



A (IN)EFICÁCIA DO PODER PÚBLICO NAS MATÉRIAS AMBIENTAIS

Ronaldo Spricigo
Matheus Campos Chagas
Victor Volpe Albertin Fogolin

INTRODUÇÃO

A proteção do meio ambiente é dever do Estado e da coletividade, positivado no artigo 225 da Constituição Federal. Ações lesivas ao ecossistema são tipificadas como crimes ambientais nos termos da lei n. 9.605/98.

O termo meio ambiente não envolve apenas as ligações naturais, mas também as inventadas e moldadas pelos indivíduos. A Lei 6.938/81 conceituou legalmente a expressão “meio ambiente” como sendo 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 (BRASIL, 1981).

Por ser um bem de uso comum do povo, o meio ambiente é um bem jurídico coletivo e pode ser chamado de direito de terceira geração, compreendido como direitos difusos ou trans individuais, caracterizando-se por ser inerente a todos, não podendo ser concedido a determinada pessoa de maneira distinta.

Nas últimas décadas, o esgotamento dos recursos naturais, a necessidade de atrelar o desenvolvimento e o progresso dos meios tecnológicos a uma política sustentável e a desocupação desenfreada do solo, aumentaram as preocupações em relação a preservação ambiental.

Leff, afirmou que: “[...] a degradação ambiental se manifesta como sintoma de uma crise de civilização, marcada pelo modelo de modernidade regido pelo predomínio do desenvolvimento da razão tecnológica sobre a organização da natureza” (LEFF, 2002, p. 239).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi inserido como direito fundamental a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo o meio ambiente à categoria de bem jurídico essencial à vida, à saúde e à felicidade do homem.

Para obter um meio ambiente ecologicamente equilibrado deve-se intervir o mínimo possível na natureza, utilizando-se dos recursos renováveis ou, caso contrário, devolvendo-se a natureza aquilo que lhe for retirado.

Objetiva-se no presente artigo, analisar a efetividade das políticas públicas voltadas ao meio ambiente e verificar como elas vêm sendo aplicadas na prática, avaliando seus resultados na preservação ambiental e na manutenção do meio ambiente equilibrado.

1. Meio Ambiente: Conceito e Responsabilidades

O meio ambiente pode ser compreendido como o ambiente que cerca ou envolve os seres humanos, ou seja, é constituído pelo meio em que se vive. É considerado o conjunto de elementos materiais, culturais, psicológicos e morais que envolve determinada pessoa ou uma coletividade.

Segundo artigo 3º, inciso I da Lei nº 6.938/81, o meio ambiente é o conjunto de leis, influências, condições, interações e alterações de ordem química, física e biológica, que tem como objetivo permitir a permanência e a manutenção a vida em todos os seus modelos (BRASIL, 1998).

O constitucionalista José Afonso da Silva, frente às deficiências legislativas, classifica o meio ambiente como “o intercâmbio do conjunto de elementos culturais, artificiais e naturais que propiciem o desenvolvimento da vida de todas as maneiras” (SILVA, 1998, p. 2).

De acordo com Milaré (2013, p. 26):

Meio ambiente é conjunto de fatores físicos, biológicos e químicos que cerca os seres vivos, influenciando-os e sendo influenciado por eles. É sinônimo de natureza ou local a ser preservado e respeitado. Local onde se vive o cotidiano, meio ambiente é a casa, a escola, o trabalho. É a reunião das relações entre a natureza e o ser humano que interferem muito além da medida em sua vida e em seu comportamento. O meio ambiente foi promovido à categoria de bem jurídico essencial à vida, saúde e felicidade do homem.

O conceito legal e doutrinário é tão abrangente que nos permite considerar de modo praticamente ilimitado a possibilidade de defesa da flora, da fauna, das águas, do solo, do subsolo, do ar, de todas as formas de vida e de todos os recursos naturais. Desta feita, todos os modos de vida estão abarcados.

1.1 Direito Fundamental ao Meio Ambiente Saudável

A extinção de espécies animais e vegetais, os riscos globais, assim como a necessidade de satisfazer a qualidade de vida, vem gerando imprevisíveis e sérias implicações para a sociedade e para o meio ambiente, comprometendo, inclusive, a viabilidade de sobrevivência de grandes contingentes populacionais da espécie humana.

