

Prospectiva (Frutal-MG).

# **Políticas ambientales sustentáveis de comando e controle e a eficácia dos instrumentos econômicos.**

Hugo Santos de Oliveira.

Cita:

Hugo Santos de Oliveira (2016). *Políticas ambientais sustentáveis de comando e controle e a eficácia dos instrumentos econômicos*. Frutal-MG: Prospectiva.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/editora.prospectiva.oficial/16>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pVe9/xqV>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

HUGO SANTOS DE OLIVEIRA

POLÍTICAS AMBIENTAIS SUSTENTÁVEIS DE  
COMANDO E CONTROLE E A EFICÁCIA DOS  
INSTRUMENTOS ECONÔMICOS



COLEÇÃO  
Produzir Cidadania

EDITORA  
PROSPECTIVA

**Hugo Santos de Oliveira**

**Políticas ambientais sustentáveis de comando e controle e a eficácia dos instrumentos econômicos**

**Frutal-MG  
Editora Prospectiva  
2016**

Copyright 2016 by Hugo Santos de Oliveira

**Capa:** Editora Prospectiva

**Foto de capa:** Internet

**Revisão:** O autor

**Edição:** Editora Prospectiva

**Editor:** Otávio Luiz Machado

**Assistente de edição:** Jéssica Caetano

**Conselho Editorial:** Antenor Rodrigues Barbosa Jr, Flávio Ribeiro da Costa, Leandro de Souza Pinheiro, Otávio Luiz Machado e Rodrigo Portari.

**Contato da editora:** [editorapropectiva@gmail.com](mailto:editorapropectiva@gmail.com)

**Página:** <https://www.facebook.com/editorapropectiva/>

**Telefone:** (34) 99777-3102

**Correspondência:** Caixa Postal 25 – 38200-000 Frutal-MG

---

OLIVEIRA, Hugo Santos de.

Políticas ambientais sustentáveis de comando e controle e a eficácia dos instrumentos econômicos

73 f.

ISBN: 978-85-5864-002-2

1. Políticas de Comando e Controle. 2. Desenvolvimento Sustentável. 3. Instrumentos Econômicos 4. Tutela do Meio Ambiente. I. Oliveira, Hugo Santos de. II. Universidade do Estado de Minas Gerais. III. Título.

## DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho aos meus pais, Dinaldo Alves de Oliveira e Lidney Ap. Santos de Oliveira, pessoas ímpares que me deram a oportunidade de estudar nesta instituição, que seguraram a barra junto comigo em todas as horas difíceis, que me educaram da melhor maneira possível e por terem a maior paciência que já vi em toda a minha vida.

Ao meu filho Arthur Dinaldo, razão do meu viver.

Minha mulher Ana Paula Vilela, por nunca desistir de mim e por ter me dado o maior presente da minha vida.

Minha incrível Tia Diná, por ter me dado todo o respaldo, amor e carinho aqui nas terras mineiras.

E ao meu querido irmão Madjer Mairo Santos de Oliveira, o homem mais inteligente que já conheci.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus queridos amigos José Madi, Augusto Stuchi Romera, Eduardo Avelar Pereira, José Penha, Daniel Pacheco, Fernando Arcain, Renan Silveira Pereira e Eduardo de Paula Lima, que me ensinaram em sua real essência o significado de amizade e companheirismo. Carolina Cavasana, por nunca me deixar sucumbir nas dificuldades e sempre me fazer crer no meu potencial.

Á todos os professores e funcionários da Universidade do Estado de Minas Gerais, que são responsáveis pelo crescimento da instituição, assim como o crescimento humano dos alunos.

Ao meu orientador e grande amigo Alvaro Stringhetti Ferreira, pessoa cativante por qual quero levar para a vida toda.

# SUMÁRIO

<b>AGRADECIMENTOS.....</b>	<b>04</b>
<b>NOTA DO EDITOR.....</b>	<b>07</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>08</b>
<b>1. POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVE...17</b>	
1.1 Desenvolvimento Econômico e Sustentabilidade.....	17
1.2. Positivção e Fundamentos.....	30
1.3 Políticas Públicas Ambientais.....	35
1.4 Metas Internacionais para o Meio Ambiente.....	42
<b>2. POLÍTICAS AMBIENTAIS DE COMANDO E CONTROLE.....</b>	<b>48</b>
2.1. Panorama geral dos instrumentos de gestão ambiental...48	
2.2 Política Nacional do Meio Ambiente.....	66
2.3 A eficácia das políticas públicas ambientais de comando e controle.....	75

**3. EFICÁCIA E APLICABILIDADE DOS INSTRUMENTOS ECONÔMICOS NA GESTÃO AMBIENTAL.....78**

3.1 Instrumentos de comando e controle.....78

3.2 Instrumento econômico.....84

3.3 Pagamento por serviços ambientais (PSA).....94

3.4 Certificação de Gestão Ambiental (ISO 14001).....99

**CONCLUSÃO.....104**

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....108**

## **NOTA DO EDITOR**

O conteúdo aqui publicado em forma de livro digital é originário de um trabalho de conclusão de curso na Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) – unidade Frutal.

O Professor Álvaro Stringhetti Ferreira contribuiu como orientador do presente trabalho, que foi defendido no curso de Direito da instituição.

A versão impressa poderá ser consultada na Biblioteca da unidade de Frutal. Nossos parabéns ao autor pela sua postura em contribuir com a popularização da ciência e a divulgação científica ao gentilmente nos permitir publicar seu trabalho e torná-lo acessível para consulta gratuitamente na *internet*.

**Professor Otávio Luiz Machado**

## INTRODUÇÃO

Com o desenvolvimento acelerado da indústria e da tecnologia observado nas últimas décadas, inúmeras alterações nas estruturas produtivas da sociedade foram introduzidas, de modo que atualmente refletem diretamente na composição das atuais normas do direito.

O uso não planejado dos recursos naturais pelo homem e a degradação do meio ambiente vem causando imensuráveis impactos para toda coletividade, agredindo diretamente o constitucionalmente consagrado princípio equitativo aos recursos naturais e, criando de tal modo a necessidade do uso inteligente e sustentável de nossas reservas.

