Reserva Biológica – REBIO ou Reserva de Fauna declarada de preservação permanente?

Aos olhos de muitas pessoas, este questionamento pode parecer à primeira vista uma “grande bobagem”. Todavia, é público que o Brasil se constitui, hoje, um país onde a pobreza, a miséria, o desemprego e o quadro de exclusão social é muitíssimo significativo. Tanto é que 60 milhões de pessoas que vivem no Brasil estão nesta deplorável situação. Já neste início do século XXI, o Brasil apresenta a

---

<sup>28</sup> Cf. “A construção do Desenvolvimento Sustentável”. In: *Educação Ambiental: Curso Básico a Distância: questões ambientais: conceito, história, problemas e alternativas*, 2º vol., 2ª ed., coordenado por Ana Lúcia Tostes de Aquino Leite e Naná Mininni-Medina, Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2001, pp. 314-316.

<sup>29</sup> Cf. *op. cit.*, p. 316.



\_fantástica estatística de 37% (trinta e sete por cento) da população vivendo abaixo da linha da pobreza.<sup>30</sup> Sob os efeitos do processo de globalização da economia, esta percentagem tende a crescer.

Certo é que o processo de globalização da economia tem proporcionado ao Brasil e a outros países do Terceiro Mundo, que lutam desesperada e desordenadamente para se desenvolver, impactos positivos e negativos do ponto de vista econômico, social, cultural, tecnológico e ambiental. Esse fenômeno mundial de integração econômica impõe homogeneização de gostos, por intermédio de mecanismos publicitários e de marketing, rompendo os elos culturais e desconstruindo identidades próprias de cada grupo social; esse destruidor de culturas determina a qualidade de vida de um grupo social através de imposições do livre mercado, o qual produz a exclusão de boa parte da população menos favorecida e, ao mesmo tempo, oferece aos que conseguiram nele permanecer o consumo de bens apoiado numa maciça campanha de transformar o supérfluo em necessidade.<sup>31</sup> Todavia, no âmbito econômico, os efeitos negativos tendem quase sempre a superar em muito os efeitos positivos, especialmente pelo fato de o Brasil depender substancialmente de tecnologias e conhecimentos oriundos de países desenvolvidos e, por isso mesmo, não ter como concorrer de igual para igual no mercado globalizado. Como o governo brasileiro vem se engajando cada vez mais no sistema globalizado, devemos esperar mais pobreza, mais miséria, mais subconsumo, mais desemprego, mais acesso desigual aos meios produtivos, mais falta de acesso ao conhecimento científico e tecnológico, maior exclusão social (desajustes sociais), mais conflitos políticos e econômicos, mais violação dos direitos humanos básicos, mais dominação, mais opressão e maior perda de liberdade.

O *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano*, edição de 1999, produzido pelo *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD*, com base em dados de 1997 para 174 (cento e setenta e quatro) países, concluiu que o planeta estava chegando às vésperas do século XXI com desigualdades mundiais na renda e níveis de vida de proporções realmente assustadoras: “a diferença de renda entre os 20% mais ricos da população mundial e os 20% mais pobres, medida pela renda nacional média, aumentou de 30 para 1 em 1960 e para 74 para 1 em 1997”. O Relatório concluiu, ainda, que a integração econômica do planeta (chamada de “globalização”) tem contribuído para aumentar as desigualdades, bem como que os desníveis sociais não aumentaram apenas entre países, mas também dentro de certos países. Mesmo nações ricas como aquelas da *Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE*, que tem em seu quadro os 29 (vinte e nove) países supostamente mais industrializados do mundo, constataram grandes aumentos na desigualdade depois dos anos 80. Estes dados do *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD* dão legitimidade a tese no sentido da existência de uma *globalização essencialmente assimétrica* (em benefício de poucos), muito distante da utópica *globalização simétrica* almejada por muitos. Os números da *assimetria em nível global* indicam que a parcela de 20% (vinte por cento) da população mundial que vive nos países de renda mais elevada concentra: a) 86% (oitenta e seis por cento) do Produto Interno Bruto - PIB mundial; b) 82% (oitenta e dois por cento) das exportações mundiais; c) 68% (sessenta e oito por cento) do investimento direto (aquele que se destina à produção, não a papéis); e d) 74% (setenta e quatro por cento) das linhas telefônicas. Para os 20% (vinte por