De acordo com Silva (2007) a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental, trazendo mecanismos para sua proteção e controle, chegando a ser tratada por ele como a “Constituição Verde”. O tema foi disciplinado no Título VIII (Da Ordem Social), em seu Capítulo VI, art. 225, caput, que estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecológico tranquilo, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, devendo a coletividade e o Poder Público estarem obrigados a defendê-lo e a preservá-lo para as atuais e próximas gerações.

No nosso País, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se acolchoa em um direito convencionalmente basilar, desta forma, cláusula pétrea, um direito que não pode ser modificado, dotado das mesmas regalias dos direitos fundamentais do art. 5º, da CRFB/88, havendo, deste modo, aplicação contígua (art. 5º, §1º, CF) (BRASIL, 1988).

Desta forma, admitir como autêntico o direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado se enquadra com a realidade ocorrida da crise ecológica no planeta atualmente, além de não excluir os já consagrados direitos políticos, socioculturais e civis. Adotar um direito fundamental ao meio ambiente é questão primordial da agenda político-jurídica atualizada.

1.2 Direito Ambiental e seus Princípios

O Direito Ambiental é uma ramificação do Direito Público atual, nato dos anos 70 do século XX. Existiu uma modificação na forma do ser humano ver o meio

ambiente, pois os temas ambientais não eram políticos, mas pré-políticos ou individuais.

Os Tribunais Superiores e Lei Maior aceitam, majoritariamente, a visão antropocêntrica do Direito Ambiental, colocando o indivíduo como cerne da titularidade e das discussões do direito, por ser a única pessoa com capacidade de acatar as normas racionais (REIS, 2017).

O Supremo Tribunal Federal protege que o meio ambiente é um direito característico de terceira dimensão, que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo e qualquer indivíduo (BRASÍLIA, 1995). Trata-se de direito difuso, por não possuir grupo ou pessoa determinada a ser tutelada. Transcende a pessoa e atinge toda coletividade. O meio ambiente se consubstancia em um direito de cada um e de todos.

Neste viés, o Direito Ambiental nasceu como um conjunto de normas e princípios coercitivos reguladores das atividades humanas que, direta ou indiretamente, venham afetar a saúde do ambiente em sua dimensão global, mirando sua sustentabilidade.

Para regulamentar a preservação, a proteção e a recuperação do meio ambiente, o Direito Ambiental é regido por princípios característicos, que são normas fundamentais sobre as quais um ramo do direito é construído, garantindo vitalidade e unidade a um sistema jurídico.

O primeiro é o princípio do ambiente ecologicamente equilibrado, valor soberano das sociedades contemporâneas, que assume o status de verdadeira cláusula pétrea.

O princípio da solidariedade intergeracional busca asseverar a solidariedade da atual geração às próximas, para que também essas possam desfrutar, de maneira sustentável, dos recursos naturais.

Pelo princípio da natureza pública da proteção ambiental, a importância do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não deriva de nenhuma regalia particular, mas sim do uso em comum e solidário do meio ambiente com todos os seus bens.

O princípio da prevenção versa sobre impactos e riscos já experimentados pela ciência, havendo informações seguras para delinear que certas atividades são perigosas.

O princípio da precaução, submerge à decisão a ser adotada quando o conhecimento científico não é suficiente, conclusivo ou certo. Havendo recomendações que os possíveis efeitos sobre a saúde das pessoas, do ambiente, da proteção vegetal ou dos animais possam estar em potencial risco, é suficiente para declarar incompatibilidade com o coeficiente de proteção ambiental.

O princípio da consideração da variável ambiental no processo de decisão de políticas de desenvolvimento leva em conta a variável ambiental em qualquer decisão ou ação (privada ou pública) que possa ocasionar alguma colisão negativa sobre o meio.

O princípio do controle do poluidor pelo Poder Público deriva das intervenções e atribuições do Poder Público necessárias à restauração, preservação e manutenção dos recursos ambientais, com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente.

Pelo princípio do poluidor-pagador, busca-se atribuir ao poluidor o valor social da poluição por ele provocada, concebendo uma estrutura de responsabilidade por dano ecológico, abarcante dos efeitos da poluição não somente sobre pessoas e bens, mas sobre qualquer natureza. Em termos econômicos, é a internalização dos custos externos.

O princípio do usuário-pagador motiva que seja cominada ao usuário subsídios pelo uso de recursos ambientais com fins econômicos. Parecendo-se obrigação de reparar o dano.