De tal forma, não pode o direito omitir-se em relação à tutela administrativa e judicial do uso dos recursos naturais, mormente no que tange à aplicação e criação de mecanismos eficientes e voltados a políticas de comando e controle, que visem o uso sustentável dos recursos do meio ambiente.

Neste sentido, a Constituição Federal faz alusão explícita ao desenvolvimento sustentável em seu texto legal, especificamente ao tipificar em seu Artigo 225 a garantia fundamental de todos a um

meio ambiente ecologicamente equilibrado, deixando como obrigação do Poder Público e de toda coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as próximas gerações.

Nota-se claramente a preocupação do legislador constitucional em resguardar e elevar a sustentabilidade a status de garantia constitucional, abrangendo assim a aplicabilidade das políticas ambientais de comando e controle, tendo em vista a natureza findável dos recursos naturais e a necessidade da edição de normas que resguardem tais bens.

O presente estudo tem como objeto principal a análise da eficácia e aplicabilidade das políticas ambientais de comando e controle pelo poder público, de modo a evidenciar as principais problemáticas que envolvem o tema. Foi realizada uma construção ética contida nas relações entre o ser humano e os recursos hídricos, a organização dos indivíduos em um sistema de cooperação interpessoal para o adequado uso da água, bem como as alternativas disponíveis para solucionar os conflitos de uso dos recursos hídricos entre os indivíduos e sociedade.

Há nitidamente a presença de um conflito entre normas constitucionais; de um lado se encontra

o supracitado dispositivo legal do art. 225, caput, da CF, que resguarda o meio-ambiente e o equilíbrio ecológico, guardando estreita ligação com as políticas ambientais de comando e controle, e de outro lado o disposto no art. 170, VI, da CF, que elenca os princípios que regem o desenvolvimento econômico de nosso Estado.

Tal conflito vem de encontro ao cerne do presente estudo, ampliando o debate sobre o papel regulador e fiscalizador das políticas ambientais de comando e controle frente às atividades expansionistas humanas, de modo a buscar soluções plausíveis para que o poder público possa conter a degradação ambiental em profusão nas últimas décadas.

Buscou-se, assim, explicitar a importância das políticas ambientais de comando e controle dentro do sistema jurídico pátrio, de maneira a delimitar sua eficácia e aplicabilidade no plano real, com a propositura de soluções viáveis para sanar os entraves que limitam sua eficácia. De tal modo, constatou-se que as referidas políticas devem ser repensadas pelo poder público, uma vez que representam o ponto de equilíbrio entre os interesses econômicos da sociedade e a utilização adequada dos recursos naturais.

Os estudos e análises a cerca das questões ambientais do globo, demonstram a preocupação existente por parte da sociedade em referencia a utilização consciente dos recursos naturais, buscando a forma adequada de extração de tais recursos, para que atenda as necessidades sem que haja danos que afetem irreversivelmente o meio natural, para que esses atos se dêem de forma otimizada.

Antes de 1960, desenvolvimento era considerado crescimento econômico, apenas. Dessa maneira a qualidade de vida não era confrontada com a qualidade ambiental, e era considerada incompatível uma com a outra, principalmente pela ambição humana sempre visar o lucro financeiro. Mesmo com essa forma de pensar, no final de 1960 e início de 1970, surgiram ideias inovadoras no que diz respeito a proteção ambiental.

O pensamento em relação as questões ambientais mudou ainda mais após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, que gerou a Declaração de Estocolmo, tal evento ocorreu do dia 5 a o dia 16 de junho de 1972 na Suécia. Os conceitos que foram objetos de análises e reflexões na conferência evidenciaram a necessidade da população ser orientada quanto a proteção ambiental, principalmente nas questões relacionadas com a

poluição originária de atividades industriais. Foi justamente nesse período que cresceram grandemente as preocupações ambientais

A conferência enfatizou a necessidade de traçar estratégias para o meio ambiente, buscando promover o desenvolvimento econômico e social sem que o ambiente fosse deteriorado, aplicando isso através de técnicas adequadas.

Houve também o estabelecimento de princípios, entre eles estavam a preocupação de enfatizar o quanto o grande nível de consumo é prejudicial para o meio ambiente, causando certa exaustão de recursos.

Os instrumentos de políticas públicas ambientais podem ser diretamente ou indiretamente. Os diretos focam em resolver os conflitos e questões ambientais, através do comando e controle. Já os indiretos possuem um enfoque visando resolver outros problemas, mas de toda forma contribuem para a soluções relacionadas ao meio ambiente.

Os mecanismos indiretos são aqueles relacionados ao mercado, e estão diretamente ligados a imposição de tarifa, taxas, entre outras medidas. O que diferencia das diretas, pois estas, geralmente, dedicam-se mais aos instrumentos de comando e controle, via legislação e outros dispositivos legais.

Ambas as formas são instrumentos de políticas ambientais.

O debate sobre a escolha dos instrumentos a serem utilizados na política ambiental brasileira vem em uma crescente. O que mais se usa para evitar grandes impactos atualmente são os métodos de comando e controle. O poder legislativo cria leis que não conseguem minimizar esses impactos ambientais, o que se dá pela falta de eficiência daqueles que deveriam fiscalizar essas leis, ou pela ausência de aplicabilidade dessas normas.

O que se percebe é que os instrumentos utilizados na política nacional, que busca a gestão sustentável, não alcançam este objetivo, visto que a lei não se efetiva de maneira plena e adequada, dificultando a real preservação ecológica. Nesse cenário surge-se a necessidade de debater as falhas do sistema de política ambiental que se dá atualmente no Brasil.

A eficácia da legislação ambiental, por meio da utilização dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, deve passar muito mais além do que a só normatização de vias de comando e controle, dependendo de outras políticas públicas, como conscientização de políticas educacionais com investimentos nos aspectos voltados para a

sustentabilidade, mecanismos de incentivo econômico aos agentes poluidores à mudança de estilos de vida ligados à consumo imediato de recursos naturais finitos.

Instrumentos de comando e controle são aqueles que regulam diretamente, através de controle e fiscalização dos agentes poluidores através de regulação e o estabelecimento de normas, procedimentos, e posterior fiscalização sobre a sua aplicação.