---

<sup>30</sup> Estudos recentes da Organização das Nações Unidas – ONU sobre a qualidade de vida entre os diversos países no mundo denunciam que 15,8% da população brasileira (26 milhões de pessoas) não têm acesso às condições mínimas de saúde, educação e serviços básicos. No que se refere a distribuição de renda, o Brasil apresenta dados alarmantes e está classificado como o pior da América Latina: isto porque os 20% mais pobres ficam com apenas 2,5% da renda produzida no país, enquanto que os 20% mais ricos detêm 63,4% dela. Por outro lado, os referidos estudos da ONU denunciam também que o crescimento econômico no Brasil não favorece a população pobre: o Produto Interno Bruto – PIB (medido pelo conjunto das riquezas de um país dividido pelo seu número de habitantes) *per capita* dos 20% mais ricos é 32 (trinta e duas) vezes maior do que o dos 20% mais pobres; a renda dos mais pobres cresce menos que o Produto Interno Bruto – PIB *per capita*.

<sup>31</sup> Cf. Luiz Sérgio Philippi, *op. cit.*, 2º vol., p. 322.

cento) mais pobres, resta, de todos estes itens, apenas 1% (um por cento), com exceção do número de telefones (1,5%).

Com tanta gente vivendo abaixo da linha da pobreza, é muito difícil conscientizá-las da necessidade de que cada um deve empenhar-se na preservação do meio ambiente, de que cada um deve sensibilizar-se pela proteção da fauna e da flora. Portanto, *preservação do meio ambiente não se harmoniza muito bem com estado de absoluta inviabilidade econômica*. Entre sobreviver e matar um animal silvestre é evidente que o ser humano ("sem-alimento"), levado inclusive pelo instinto de sobrevivência, muito natural em todas as espécies de seres vivos, optará pela caça do animal silvestre, esteja ele incluído ou não na relação dos que se encontram "em extinção".

Perguntamos, finalmente: — Qual a eficácia da norma contida no art. 25 da Lei nº 9.985, de 18.6.2000, nas localidades em que os socialmente excluídos não tem onde morar (em vista não poderem comprar um imóvel por mais simples que seja, nem alugar uma residência onde possa instalar sua família) e precisam cortar árvores, mesmo sem autorização do Poder Público, nas zonas de amortecimento de áreas de preservação permanente? Entre viver vagando sem local seco, seguro e adequado para se alojar e cortar árvores para, pelo menos, com suas próprias mãos, construir um modesto "barraco" no meio do mato, onde possa ficar abrigado da chuva, do vento, do sol e de outras intemperanças, certamente o "sem-teto" vai ignorar o conteúdo da norma jurídica e vai cortar tantas árvores protegidas quanto forem necessárias para construir o seu "barraco".

Este é mais um dos elementos que compõem o "sistema de armadilhas da pobreza", o qual impõe uma forte degradação na qualidade de vida de milhões de pessoas e, por via de consequência, acaba por fortalecer decisivamente o vínculo entre a pobreza e a tensão ambiental. No mesmo sentido, DURNING menciona que o perfil da pobreza torna-se cada vez mais ambiental. Os pobres não apenas sofrem desproporcionalmente devido aos danos ao meio ambiente, provocados por aqueles que se encontram em melhores condições, mas eles próprios se convertem em uma das causas mais importantes do declínio ecológico.<sup>32</sup>

Não devemos imaginar que esta "crise de imperatividade e de eficácia" está restrita ao âmbito ambiental. Em outras áreas, as normas jurídicas imperativas e rígidas têm, também, se mostrado um verdadeiro fracasso, entre elas podemos citar as normas de natureza econômica, ou de intervenção do Estado na economia. Todavia, por ser um campo que exige uma resposta governamental muito mais rápida, é visível transformações na estrutura normativa.