O princípio do protetor recebedor prevê que aquele que recupera ou preserva os serviços ambientais, na maioria das vezes de caráter dispendioso aos próprios interesses, tornar-se credor de uma recompensa por parte dos favorecidos desses mesmos serviços, sejam pessoas jurídicas ou físicas, seja a sociedade como um todo ou o Estado.

Quanto ao princípio da função socioambiental da propriedade, apresenta-se que o uso da propriedade está dependente ao bem-estar social.

O princípio da participação comunitária constitui que, para a resolução dos problemas ambientais, deve ser dada especial destaque à cooperação entre sociedade e o Estado, por meio da participação das diferentes classes sociais na execução e formulação da política ambiental.

Pelo princípio da proibição do retrocesso ambiental, não se deve regressar, no sentido de não retroceder, não se romper de um valor já com sabedoria fundamental, para dar lugar a outro, cujo valor é controvertido.

O princípio da cooperação entre os povos encontra previsão no art. 4º, IX, da Carta Magna. O meio ambiente não conhece fronteiras, embora a gestão de recursos naturais possa ser objeto de tratados e acordo multilaterais ou bilaterais.

1.3 Danos Ambientais e suas Responsabilizações

O termo dano ambiental refere-se à destruição do meio ambiente, ocasionando intensas modificações nas características ambientais. Já a poluição ambiental, concerne na destruição da qualidade do meio ambiente por meio de atividades que, direta ou indiretamente, prejudiquem a segurança, o bem-estar e a saúde da população; que indiquem qualidades tormentosas às atividades socioeconômicas; que afetem a biota e as condições sanitárias/estéticas do meio ambiente e; que lancem energia e materiais em desarmonia com os modelos ambientais constituídos, nos termos do art. 3º, III, da Lei n.º 6.938/81.

Assim, a degradação e a poluição ambiental estão fundamentalmente ligadas, pois a poluição deriva da deterioração, que se individualiza pelo resultado danoso. A CRFB/88, em seu art. 225, §3º, constitui que as atividades e condutas lesivas ao meio ambiente sujeitem aos violadores, pessoas jurídicas ou físicas, a sanções penais e administrativas, independente da coação de reparar os danos causados. Portanto, cada acometimento ao meio ambiente pode corresponder a três espécies de responsabilidade, de forma cumulativa ou isolada.

No que diz à responsabilidade administrativa, de performance preventiva, o ordenamento jurídico tipifica determinados comportamentos como infrações, atribuindo multas e outras penalidades, para atenuar ou evitar o dano ambiental.

Na esfera cível, a norma jurídica vigente dirige à reparação do dano ou à indenização análoga ao lesado.

Finalmente, no campo da responsabilidade penal, com atuação de modo eminente repressivo, a lei constitui uma série de condutas lesivas ao meio ambiente como delitos ou crimes com as respectivas medidas repressivas buscando não estimular tais exercícios. Para se identificar a natureza do ilícito, devem ser ressaltados os seguintes discernimentos: a importância do objeto protegido por cada um e a autoridade do órgão que aplicará a relativa penalidade (FIORILLO, 2013).

A responsabilidade administrativa estabelece-se originalmente na esfera de atividades concernentes à Administração Pública, ao passo que a responsabilidade civil e penal somente pode ser atribuída no âmbito do Poder Judiciário. A responsabilidade administrativa se dá com o exercício de transgressões administrativas, devendo as mesmas serem verificadas pela Administração Pública, exercendo seu poder de polícia, pelo meio do estabelecimento de artifício apropriado, com a garantia observância do contraditório e da ampla defesa e do devido processo legal.

A responsabilidade civil ambiental está juridicamente unida ao princípio do poluidor-pagador, princípio normativo de caráter econômico, ou seja, aquele que ocasionar deterioração ao meio ambiente, seja pessoa jurídica ou física, de direito privado ou público, deve reparar os danos daí ocorridos. Envolve responsabilidade objetiva por danos causados ao meio ambiente, vez que não se debate acerca da intenção do agente (dolo), ou da existência de qualquer modalidade de culpa, bastando, para tanto, a verificação do evento danoso, da conduta do sujeito e do nexo causal (REIS, 2017, p. 56).

A responsabilidade penal ambiental será mais bem estudada adiante, ocasião em que será pormenorizada a probabilidade de seu emprego.