Os instrumentos de comando e controle têm demonstrado sua ineficácia ao longo dos tempos, posto que sua aplicação de forma solitária, não tem contribuído para a melhora do controle dos agentes poluidores, não tendo demonstrado resultados positivos no que diz respeito à diminuição ou controle da poluição e degradação dos recursos naturais.

Traz consigo desvantagens que dificultam a eficácia de sua aplicação, tais como o fato de que todos os agentes poluidores são tratados de forma única e igualitária, deixando de atentar para diferenças sensíveis e essenciais entre os agentes, tais como porte, capacidade de produção e consumo de recursos naturais e quantidade de poluentes emitidos, fato esse que dificulta sobremaneira a aplicação das

normas e a fiscalização de seu cumprimento, gerando ainda altos custos de manutenção.

Já os instrumentos econômicos podem incentivar os agentes poluidores a adotarem práticas cada vez mais conservacionistas, através de subsídios que podem ser criados através de políticas de controle e preservação de recursos naturais, sem que isso se torne um obstáculo à produção de riqueza e matéria prima.

Além da criação de mecanismos/subsídios, há também a possibilidade da auto-criação de um mercado paralelo a todo o mercado econômico, totalmente destinado para as questões ambientais, alavancando o que hoje se chama de Economia Verde, criando verdadeiros mercados de compra e venda do direito de poluir, com cotas de fáticas ou potenciais que podem evitar o que seria um “boom” de passivos ambientais.

Já há no mercado nacional e internacional exemplos de mecanismos econômicos totalmente voltados para a área ambiental, podendo citar como exemplos o Mercado de Carbono, o Produtor de Águas, o Bolsa Verde entre outros.

Assim, a conjunção de instrumentos de comando e controle com a implantação de mecanismos econômicos de incentivo à preservação conseguiriam, juntos, trazer resultados muito mais eficazes no combate à degradação dos recursos naturais.

# **1. POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL**

## **1.1. Desenvolvimento econômico e sustentabilidade**

O desenvolvimento econômico necessita ser sustentável. Partindo desta premissa, é verdadeira a afirmação de que a maior parte dos recursos naturais corre risco de escassez. Ou seja, a experiência de anos de crescimento desenfreado tem mostrado o quão nociva pode ser uma sociedade não sustentável, e, recursos naturais que antes eram explorados como se infinitos fossem, hoje mostram o contrário, ou seja que são finitos e não podem ser mais explorados como se não houvesse amanhã. A atual crise hídrica pela qual estamos passando serve como prova desta nova constatação.

Os conceitos de desenvolvimento econômico e crescimento econômico se assemelham etimologicamente. Porém, diante da matização contida nos referidos vocábulos, salutar é distinguir as nuances conceituais neles contidas. Em outras palavras, é necessário delimitar as diferenças entre

desenvolvimento econômico e crescimento econômico.

Neste diapasão, enquanto o desenvolvimento econômico pode ser encarado como o processo social de transição, consubstanciado na alteração e aprimoramento da qualidade de estruturas econômico-sociais pré-existentes, tal processo que se manifesta precipuamente pela mudança qualitativa da sociedade e economia como um todo.

Já no que diz respeito ao crescimento econômico, pode ser entendido como processo social de expansão das estruturas econômicas de determinada sociedade, de modo que sua caracterização é pautada principalmente na manifestação de mudanças estruturais quantitativas. Com efeito, o crescimento econômico se presta a completar e dar lastro ao desenvolvimento econômico da sociedade.

O crescimento econômico se manifesta pela profusão da força de trabalho, do poder consumo, da criação de riquezas e do aumento populacional, que conseqüentemente resultam no crescimento da economia. O crescimento também pode ser notado no acúmulo de capital pelo estado e particulares. Trata-se de condição imprescindível para lastrear os escopos do desenvolvimento econômico. Não há

desenvolvimento econômico sem crescimento econômico, como também não há desenvolvimento ou crescimento sem sustentabilidade.

As manifestações do crescimento econômico convergem diretamente com os objetivos do desenvolvimento econômico. Além disso, é certo que não há desenvolvimento ou crescimento sem recursos naturais. Isto porque, a produção de riquezas pelo homem e a sustentação do sistema capitalista sempre prescindiu dos recursos extraídos da natureza. O modelo econômico capitalista faz com que as maiores parcelas da riqueza de cada estado se concentrem em poder das menores parcelas da sociedade. Os contrastes sociais se manifestam no acúmulo de capital pelos mais favorecidos, ao passo em que os mais abastados passam pelas agruras da escassez de recursos financeiros.

No entanto, o modelo econômico capitalista acaba por mitigar a importância do desenvolvimento econômico sustentável. Atualmente, há uma nítida tendência mundial do crescimento econômico se dar de modo desenfreado, diante do indiscriminado aumento da degradação dos recursos naturais. Com efeito, pode-se dizer que a atividade econômica da comunidade global nunca degradou tanto em tão pouco tempo como nos dias atuais.

Sendo o crescimento econômico tido como uma necessidade da sociedade capitalista, logo, sendo imprescindível a manutenção do capitalismo, a exploração dos recursos naturais e da mão-de-obra acaba revestida de legalidade. No entanto, há que se alertar para os problemas contidos no aludido modelo econômico. A atual situação em que se encontram as reservas de recursos naturais, os níveis de agentes poluidores lançados no meio ambiente, somados a profusão da poluição e degradação ambiental, apontam para a latente necessidade de se buscar modelos sustentáveis.

Os atuais contornos do desenvolvimento econômico não mais se preocupam com o bem estar dos indivíduos que compõe a sociedade. As necessidades inerentes à dignidade da pessoa humana são cotidianamente negligenciadas pelo poder público, que deixa de satisfazer as necessidades mais basilares da sociedade. Em contrapartida, se nota em direto reflexo a estridente carência por que passam os setores básicos da sociedade, como por exemplo, educação, alimentação, saúde, habitação, transporte, cultura, dentre outras.