As autoridades burocratas e econômicas perceberam, já há algum tempo, que um dos aspectos mais importantes do mundo jurídico é o relativo à *sanção*. Pode esta ser vista como a *garantia do cumprimento do conteúdo da norma jurídica*. Esta garantia pode revestir a forma de uma *penalidade*, mas pode também, em maior número de casos, manifestar-se como *premiabilidade*. Tudo está a depender do conteúdo jurídico cujo cumprimento se pretende garantir.<sup>33</sup>

A maioria das *normas interventoras* anteriores às atuais assumia um *caráter proibitivo e repressivo*, não se pretendendo com elas levar os entes privados a adaptar certos comportamentos ou a efetuar certas prestações positivas conformes ao interesse geral definido pelas autoridades. É por esta razão que se fala, para caracterizar esta forma de intervenção, que se prolongou, com a exceção do período mercantilista, até ao final da I Grande Guerra, de um *dirigismo econômico negativo*, assente em simples *atos preventivos e repressivos das autoridades*. No

---

<sup>32</sup> Apud Luiz Sérgio Philippi, *op. cit.*, p. 319.

<sup>33</sup> FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito Econômico*. Rio de Janeiro, Forense, 1994, p. 27.

\_modelo jurídico do Estado Liberal não havia normas interventoras, já que este modelo se caracterizava pela separação absoluta entre o Direito Público e o Direito Privado e o predomínio da autonomia da vontade privada na esfera econômica. O Direito Público era considerado como absolutamente impermeável à economia, que era exclusiva da esfera da atividade privada e conseqüentemente do Direito Privado. Os interesses da coletividade eram aí realizados espontaneamente através do livre jogo da iniciativa e do risco individuais, permeáveis tão-só ao Direito Privado comum e Direito Comercial. O lugar privilegiado para a manifestação da liberdade individual na esfera econômica era o mercado. Este se configura como um sistema de confronto e harmonização de interesses individuais, baseado em regras próprias, impermeáveis à vontade do Estado. Neste sentido se pode dizer que do ponto de vista do pensamento liberal, o mercado é uma barreira ao Estado, uma zona livre da sua intervenção e, portanto, um critério visível da liberdade individual.<sup>34</sup>

Segundo o novo entendimento do Estado de Direito, *a intervenção dos Poderes Públicos na economia modificou não só o conteúdo da lei constitucional e legislativa, mas também fez colocar em novos moldes a questão do conceito de Estado de Direito. A intervenção do Estado na economia obrigou, porém, a lei constitucional a assumir novo conteúdo e que se traduziu nomeadamente no reconhecimento de direitos e deveres econômicos e sociais, bem como na tomada de posição a favor de uma certa e determinada ordem econômica a construir. O Estado de Direito torna-se assim permeável a conteúdos socioeconômicos que alteram o seu entendimento.*<sup>35</sup> Ele transforma-se de garantia dos limites do Poder e do respeito pela liberdade individual em um programa normativo de realizações. E como programa normativo de realizações, *a intervenção estatal* passou a adotar, *não mais normas interventoras de caráter proibitivo e repressivo como em tempos distantes, mas normas interventoras de caráter meramente orientador ou de prêmio. Para se fazer cumprir as diretrizes traçadas pelo Estado, ele próprio abandonou a proibição e a repressão e passou a utilizar a motivação através da premiação.*

Ao estabelecer *metas econômicas* a serem atingidas, não pode o legislador pretender assegurar o seu cumprimento através da imposição de sanções penais, sem correr o risco grave do descumprimento e da impunibilidade. *A coercibilidade* (possibilidade de cumprimento não espontâneo da norma) *econômica se rege por parâmetros bem diferentes.* O Estado para atingir seus objetivos promocionais, para levar as empresas a aderir ao plano e aos programas por ele propostos, se vale de uma técnica nova para garantir o cumprimento da Lei. As *metas econômicas* fixadas pelo Estado são mais eficazmente alcançadas através da imposição de *sanções premiais.* Aquelas empresas que aderem aos objetivos estabelecidos pelo governo são premiadas com a *concessão de subsídios fiscais, abatimentos e descontos no Imposto de Renda, de privilégios para importação de equipamentos e matéria prima, de empréstimos favorecidos, etc. A coercibilidade econômica se manifesta também através de premiações de caráter moral, tais como restrições ao bom nome* (impedimento imposto pelo Banco Central no sentido de não poder obter talonário de cheque e empréstimo bancário subsidiado) ou inclusões em *listas negras* (por exemplo, lista de proibidos a participar de licitação pública no âmbito da Administração Pública Federal).<sup>36</sup>

#### **4 A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA ORDEM AMBIENTAL**

A exemplo do que aconteceu com a ordem econômica, as peculiaridades do meio ambiente e dos recursos naturais também reclamam a construção de uma

---

<sup>34</sup> MONCADA, Luis S. Cabral de. *Direito Econômico*, Coimbra, Coimbra Editora, 1986, pp. 15-18.