2. Proteção e Preservação do Meio Ambiente

A década de 80 foi considerado um marco para o ordenamento jurídico pátrio, tendo como base as diversas modificações políticas, foi travada uma nova ordem constitucional a qual estabeleceu garantias aos direitos humanos, nas relações firmadas entre os homens e entre estes e o meio ambiente, bem como para ordem econômica.

Neste período foi observado o fim da ditadura militar, estabelecendo-se uma nova Constituição que abrangeu a cidadania ambiental, trazendo junto com ela a denominada política nacional do meio ambiente.

2.1 Proteção Constitucional do Meio Ambiente

O artigo 225 da Constituição Federal de 1988 ocasionou modificações no que concerne a seara ambiental, através da utilização de instrumentos que já se encontravam elencados na Lei nº 6.938/81.

De acordo com os ensinamentos de Maria Luiza Machado Granziera (2014, p. 83):

O fundamento do direito ambiental pátrio versa em direitos iguais á todos no que se refere ao “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como seu uso comum pelos cidadãos e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade a obrigação de protegê-lo e preservá-lo para que estes façam parte não somente da geração presente, mas também das futuras gerações. Assim, o meio ambiente pode ser classificado como bem comum utilizado pelo povo, expressão está que é muito mais relacionada aos interesses, ou necessidades, do que com o domínio ou propriedade.

Nesta toada, sendo o meio ambiente é de uso comum do povo, ou seja, do interesse de todos os cidadãos, deve ser assegurado pelo poder público, o qual precisa intervir de forma a resguarda-lo como garantia para uma melhor qualidade de vida.

No entanto cabe destacar que de acordo com o artigo 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal: “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural” (BRASIL, 1988).

Desta forma, apesar de ser obrigação do Estado tutelar o meio ambiente, aos civis fica garantido o direito de cuidar em conjunto com este. Nota-se que a ação popular pode ser uma forma que visa defender o meio ambiente, sendo que aquele cidadão que acredita estar sendo lesado no seu direito à qualidade de vida e ao meio ambiente equilibrado, poderá propor ação popular visando anular os atos lesivos e

impondo condenações aos responsáveis, exercendo também o seu direito à cidadania.

Com o desenvolvimento econômico desenfreado pelo qual o Brasil vem passando é preciso que sejam considerados ajustes capazes de associar o desenvolvimento com o uso consciente dos recursos ambientais, visto que estes são esgotáveis.

O artigo 170 da Lei Maior prescreve que a ordem econômica deve assegurar a todos uma existência digna:

Art. 170 [...] VI- defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (BRASIL, 1988).

Tal dispositivo determina que o meio ambiente é observado sob a ótica do desenvolvimento econômico, devendo existir um tratamento diferente que amenize os impactos ambientais que sejam oriundos das atividades econômicas.

Insta salientar, que o artigo 170 não vedou o exercício da atividade econômica, segundo o entendimento de Marli T. Deon Sette (2010, p. 96), logo, sem vedar o exercício do direito de propriedade e de atividades econômicas, incluiu benesses ao meio ambiente, autorizando o incentivo a produtos e serviços ambientalmente corretos e o incentivo a atividades que levem em conta a proteção ambiental.

2.2 Direito ao Meio Ambiente Equilibrado e as Perspectivas de Sustentabilidade

Ao homem, é imprescindível viver em um meio ambiente equilibrado, para que este tenha seu pleno desenvolvimento de forma saudável, devendo este ser o principal responsável por fornecer o equilíbrio ambiental em conjunto com as ações do Estado, conforme já mencionado anteriormente, estabelecendo assim uma relação primordial entre homem e meio ambiente.

2.2.1 O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito da personalidade

A existência humana é o principal motivo pelo qual a preservação ambiental deve ser considerada, haja vista que a vida é considerada como um bem supremo, consagrada em nosso ordenamento jurídico e assegurada de diversas formas distintas.

A norma constitucional proclama, em cláusula pétrea, a inviolabilidade do direito à vida, o trabalho de cada um de nós é preparar um caminho para a humanização e o retorno à consciência, voltada ao respeito absoluto ao valor da vida humana (MILARÉ, 2013, p. 128).

O direito de personalidade é definido como um direito considerado como não renunciável e não transmissível, da mesma forma que o direito à vida. A Lei Maior preceitua que o indivíduo tem direito somente a vida, mas sim a uma vida digna, com qualidade, lhes sendo assegurado viver em um ambiente salutar, onde são assegurados a dignidade da pessoa humana.