Nas sociedades modernas o crescimento econômico vem sendo observado com um acompanhamento de um processo de degradação

ambiental e de destruição de ecossistemas. Esse procedimento, que de alguma forma sempre houve, produziu um salto bem maior com a revolução industrial no século XVIII, em que as atividades humanas passam a alcançar uma linha jamais antes idealizada. Deste modo tem-se conhecimento que o uso intenso de combustíveis fósseis (primeiramente o carvão, depois o petróleo) consente o desenvolvimento do setor de transportes, do comércio e das atividades industriais em muitos países, pressionando com tudo isso o apoio de recursos naturais. Sendo assim com as descobertas da medicina e a queda da taxa de mortalidade no século XIX procedem num aumento rápido do aumento populacional, causando uma maior origem de resíduos e pressionando a oferta de alimentos. Este procedimento, primeiramente circunscrito às economias centrais, transfere-se para os países pouco desenvolvidos já no século XX. (ROMEIRO, 2003)

A Sustentabilidade é derivada do termo Sustentável, que tem sua etimologia proveniente do latim *sustentare* (defender, conservar), podendo ser conceituada como a capacidade de “suprir as necessidades da geração presente sem afetar a possibilidade das gerações futuras de suprir as suas” (Relatório de Brundtland - 1987). Trata-se de tema

vital para o direito em razão do desenvolvimento predatório que vem diminuindo drasticamente o nível de nossas reservas hídricas em função da produção em larga escala e esgotamento dos recursos naturais pelo homem.<sup>1</sup>

Tem-se conhecimento que durante o processo de industrialização que aconteceu no mundo, os recursos naturais foram profundamente abusados, trazendo assim numerosos resultados negativos à natureza e ao homem. A partir da década de 60, percebeu-se que os recursos naturais aproveitados eram esgotáveis. Deste modo Bernardes e Ferreira (2007 p. 17-42) dizem que, após a Segunda Guerra Mundial, apareceu a chamada revolução ambiental que gerou expressivas transformações acerca da visão ambiental no planeta. A humanidade compreendeu, ainda, que sua utilização incorreta poderia conceber o fim de sua própria existência. A

---

<sup>1</sup> Compreende-se também por *sustentabilidade* – desenvolvimento ecologicamente equilibrado, desenvolvimento sustentado ou sustentável e eco desenvolvimento – a conciliação de duas situações aparentemente antagônicas: de um lado, temos a necessidade da preservação do meio ambiente; de outro, a necessidade de incentivar o desenvolvimento socioeconômico. Essa conciliação será possível com a utilização racional dos recursos naturais, sem, contudo, causar poluição ao meio ambiente.

partir do aparecimento desta consciência ambiental, a ciência e a tecnologia passaram a ser discutidas, pois evoluíram com grande rapidez e seus procedimentos poderiam gerar contaminações ambientais, danificando não só a natureza como igualmente a população.

Nesta linha de raciocínio, a sustentabilidade figura como medida necessária à manutenção do sistema capitalista, sob pena de agravamento dos contrastes sociais e esgotamento dos recursos naturais. É imprescindível que o poder público some forças junto à iniciativa privada, para que de tal forma possa ocorrer um processo de transformações e mudanças na realidade da política e economia da sociedade global. Com efeito, deve haver a primazia pelo desenvolvimento harmonioso entre a atividade de expansão humana e a natureza.

Por outro lado, estudos atuais feitos por uma nova ciência denominada Economia Ecológica, mostram que não há mais como trabalhar a parte econômica deste desenvolvimento capitalista desenfreado sem pensar no meio ambiente, na preservação dos recursos naturais ou, ao menos, em sua utilização de forma a se respeitar os limites de suas possibilidades.

Assim, novos estudos encaram a necessidade de uma desconstrução do modelo econômico atualmente praticado, e uma imediata ideia de decrescimento econômico seguido de uma considerável diminuição na utilização dos recursos naturais.

Autores tais como Gilberto Dupas (*Gilberto Dupas. O mito do progresso. São Paulo: Unesp, 2006. 309p*), sustentam que o tal progresso buscado pelo desenvolvimento/crescimento econômico não tenha passado de um mito, por conta das implicações socioeconômicas e também ambientais a que deram causa e consequência.

Outro autor que também desafia o desenvolvimento econômico é Celso Furtado em sua obra *O mito do desenvolvimento econômico*(*Ed. Paz e Terra, 2005*), servindo para alimentar de forma consciente àqueles que seguem duvidando dos reais benefícios do progresso.

E é justamente pensando nesses novos desafios que o estado tem que zelar pela efetiva proteção do meio ambiente. Isto porque, existe no arcabouço jurídico pátrio uma série de previsões legais que caracterizam a proteção ambiental como múnus de natureza pública, delegando ao poder estatal o dever de assegurar os meios eficazes para resguardar o

desenvolvimento econômico, de modo que sejam adotadas políticas públicas ambientais sob a égide da sustentabilidade.

O conceito de sustentabilidade conforme Zylbersztajn (2010), enseja novo modelo de gestão de negócios, que analisa, no método de tomada de decisão, as dimensões ambiental e social, além da econômico-financeira. O conceito leva em apreço que as atividades produtivas ou prestadoras de serviços causam externalidades positivas e negativas. As positivas são assinaladas pela instalação de uma indústria no local e a melhoria da qualidade de vida de comunidades quando acompanhadas de oportunidades de emprego. Ao contrário, as negativas são caracterizadas por poluição nos seus diversos tipos, crescimento desordenado de determinado local em função de interferências não planejadas de uma atividade produtiva.

Abordar meio ambiente e desenvolvimento sustentável implicam fazer referência a fatores relacionados à degradação ambiental dos ecossistemas em geral, por exemplo, o desmatamento, a contaminação da água, do solo e do ar, assim como a super exploração e inadequado manejo dos recursos naturais. Entretanto, é um fato conhecido que o discurso da conservação tem sido

abordado de uma perspectiva puramente biológica, sem considerar a relação que os homens e as mulheres e suas distintas formas de organização estabelecem com o seu transbordo. Referimo-nos às relações que estabelecem os seres humanos entre si e com os outros entes da natureza, através de criações mais simples, ou elaboradas, ou mesmo contraditórias, como no contexto da sociedade mais ampla. (MAIA DRAGER, 1997)

Em outros termos, significa dizer que a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais não é tarefa apenas dos entes particulares. A consagração do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como norma constitucional no art. 225 da CF/88<sup>2</sup> é resultado de uma árdua construção normativa, nascida da necessidade do poder público intervir incisivamente

---

<sup>2</sup> A especial característica do princípio é a de que o desequilíbrio ecológico não é indiferente ao Direito, pois o Direito Ambiental realiza-se somente numa sociedade equilibrada ecologicamente. Cada ser humano só fruirá plenamente de um estado de bem-estar e de equidade se lhe for assegurado o direito fundamental de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado. A Constituição do Brasil, além de afirmar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, determina que incumbe ao Poder Público proteger a fauna e a flora, interditando as práticas que coloquem em risco sua função ecológica ou provoquem a extinção de espécies.

na garantia da preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de coordenar a aplicação de políticas públicas de gestão e controle ambiental.