<sup>35</sup> Cf. Luis S. Cabral de Moncada, *op. cit.*, p. 21.

<sup>36</sup> Cf. João Bosco Leopoldino da Fonseca, *op. cit.*, pp. 27-28.

*nova ordem ambiental. O dirigismo ambiental negativo, assente em simples atos preventivos e repressivos das autoridades ambientais, tem mostrado ser uma forma de intervenção do Estado nas questões ambientais já bastante ultrapassada. Portanto, a busca de efetiva eficácia das normas jurídicas ambientais queda-se pela necessidade de se construir uma nova ordem ambiental. A coercibilidade ambiental (possibilidade de se conseguir de forma coercitiva o cumprimento da norma ambiental) se deve reger por parâmetros próprios e diferentes dos parâmetros que se mostraram adequados para outras áreas (econômica, tributária, financeira, comercial, etc.). Talvez o sistema constituído apenas por normas de caráter meramente orientador ou de prêmio não seja suficientemente adequado ao âmbito ambiental. De qualquer forma, está mais do que demonstrado que o sistema baseado apenas em normas interventoras de caráter proibitivo e repressivo também não é apropriado para solucionar os gravíssimos problemas ambientais.*

A nosso ver, pelo lado jurídico, entendemos mais adequado um sistema misto, no qual se possa aplicar harmoniosamente normas ambientais de caráter meramente orientador ou de prêmio, apoiadas em alguns pontos de alto risco por normas ambientais de caráter proibitivo e repressivo. Porém, tal sistema deve fazer parte de um conjunto de medidas muito mais amplo, pois sua eficácia jurídica é diretamente dependente da adoção de atos inerentes a outras áreas não localizadas dentro do campo jurídico, principalmente no que diz respeito à gestão ambiental.<sup>37</sup>

A propósito, LUÍZ LEGAZ Y LACAMBRA lembra que a garantia do Direito é todo fator suscetível de atuar com eficácia como meio de assegurar a vigência do mesmo. A vigência de uma ordem jurídica implica um mínimo de aceitação por parte da sociedade, e tanto mais vigente está um ordenamento quanto maior seja o grau e acatamento que recebe e menor, por conseguinte, o número de vontades rebeldes a suas normas.<sup>38</sup>

As questões ambientais extrapolam e muito o campo jurídico e abrange o campo de várias outras ciências. Todavia, as questões ambientais constituem, antes de mais nada, um problema eminentemente social, de difícil solução nos casos em que não se consiga levar uma sociedade a criar hábitos, costumes e valores ambientalmente corretos. Para que isto se torne realidade, entendemos que adotar apenas o caminho jurídico não é o mais recomendado. Uma lei proibitiva e repressiva existe porque a comunidade, onde ela se aplica, tende a proceder em contrário. Nas comunidades onde se age naturalmente no mesmo sentido que a lei determina, esta lei tende ao desaparecimento ou é inócua. No entanto, as leis que são contrárias à natureza, à necessidade e às tendências imutáveis do ser humano tendem à ilegitimidade social, a desobediência generalizada e a serem substituídas por costumes alternativos. Portanto, a fim de se ter soluções efetivas para as questões ambientais de grande relevância deve-se criar hábitos, costumes e valores ambientalmente corretos, adequando-os à natureza, à necessidade e às tendências imutáveis do ser humano, e, concomitantemente, dotar as pessoas da capacidade efetiva em satisfazer suas necessidades básicas (inclusão social).

É sabido que o homem é um ser em ação, que elabora planos e dirige o seu movimento, com o objetivo de alcançar determinados fins. Segundo PAULO NADER, a escolha desses fins não é feita por acaso, mas em função do que o homem considera importante à sua vida, de acordo com os valores que elege. A atividade humana, em última análise, é motivada pelos valores. Estes assumem a condição de fator decisivo, determinante dos projetos que o homem constrói e de cada

---

<sup>37</sup> *Gestão ambiental*: administração do uso dos recursos ambientais, por meio de ações ou medidas econômicas, investimentos e providências institucionais e jurídicas, com finalidade de manter ou recuperar a qualidade do meio ambiente, assegurar a produtividade dos recursos e o desenvolvimento social.