Desta forma, cabe assegurar que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é pressuposto lógico e inafastável da realização do direito à “sadia qualidade de vida” e, em termos, à própria vida. Por isso, ele pode ser exercido por todos, seja coletivamente (interesse difuso), seja pela pessoa humana individualmente considerada (direito subjetivo personalíssimo). (MILARÉ, 2013, p. 129).

Neste diapasão, pode concluir-se que um meio ambiente equilibrado é considerado como um direito fundamental e pode ser considerado como um instrumento utilizado para assegurar a personalidade do indivíduo em diversos sentidos, uma vez que este contribui sobremaneira para o pleno desenvolvimento de todo cidadão.

2.2.2 A sustentabilidade como eixo da questão ambiental

Na sociedade hodierna, a temática sustentabilidade, os parâmetros para uma vida sustentável e os problemas ambientais globais são bastante debatidos e devem ser levados em consideração quando se fala em desenvolvimento econômico.

Segundo o doutrinador Miralé: “Meio Ambiente é tudo o que nos envolve e com o que interagimos. É um universo de certa forma inatingível” (MILARÉ, 2013, p. 61).

O meio ambiente envolve diversos elementos, sendo considerado grandioso e vital. Sendo assim, temos o dever de agir em sua defesa e proteção, considerando que a destruição da natureza pode representar sérios riscos à saúde e à vida humana.

Em decorrência disso, nos últimos anos, a sociedade vem se preocupando cada vez mais com a temática ambiental. O crescimento econômico vem sendo repensado, buscando-se meios alternativos, como o desenvolvimento ecológico ou o desenvolvimento sustentável, cuja principal característica está baseada na aliança entre o desenvolvimento integral, a preservação do meio ambiente e a melhoria na qualidade de vida.

A construção de uma sociedade sustentável deve estar baseada em uma estratégia mundial clara que pode ser demonstrada por meio de alguns princípios: respeito à comunidade dos seres vivos; melhorar a qualidade da vida humana; conservação da vitalidade e a diversidade do planeta Terra; conservação dos sistemas de sustentação da vida; conservação da biodiversidade; assegurar o uso sustentável dos recursos renováveis; minimizar o esgotamento dos recursos não renováveis; permanecer nos limites da capacidade de suporte do planeta Terra; modificar atitudes e práticas pessoais; permitir que as comunidades cuidem de seu próprio meio ambiente; e, gerar uma estrutura nacional para a integração de desenvolvimento e conservação. (MILARÉ, 2013, p. 65).

Destarte, mediante ao cenário atual, cabe a cada cidadão repensar seu modo de agir, bem como o modo de pensar, e consequentemente entender a importância da preservação do meio ambiente para que possamos continuar vivendo dignamente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, existe atualmente no ordenamento jurídico pátrio uma legislação que tem como principal objetivo, proteger o meio ambiente, porém considerando a enorme biodiversidade que nosso país possui, a legislação pode ser considerada ineficiente, muito possivelmente em razão das penalidades serem brandas, tanto para pessoas jurídicas como para pessoas físicas.

Nota-se que é necessária uma reforma das leis ambientais, em amplo espectro (Código Florestal, Política Nacional do Meio Ambiente, Lei de Fauna, Política Nacional de Recursos Hídricos, Política Agrícola, Lei de Crimes Ambientais, dentre

outras), visando corrigir falhas técnicas, revogar artigos desconexos, implantar políticas públicas efetivas, bem como, adequar as normas jurídicas à realidade atual.

O meio ambiente encontra-se esgotado, e o Direito, como principal articulador das relações sociais, deve tomar decisões importantíssimas em relação aos danos ambientais.

A construção de estratégias que tenham realmente significado na proteção e resgate do meio ambiente terão mais sucesso se nascerem do diálogo e da compreensão de que todos são responsáveis pela vida neste planeta, sem distinção.

É o poder público abrindo espaço para que a sociedade se posicione, dividindo as responsabilidades e caminhando ambas, a passos firmes, para um futuro onde a economia e a vida possam coexistir em harmonia.

A proteção ambiental depende de esforços de vários setores e o direito ambiental deve ser efetivo, devendo o poder público redobrar a atenção e implantar políticas públicas voltadas à necessidade de um ambiente sadio e protegido para o pleno desenvolvimento humano.