Neste ínterim, as políticas de controle ambiental sustentáveis são pautadas principalmente pela adoção de medidas pelo poder público, que sejam capazes de dar ensejo à criação de ações políticas estratégicas, destinadas ao desenvolvimento econômico planejado e harmonizadas com as necessidades ambientais. Tais políticas nascem do reconhecimento da natureza findável dos recursos naturais utilizados pela indústria global, os quais são imprescindíveis para toda e qualquer atividade humana.

De tal modo, é nítida a necessidade do poder público proceder à readequação do uso dos recursos naturais pelo homem, sob pena da atividade econômica ruir frente à escassez. Partindo desta premissa, o estado por meio do direito ambiental e das políticas públicas de gestão ambiental, visa estabelecer padrões comportamentais destinados à coletividade, de maneira a aplicar as normas jurídicas em caso de descumprimento de tais padrões de conduta. Com efeito, o direito ambiental tem a função de dar lastro ao poder público para que este possa idealizar as políticas públicas ambientais que

serão aplicadas em sociedade, e que terão como desiderato precípua a harmonização dos interesses sócio-econômicos com as necessidades ambientais. Doutra prumo, os níveis de crescimento e desenvolvimento econômico (quantitativo e qualitativo) também devem ser garantidos pelo estado, não podendo ser olvidados. Não pode o poder público somente primar pela qualidade do meio ambiente de modo a relegar a importância da atividade expansionista do homem, sob pena de comprometimento de todas as estruturas sociais.

Deste modo, entende-se que o desenvolvimento sustentável é pautado pelo aprimoramento da qualidade do crescimento econômico, que por sua vez visa aproximar os pontos divergentes entre ambos, de maneira que o estado exerça seu papel como principal figura nesta relação de mutualismo. Ademais, todas as medidas que encampam o desenvolvimento sustentável, certamente, transformam o *modus operandi* dos modelos econômicos em escala global.

Para Silva, (2005) o conceito de sustentabilidade ambiental menciona-se às condições sistêmicas segundo as quais, em estado regional e planetário, as atividades humanas não necessitam intervir nos ciclos naturais em que se fundamentam

tudo o que a resiliência do planeta consente e, ao mesmo tempo, não carecem empobrecer seu capital natural, que será transmitido às gerações futuras.

As políticas públicas ambientais que visam alcançar a sustentabilidade e o pleno desenvolvimento econômico são principalmente voltadas para a consecução de objetivos específicos, que tem como escopos primordiais promover alterações significativas nas estruturas produtivas da sociedade. Como é de conhecimento geral, a sociedade pós-moderna aponta para elevados índices de preocupação, principalmente no que diz respeito aos níveis exorbitantes de consumo de bens e serviços pelas classes dominantes. O regramento normativo e administrativo que regula as atividades industriais deve ser revisto e repensado pelo poder público e pela sociedade. Há uma gritante necessidade de que a atividade expansionista humana seja posta em consonância com os ditames ecológicos fundamentais da sustentabilidade.

Pode-se dizer que o conceito de sustentabilidade acerta com duas noções básicas; desenvolvimento econômico e sustentabilidade ecológica. O desenvolvimento da economia ecologicamente sustentável pode ser abrangido como um processo de alterações pautadas à estrutura,

organização e atividade de um sistema econômico ecológico, que propenda o bem estar máximo da sociedade, que pode ser sustentada pelos recursos naturais, aos qual o sistema econômico tem acesso.

É certo que a viabilização da sustentabilidade requer a soma de esforços de todas as esferas do poder público, inclusive, dos setores da iniciativa privada. A tarefa de viabilizar o desenvolvimento econômico sustentável deve ser encarada como providência adotada em perspectiva de longo prazo, sendo assim, necessária a reestruturação completa das estruturas sociais, com vistas à redução do consumo, exploração dos recursos naturais, poluição, degradação, dentre outras mazelas que maculam o constitucionalmente consagrado direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

## **1.2. Positivação e fundamentos**

O aparato legal brasileiro referente a meio ambiente é tido como referência mundial, principalmente pelo tratamento dispensado aos instrumentos legais que visam nos proteger de eventuais danos ambientais, podendo citar como exemplos: Ação Popular, Inquérito Civil Administrativo, Audiência Pública, Criação de

Unidades de Conservação, Desapropriação e Tombamento. Além da criação de todos estes mecanismos, o legislador pátrio foi pioneiro ao elevar a status de garantia constitucional o direito ao ambiente ecologicamente correto em todas suas dimensões, estando incluído o direito ao desenvolvimento sustentável.

Nesta linha de raciocínio, constata-se que o direito ao desenvolvimento sustentável tem suas raízes no texto constitucional, mais especificamente no art. 225 da Constituição Federal de 1988.<sup>3</sup> No aludido comando legal, o legislador constituinte preocupou-se em atribuir este direito a “todos”, ou seja, a toda coletividade. Logo, afere-se que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado possui eficácia *erga omnes*. Quando violado, surge para toda sociedade o direito de obter a reparação pelos danos causados ao equilíbrio ambiental, sendo que, neste sentido, o texto constitucional também prevê a

---

<sup>3</sup> Art. 225 da CF/88. 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.

ação popular ambiental em seu art. 5º, LXXIII, da CF/88.<sup>4</sup>

Deste modo, a Constituição Federal de 1988 inaugurou uma nova fase do direito ambiental, marcada pelo pioneirismo na inserção de comandos legais, que atribuem *erga omnes* e elevam o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a status de garantia fundamental. Isto porque, segundo Paulo de Bessa Antunes, o meio ambiente é bem jurídico complexo, ou seja, deve ser compreendido e estudado como uma totalidade, não podendo estar restrito à apenas um único bem. (ANTUNES, 2000)

O artigo 225 da Constituição Federal de 1988 é reflexo do estridente processo de universalização dos direitos individuais, sociais e difusos, podendo também ser notado em outros comandos legais, como por exemplo, o direito à saúde e educação (artigos 196 e 205 da CF/88 respectivamente). O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no caput do art. 225 da CF/88 tem status de direito

---

<sup>4</sup>Art. 5º, inciso LXXIII da CF/88: 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, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

fundamental, sendo assim, inerente à dignidade da pessoa humana.