<sup>38</sup> Cf. *Filosofia Del Derecho*, Barcelona, Ariel, 1972, p. 402.

*\_providência que toma. Para ele, a idéia de valor está vinculada às necessidades humanas. Só se atribui valor a algo, na medida em que este pode atender a alguma necessidade. Assim, a necessidade gera o valor; este coloca o homem em ação, que por sua vez vai produzir algum resultado prático: a obtenção de algum objeto natural ou cultural, ou a mentalização e vivência espiritual de objeto ideal ou metafísico. A idéia de valor se compreende na noção que temos entre o bem e o mal, entre as coisas que promovem o homem e as que o destroem. O valor não existe no ar, desvinculado dos objetos. Vem impregnado na realidade, na existência. Todo processo cultural é estruturado com vista à realização de um valor próprio. A Estética existe em função do "bello", a Técnica visa a alcançar o "útil", a Moral projeta o "bem", a Religião valoriza a "divindade" e o Direito tem na "justiça" a sua causa principal.*<sup>39</sup>

Todavia, a solução das questões ambientais exige criação de uma ampla malha de valores compromissados com a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais, envolvendo todo o processo cultural. De maneira que passaríamos a falar da Estética que existisse em função do "ambientalmente bello", a Técnica visando a alcançar o "útil e ecologicamente limpo, ao mesmo tempo", a Moral projetando a elevação do meio ambiente preservado à categoria de "bem" e da sua degradação, seja ela de que espécie for, à categoria de "mal" e o Direito atrelar a preservação da natureza à idéia de justo.

Em suma, para dar soluções efetivas e definitivas às questões ambientais, não basta expedir normas jurídicas de maneira maciça, complexa e atabalhoadamente, serão necessários, no mínimo, duas medidas extrajurídicas básicas: a) *levar as pessoas a modificar suas ações materiais*; e b) *introduzir novos métodos de gestão do meio ambiente e dos recursos naturais*. Para tanto, deve-se buscar um "compromisso entre governo e as comunidades". A *participação comunitária nos processos de decisão e de gestão ambiental é fundamental, ou seja, é necessário que as pessoas façam parte do planejamento e da gestão de usos (manejo) dos recursos naturais dos ecossistemas onde elas vivem, bem como participem de soluções dos problemas gerados pela sociedade e suas implicações no meio.*

Segundo ANTÔNIO CARLOS MACHADO DA ROSA e LUIZ SÉRGIO PHILIPPI, isto significa dizer que a *gestão ambiental* deva ser compartilhada por, pelo menos, 2 (dois) diferentes setores: a) *governo* (federal, distrital, estadual e municipal); e b) *sociedade civil*. Lembramos que existem 3 (três) categorias de modelos de gestão ambiental: a) *gestão pelo governo*, através de instrumento legais; b) *gestão pelo mercado*, quando o mercado define critérios de usos e de bens; e c) *gestão pela comunidade*.<sup>40</sup> Todavia, o que se verifica na maioria das vezes é que apesar da Constituição Federal ressaltar o *caráter da descentralização*, o poder não é descentralizado, gerando nos indivíduos um *descompromisso com as questões ambientais coletivas e/ou públicas*.<sup>41</sup>

Como métodos dessa atuação participativa no âmbito ambiental, sugerimos a adoção de medidas já consagradas em outras áreas. A título de ilustração, citamos o combate à seca na Região Nordeste, o qual criou o sistema de absorção da mão-de-obra retirante na construção de açudes. Através desse método simples e eficaz, tocam-se obras importantes contra a seca no Nordeste e, ao mesmo tempo, proporcionam-se meios de subsistências à população de baixa renda, vítimas dos

---

<sup>39</sup> Cf. *Introdução ao Estudo do Direito*, 11ª ed., Rio de Janeiro, Editora Forense, 1995, pp. 77-78.

<sup>40</sup> *Sociedade civil*: a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais. Em outras palavras, sociedade civil é representada como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem ao seu encargo resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os (BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, N. & PASQUINO, G., *Dicionário de Política*, organizado por Norberto Bobbio, Brasília, Editora UNB, 1992, verbete "sociedade civil".)