Na mesma linha de raciocínio, em que se pese a estreita relação travada entre a universalização dos direitos individuais e a busca pelo desenvolvimento sustentável, sustenta Álvaro L. V. Mirra, que o direito previsto no art. 225 da CF/88 trata-se, pois, do núcleo essencial dos direitos fundamentais, haja vista a degradação ambiental pelo homem comprometer não somente os recursos naturais e a dignidade da pessoa humana, mas como também a própria vida humana. (MIRRA, 1994)

Neste sentido, resta avultada a importância da inserção da Sustentabilidade no rol das garantias constitucionais, que foi capaz de ampliar as ferramentas protetivas disponíveis ao Poder Público e a sociedade, ao passo que consagrou a responsabilidade ambiental como objetiva e estabeleceu diretrizes basilares para a preservação do meio ambiente pelo estado.

Doutro modo, há também que se destacar que o meio ambiente ecologicamente equilibrado caminha lado a lado com o desenvolvimento econômico. O direito ao desenvolvimento econômico deve ser garantido assim como todos os outros direitos fundamentais. Contudo, por diversas vezes

surtem conflitos derivados da divergência de interesses de ambos os direitos. De um lado, há a necessidade de impulsionar o desenvolvimento econômico através da indústria e dos meios de produção, enquanto, por outro lado, tal desenvolvimento necessita ser planejado e pautado em modelos sustentáveis, sob pena de agravamento da situação ambiental global.

Em contrapartida, o direito ao desenvolvimento econômico está esculpido no art. 170 da Constituição Federal de 1988<sup>5</sup>, que estabelece

---

<sup>5</sup> Art. 170 da CF/88: A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995). Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

os princípios em que se pauta a ordem econômica pátria. Tal comando legal dá lastro à implementação e manutenção do modelo econômico capitalista, ao passo que positiva a normatização que fundamenta a exploração econômica do trabalho humano e dos recursos naturais. Há, neste sentido, um claro conflito de normas fundamentais, haja vista o conflito existente entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade.

Além dos aparatos legais já mencionados, salutar faz-se também a menção aos diplomas e tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. Tais ferramentas legais internacionais tem o condão de submeter o agir jurídico e político da nação à diretrizes estabelecidas em caráter global, de modo a direcionar as condutas e políticas públicas, e até mesmo a aplicação do próprio direito ambiental, à consecução de objetivos que transcendem os interesses do próprio estado brasileiro.

### **1.3 Políticas públicas ambientais**

Para que o constitucionalmente consagrado direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se concretize, faz-se necessário a devida integração do direito ambiental com as políticas de gestão

ambiental. Com efeito, o estado deve promover políticas públicas ambientais mais eficazes, que busquem a harmonização e integração dos ditames ambientais às etapas de desenvolvimento, gerenciamento e planejamento, de modo que a estratégia adotada pelo poder público seja capaz de lastrear os direitos constitucionais conquistados pelo direito ambiental.

As políticas públicas ambientais podem ser entendidas como o aparato estatal disponível e necessário para a regulação das atividades sociais e econômicas. Por meio das políticas públicas se estabelecem limites e imposições, que visam dar eficácia aos ditames infraconstitucionais e constitucionais. Desta forma, pode-se dizer que as políticas públicas têm lastro no próprio texto constitucional, e visam assegurar que as atividades de expansão do homem sejam voltadas para a consecução dos objetivos comuns da sociedade, sem nunca se esquecer da necessidade da adoção da sustentabilidade à prática de tais atividades.

Na mesma linha, as políticas públicas também podem ser conceituadas enquanto instrumentos disponíveis ao poder público, destinados a elaboração e execução de estratégias políticas com o intuito de assegurar e salvaguardar as condições

existenciais que sejam basilares à dignidade da pessoa humana. Sendo assim, afere-se que as políticas públicas voltadas à gestão ambiental visam concretizar os direitos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à dignidade da pessoa humana.

De fato, a figura das políticas públicas ambientais representa ferramenta de indelével importância para o direito ambiental. Isto porque, deve ser levado em consideração o contexto global em que atualmente o meio ambiente se encontra. É fato inconteste que atualmente a comunidade global atravessa uma crise ambiental sem precedentes. A primazia pelo acúmulo de capital, o crescimento desenfreado e sem planejamento das atividades industriais, além do uso indiscriminado dos recursos naturais, fizeram com que danos ambientais em todas as dimensões fossem impingidos ao ecossistema.

O papel do poder público em administrar as políticas ambientais traz consigo uma série de ônus e obrigações, para que então se possa atingir a tão esperada proteção efetiva ao meio ambiente. Não podem as questões concernentes ao meio ambiente serem olvidadas, uma vez que a inércia do estado em fiscalizar as atividades expansionistas é capaz de trazer prejuízos irreversíveis à coletividade e

natureza, inclusive, com drástica redução da qualidade de vida da população.

É dever do poder público, por meio das políticas de gestão ambiental, conscientizar toda a sociedade a respeito da existência do sistema normativo que dá lastro à proteção ambiental efetiva, seja em nível nacional ou mundial. Partindo desta premissa, também é dever da população fiscalizar e cobrar coercitivamente a concreção das garantias constitucionais, logo, impondo a aplicação das leis àqueles que violarem o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Em contrapartida, a sociedade possui o direito de ter acesso aos direitos que estão previstos na Constituição Federal, inclusive, ao direito do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Desta forma, o poder público possui o dever de fazer o papel intermediador entre população e estado, para de que tal forma seja assegurada a plena concreção dos direitos fundamentais esculpidos no texto constitucional. Isto porque, o poder público não possui apenas o dever de legislar e executar os comandos normativos que dele emanam, mas como também, possui o papel de estabelecer as diretrizes e estratégias políticas para que tais comandos se viabilizem no plano da realidade.

Com efeito, pode-se afirmar que as políticas públicas têm por finalidade precípua a obtenção da concreção dos interesses sociais da coletividade. De tal modo, a adoção pelo estado de políticas de gestão ambiental que versem sobre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nada mais são do que a representação da manifestação da vontade do legislador constituinte, na tentativa de construção de um aparato normativo mais eficaz e protecionista, que enfatize e valorize a natureza findável dos recursos naturais.

Diante do panorama caótico de degradação ambiental, o direito ambiental tem a importância de seu papel avultada. É escopo precípua do estado a garantia e salvaguarda da aplicação do direito ambiental por meio dos instrumentos legais positivados no sistema jurídico pátrio. Deste modo, o poder estatal é o responsável pela definição e delimitação da aplicabilidade dos critérios e rumos do direito ambiental, que por sua vez, acabam por manifestar-se nas políticas públicas ambientais adotadas pelo estado.

Desta maneira, as políticas públicas estão obrigatoriamente ligadas à realização das normas previstas na Constituição Federal, sem prejuízo das leis infra-constitucionais, bem como dos tratados,

acordos e diplomas de caráter internacional das quais o Brasil seja signatário. Portanto, significa dizer que as políticas públicas ligadas à gestão do meio ambiente necessitam ser fundamentadas em instrumentos normativos preexistentes. Neste diapasão, o processo de gestão ambiental desempenhado pelo poder público deve ser capaz e suficiente, a ponto de intermediar a harmonização e aproximação das normas positivadas pelo direito ambiental aos casos concretos, sem, contudo, esquecer-se da constante necessidade de aprimoramento dos aspectos concernentes a aplicação da sustentabilidade enquanto de garantia constitucional fundamental.

Sendo assim, cabe aos entes públicos o manejo adequado das políticas ambientais, de modo que sempre devem orientar-se com base na Constituição Federal e demais normas pertinentes. Isto porque, as estratégias adotadas pelo estado e que visam assegurar a aplicação das referidas normas, devem estar sempre em perfeita harmonia com a ordem normativa vigente no sistema jurídico. Ademais, é salutar ressaltar que as políticas públicas não podem ser lastreadas em qualquer outro elemento que não seja revestido de força normativa, sob pena de recaírem na ilegalidade.

Neste contexto, afere-se que o poder legislativo ao lado do poder judiciário, enquanto na condição de criadores e aplicadores da norma positivada, desempenham papel de suma importância para o alcance da realização das políticas públicas de gestão ambiental, inclusive, para a devida proteção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Desta sorte, é patente a constatação de que tais poderes somam forças junto ao poder executivo, que por sua vez, se encarrega de por em prática as aludidas políticas públicas de gestão ambiental engendradas pelo legislativo e controladas pelo judiciário. Trata-se, então, da necessidade da comunhão de esforços de todas as esferas dos poderes públicos, no sentido de se alcançar o desenvolvimento econômico pleno e sustentável.

Deste modo, é obrigação do estado prover o planejamento e realização das políticas públicas de gestão ambiental, que sejam capazes de possibilitar uma proteção mais efetiva ao meio ambiente e aos recursos naturais, compreendidos como bens de toda a coletividade. É justamente nas políticas públicas ambientais que reside o papel garantidor do poder público, que se manifesta por meio da implementação de ações governamentais que visem

dar ampla efetividade aos direitos fundamentais consagrados no texto da Constituição Federal.

No entanto, como será exposto no decorrer do presente trabalho, é facilmente constatado e perceptível que tais políticas públicas encampadas pelo poder público não vêm surtindo os efeitos esperados na sociedade. Isto porque, nota-se que os órgãos e entes competentes não conseguem dar seguimento às estratégias políticas de gestão ambiental adotadas, devido ao fato da carência de respaldo do poder público. Tal afirmação é facilmente corroborada pela análise das constantes denúncias feitas pela coletividade, que noticiam a omissão estatal em profusão a nível nacional e global. Em outras palavras, a eficácia das políticas públicas ambientais passa por uma crise geral.

#### **1.4 Metas Internacionais para o meio ambiente**

A inquietação com o meio ambiente, de modo real, trouxe como termo inicial a Conferência Internacional do Meio Ambiente cumprida em Estocolmo, em 1972, tempo em que fora constituída uma carta elencando os princípios e os fins da proteção ambiental, tendo sido reconhecido, deste

modo o direito essencial à preservação do meio ambiente e o direito à vida, a categoria mundial.

Nesse sentido, Moraes (2002) lembra que essa afirmativa consagrou que o ser humano tem direito essencial à liberdade, à igualdade e a uma vida com camadas ajustadas de sobrevivência, num meio ambiente que aceite curtir de uma vida digna, ou seja, com qualidade, com a finalidade do mesmo modo, de preservar e aprimorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras, passando o meio ambiente a ser considerado como fundamental para que o ser humano possa gozar dos direitos humanos essenciais, dentre eles, o próprio direito à vida.

Com a 1ª Apresentação Internacional para o Meio Ambiente, determinada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1972, em Estocolmo na Suécia, o problema ambiental passou a ser acertado de forma marcada pelos países signatários, tendo sido instituído pela ONU o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, que é a agência do Sistema ONU responsável por catalisar a ação internacional e nacional para a proteção do meio ambiente no conjunto do desenvolvimento sustentável.

Lisboa (2007) fala que o meio ambiente seria assumido em plano internacional, nas Nações

Unidas, em setores da sociedade civil e na mídia, sendo objeto de políticas públicas de algum país latino-americanos. Problemas de contaminação da classe de ozônio e o alto e indiscriminado consumo dos países industrializados, e mesmo de alguns grupos sociais nos países em desenvolvimento, seriam temas recorrentes.