<sup>41</sup> Cf. "Problemas e potencialidades ambientais globais, regionais, estaduais e locais". In: *Educação Ambiental: Curso Básico a Distância: questões ambientais: conceito, história, problemas e alternativas*, 2º vol., 2ª ed., coordenado por Ana Lúcia Tostes de Aquino Leite e Naná Mininni-Medina, Brasília, Ministério do Meio Ambiente, 2001, p. 279.

impedidos efeitos da estiagem prolongada. Este método poderia ser utilizado também no campo ambiental, criando-se, por exemplo, frentes de trabalho para a população pobre encravada nas *zonas de amortecimento das áreas de proteção permanente*, a fim de se realizar atividades importantes para a unidade de preservação (construção de cercas, replantio de flora nativa, etc.) e, ao mesmo tempo, proporcionar meios de subsistência para os socialmente excluídos, com o apoio de atividades relacionadas com a *educação ambiental não-formal* (processo de elucidação ambiental que se destina à comunidade como um todo). Como se vê, não basta apenas proibir o corte de árvores, proibir a caça de animais silvestres e proibir o despejo de resíduos ou sobras em lugares não apropriados, é necessário criar condições para a comunidade compreender a necessidade de preservar o meio ambiente e os recursos naturais, subsistir com meios alternativos e se engajar no manejo participativo correto da natureza.

Acrescenta ANTÔNIO CARLOS MACHADO DA ROSA e LUIZ SÉRGIO PHILIPPI que as ações e medidas de *gestão ambiental* visando produzir soluções válidas para as questões ambientais, podem ser:

1. *ações de natureza preventiva* (destinadas a evitar novas formas de degradação), que são as seguintes:
  - a) educação ambiental;<sup>42</sup>
  - b) licenciamento ambiental<sup>43</sup> de atividades potencialmente poluidoras ou degradadoras;
  - c) avaliação de impactos ambientais para grandes obras;<sup>44</sup>
  - d) programas e planos diretores de utilização de recursos ambientais;
  - e) criação de unidades de conservação;<sup>45</sup>
2. *ações de natureza corretiva* (destinadas a recuperar a qualidade ambiental), que são as seguintes:
  - a) educação sobre o consumo, necessidades e superficialidades;
  - b) incentivos econômicos para aquisição de equipamentos;
  - c) investimentos em pesquisa;
  - d) plano de recuperação de sistemas ambientais;
  - e) controle ambiental (fiscalização e acompanhamento) por parte do governo das atividades que utilizem e poluam o meio ambiente;

---

<sup>42</sup> *Educação Ambiental*: processo de aprendizagem e comunicação de problemas relacionados à interação dos homens com seu ambiente natural. É o instrumento de formação de uma consciência, através do conhecimento e da reflexão sobre a realidade ambiental (FEEMA/RJ, Assessoria de Comunicação, informação pessoal, 1986). O processo de formação e informação social orientado para: I- o desenvolvimento de consciência crítica sobre a problemática ambiental, compreendendo-se como crítica a capacidade de captar a gênese e a evolução dos problemas ambientais, tanto em relação aos seus aspectos biofísicos, quanto sociais, políticos, econômicos e culturais; II- o desenvolvimento de habilidades e instrumentos tecnológicos necessários à solução dos problemas ambientais; III- o desenvolvimento de atitudes que levem à participação das comunidades na preservação do equilíbrio ambiental (Resolução/CONAMA nº 02/85).

<sup>43</sup> *Licenciamento ambiental*: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentos e as normas técnicas aplicáveis ao caso — Resolução/CONAMA nº 237, de 1997.

<sup>44</sup> *Avaliação de Impacto Ambiental*: instrumento de política ambiental que toma a forma geral de um processo concebido para assegurar que se faça uma tentativa sistemática e conscienciosa de avaliar as conseqüências ambientais da escolha entre as várias opções que se podem apresentar aos responsáveis pela tomada de decisão.

<sup>45</sup> *Unidades de conservação*: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

- 3. *ações de natureza de potencialização* (destinadas a otimizar as formas de utilização dos recursos ambientais, ou seja destinadas a prevenção de novos danos ao meio ambiente, implicando a alteração das formas tradicionais de utilização, em benefício do desenvolvimento), que são as seguintes:
- a) educação sobre o consumo, necessidades e superficialidades;
  - b) reciclagem de rejeitos;<sup>46</sup>
  - c) racionalização do uso da energia;
  - d) aproveitamento de fontes alternativas de energia;
  - e) desenvolvimento de tecnologia limpa;
  - f) mudança de comportamento dos grupos sociais.<sup>47</sup>

Quanto à designação “barafunda de documentos legais” utilizada como referência ao excesso de normas jurídicas ambientais, entendemos que a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais exige um bom número de boas disposições normativas e não uma infinidade de leis, decretos e outras espécies de normas jurídicas isoladas e que não vigorem fazendo parte de um todo harmonioso.

Os códigos são construções sistemáticas e orgânicas de preceitos jurídicos. A partir dos séculos XVIII e XIX, tomou ênfase o movimento codificador que procurou alcançar uma sistematização nacional do ordenamento jurídico. O *fenômeno econômico*, por exemplo, que se caracteriza pela sua mais firme aderência ao concreto, ao essencialmente *mutável*, não se coaduna com normas sistematizadas com intuito de perenizar os princípios. Todavia, o corpo de normas jurídicas ambientais não se centraliza em torno de metas a serem atingidas por determinadas políticas ambientais. A condução da política ambiental depende intimamente de *princípios jurídicos de natureza ambiental que necessitam ser codificados*, ou seja, necessitam se integrar a um corpo único e harmonioso, justamente porque *sua imutabilidade exige normas jurídicas que perenizem os princípios ambientais*.

## 5 CONCLUSÃO

Como se vê, há uma inegável *crise de eficácia das normas jurídicas ambientais*, já que tais normas não têm encontrado condições sócio-econômicas propícias para que a sua eficácia predomine apenas pelo sistema tradicional de aplicação de disposições legais.

É indiscutível que as peculiaridades da preservação da natureza (meio ambiente e dos recursos naturais) exigem a construção de um novo sistema de aplicação das disposições legais. Vimos que o simples *dirigismo ambiental negativo* fundado em *atos preventivos e repressivos das autoridades ambientais* já não demonstra a eficácia que a garantia de utilização dos recursos naturais pelas gerações futuras reclamam. Portanto, uma *nova ordem ambiental* deve ser elaborada e posta em vigor.

A *coercibilidade ambiental* a ser inserida nesta nova ordem ambiental deve ser norteadada por *parâmetros próprios e diferentes dos parâmetros que se*

---

<sup>46</sup> *Reciclagem*: Recuperação, reprocessamento ou reutilização de materiais descartados como alternativa à sua disposição final em forma de resíduo (NATHANSON, J.A. *Basic environmental technology: water supply, waste disposal and pollution control*, New York, John Wiley and Sons, 1986, p. 213).

<sup>47</sup> Cf. *op. cit.*, p. 257.

*mostraram adequados para outras ordens jurídicas, tais como a ordem econômica, a ordem tributária, a ordem financeira, a ordem comercial, etc.*

O sistema jurídico ambiental constituído apenas por *normas interventoras de caráter proibitivo e repressivo*, como ficou demonstrado anteriormente, não é apropriado para solucionar os gravíssimos problemas ambientais que estão presentes na maior parte das pautas de discussões dos governantes e das instituições internacionais.

Sustentamos a necessidade da implantação de um *sistema misto*, o qual se possam aplicar harmoniosamente *normas ambientais de caráter meramente orientador ou de prêmio*, apoiadas em alguns pontos de alto risco por *normas ambientais de caráter proibitivo e repressivo*. Porém, como explicamos antes, tal sistema deve estar inteiramente vinculado a um *conjunto de medidas e compromissos governamentais muito mais amplos*, pois sua *eficácia jurídica é diretamente dependente da adoção de atos inerentes a outras áreas não localizadas dentro do campo jurídico*, principalmente no que diz respeito à *gestão ambiental*.

Além disso, esse sistema jurídico ambiental também deve tomar por base a intensa *participação comunitária nos processos de decisão e de gestão ambiental*: é extremamente importante que *as pessoas direta ou indiretamente envolvidas com a utilização e preservação dos recursos naturais façam parte do planejamento e da gestão de usos (manejo) desses recursos e dos ecossistemas onde elas vivem*, bem como *participem de soluções dos problemas gerados pela sociedade e suas implicações no meio*. Esse tipo de participação *descentralizada*, leva os indivíduos a firmarem um *compromisso com as questões ambientais coletivas e/ou públicas* e, por via de consequência, abrem caminho para uma eficácia das normas jurídicas ambientais muito mais precisa e ampla do que nos sistemas tradicionais.

De maneira que, a eficácia das normas jurídicas ambientais depende muito mais dessa estrutura de um novo sistema totalmente voltado para as peculiaridades da preservação do meio ambiente e dos recursos naturais e do que a existência de uma infinidade de leis, decretos e outras espécies de normas jurídicas isoladas. A nosso ver, basta um número razoável de boas disposições normativas e que vigorem, fazendo parte de um todo bastante harmonioso, de preferência, devidamente codificado. Por sinal, neste todo devem estar incluídos um *conjunto de medidas e compromissos governamentais complementares* e a *participação comunitária nos processos de decisão e de gestão ambiental*, para que os resultados e a eficácia das disposições normativas passem a ser satisfatórias e promissoras.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Sueli Amália de. "Crise civilizatória e o surgimento da questão ambiental". In: *Educação Ambiental: Curso Básico a Distância: questões ambientais: conceito, história, problemas e alternativas*, 2º vol., 2ª ed., coordenado por Ana Lúcia Tostes de Aquino Leite e Naná Mininni-Medina, Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2001, pp. 18 e segs.

BARBOSA, S. R. C. S. "Ambiente, qualidade de vida e cidadania: algumas reflexões sobre regiões urbano-industriais". In: *Dilemas sócio-ambientais e desenvolvimento sustentável*, organizado por D. J. Hogan & P. F. Vieira, Campinas: Editora da UNICAMP, 1992, pp. 95 e segs.



\_BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, N. & PASQUINO, G., *Dicionário de Política*, organizado por Norberto Bobbio, Brasília: Editora UNB, 1992.

FERREIRA, José Inácio. *Revista BIO*, nº 3, 1977.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito Econômico*, Rio de Janeiro: Forense, 1994.

HOGAN, D. J. "Migração, ambiente e saúde nas cidades brasileiras". In: *Dilemas sócio-ambientais e desenvolvimento sustentável*, organizado por D. J. Hogan & P. F. Vieira, Campinas: Editora da UNICAMP, 1992, pp. 33 e segs.

LACAMBRA, Luíz Legaz y. *Filosofia Del Derecho*, Barcelona: Ariel, 1972.

MARTINE, G. "População, meio ambiente e desenvolvimento: o cenário global e nacional". In: *População, meio ambiente e desenvolvimento: verdades e contradições*, organizado por G. Martine, Campinas: Editora da UNICAMP, 1993, pp. 142 e segs.

MONCADA, Luis S. Cabral de. *Direito Econômico*, Coimbra: Coimbra Editora, 1986.

NADER, Paulo. *Introdução ao Estudo do Direito*, 11ª ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 1995.

NATHANSON, J. A. *Basic environmental technology: water supply, waste disposal and pollution control*. New York: John Wiley and Sons, 1986.

PEARCE, F. *O efeito de estufa*, Rio de Janeiro, Edições 70, 1989.

PHILIPPI, Luiz Sérgio. "A construção do Desenvolvimento Sustentável". In: *Educação Ambiental: Curso Básico a Distância: questões ambientais: conceito, história, problemas e alternativas*, 2º vol., 2ª ed., coordenado por Ana Lúcia Tostes de Aquino Leite e Naná Mininni-Medina, Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2001, pp. 314 e segs.

QUINTAS, J. S. "Educação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável". In: *Congresso de Educação Ambiental*, Santos: Litoral Paulista e Mata Atlântica-1, 1996, pp. 55 e segs.

SILVA, Américo Luis Martins da. *Direito do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais*, VOL. 1, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

ROSA, Antônio Carlos Machado da & PHILIPPI, Luiz Sérgio. "Problemas e potencialidades ambientais globais, regionais, estaduais e locais". In: *Educação Ambiental: Curso Básico a Distância: questões ambientais: conceito, história, problemas e alternativas*, 2º vol., 2ª ed., coordenado por Ana Lúcia Tostes de Aquino Leite e Naná Mininni-Medina, Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2001, pp. 203 e segs.

THE WORLD BANK, *Environmental assessment sourcebook*, 1º vol., Washington D.C.: The World Bank, 1991.

TORRES, Hernán. *Biological diversity in South America*, Gland: IUCN Special Survival Commission, 1992.