A proteção ao meio ambiente no Direito Brasileiro, seguindo tendência internacional, conta com instrumentos cada ocasião mais dinâmica. Na década de 80 foram publicadas as Leis nºs 6.938/87, popular como Política Nacional do Meio Ambiente e 7.347/85. A primeira apresenta as bases para a proteção ambiental, conceituando as expressões: meio-ambiente, poluidor poluição e recursos naturais. Após, a Carta Constitucional de 1.988 consagrou o direito a um meio-ambiente sadio, que no seu artigo 225 garante a responsabilização dos infratores em reparar os danos causados (§3º, art. 225, CF/88). A Lei dos Crimes Ambientais, n.º 9.605/98, além da visão sistêmica de meio ambiente natural, alarga o conceito e protege expressamente o meio ambiente artificial e cultural, ao incluir os crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural.

Quando se fala problema ambiental, Blanco (2005) destaca o documento internacional considerado de muita importância que é o Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global organizado pela sociedade civil planetária, em 1992, no Fórum Global, durante a Conferência das Nações Unidas a respeito de Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92). Esse documento desenvolveu princípios considerados essenciais à educação para sociedades sustentáveis, enfatizando a necessidade de formação de um pensamento crítico, coletivo e solidário, de interdisciplinaridade, de multiplicidade e diversidade. Forma também uma relação dentre as políticas públicas de EA e a sustentabilidade, marcando princípios e um plano de ação para educadores ambientais. Destaca os processos participativos voltados para a recuperação, conservação e melhora do meio ambiente e da qualidade de vida.. (BLANCO, 2005)

Outra figura importante foi à criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), nos arts. 7º (revogado pela Lei nº 8.028/90) e 8º. Dentre seus objetivos está o de estabelecer normas e critérios para atividades de efetivo potenciais poluidor e referente à manutenção da qualidade do

meio ambiente, bem como a realização de estudos, homologação de acordos, entre outros. O CONAMA é responsável pela expedição de diversas Resoluções, Deliberações, Moções, tratando dos mais diversos assuntos. Para Antunes (2000 p.102), o CONAMA é um órgão com poder de regular a expressa autorização legal. E, ainda no dizer desse autor, o CONAMA tem a faculdade e o dever de determinar padrões e normas federais que devem ser tidas como gerais e ser respeitadas pelos Estados e Municípios.

Incontestavelmente, foi com a chegada da Constituição de 1988 que a proteção ambiental atingiu o auge de sua importância. São inúmeras as vantagens da constitucionalização do Direito Ambiental. Além da maior visibilidade no contexto nacional, o Direito Ambiental passa a receber maior força quanto à aplicação das medidas ambientais.

Para Benjamin (2007) a Lei nº 6.838/81 foi recepcionada pela Constituição e recebeu mais força devido à tutela ambiental garantida constitucionalmente. Dentre outras vantagens, a legislação ambiental atualmente passa a estar contida no controle de constitucionalidade; e ainda, com a importância constitucional, a proteção ambiental passa a ser obrigação da administração pública e

privada, necessitando, dessa forma, ser analisada em todos os domínios de atividade social.

Nesse limiar, o Direito passou a ser adaptado a novas realidades, procurando tutelar os mais recentes anseios das massas, acompanhando e regrido um conjunto de diversos outros ordenamentos e questões sociais, econômicas e culturais específicas. Passou-se a valorizar, em virtude dessa nova ordem social, o interesse chamado difuso, deixando de lado um pouco o individual. O Estado passou a intervir nas relações pessoais e a Justiça passou a utilizar diversos ramos do Direito e do conhecimento para soluções e busca de melhorias nas questões protetivas, estipulando diversas normas que devem ser respeitadas pelos seus agentes em qualquer hipótese.

## **2. POLÍTICAS AMBIENTAIS DE COMANDO E CONTROLE.**

### **2.1 Panorama geral dos instrumentos de gestão ambiental**

A política ambiental moldada nos últimos anos, deve-se ao ritmo acelerado da produção intelectual que sempre buscou o objetivo de questionar o que vinha se dando nas nações em relação ao meio ambiente. Juntamente com o desenvolvimento intelectual a participação da sociedade civil foi muito importante na formação das políticas ambientais nos últimos trinta anos.

Os instrumentos, modalidades, moldes e entendimentos de políticas ambientais diferenciados pelo tempo, surgem a partir dos fatores acima citados. Essa evolução não se deu de uma única forma e não foi contemporânea em todos os lugares.

Ocorreu um processo de estruturação institucional que também conteve a criação de políticas ambientais em diferentes lugares do globo, isso se deu no final da década de 1960 e início da década de 1970. Durante esse período e após a formulação de certas medidas, as ações focaram

principalmente na correção de danos, grande parte das vezes visando formas de controle de poluentes.

Posteriormente, na década seguinte, o que mais marcou pelos acontecimentos naturais foram os choques de petróleo, que mostraram a fraqueza dos países diante de situações desse cunho, que evidenciavam a escassez de recursos naturais. Frente a isso, as políticas passaram a preocupar-se não somente com a correção de danos, o que era a principal atividade realizada em relação ao meio ambiente até então, mas adotaram um enfoque que buscava a prevenção. Durante esse período, na maioria dos países do ocidente houve a implantação da Avaliação de Impacto Ambiental, para que se tomasse medidas de prevenção.

Os instrumentos denominados de “instrumentos de comando e controle” foram introduzidos pelo Estado, que fazia uso desses mecanismos através de uma política ambiental centralizada (o que se justifica pelo governo da época, autoritário de autarquia militar) no decorrer das décadas de 70 e 80. Durante esse período as questões ambientais foram foco de conflitos, principalmente por chocar interesses coletivos e públicos com interesses privados, além de conflitos

dentro do próprio Estado (conflitos de competência), além de conflitos entre empresas privadas.

O Relatório das Nações Unidas, que teve o nome de “Nosso Futuro Comum”, que foi formulado com a intenção introduzir o conceito de desenvolvimento sustentável, que assim de deu no ano de 1987. O intuito da medida foi propiciar uma conciliação, mesmo que parcial, entre as partes conflitantes. O termo em questão (conciliação) já foi muito desgastado, é certo que foi parte da base das mudanças que beneficiaram o planeta na década de 90, e até os dias atuais é o que se busca com as políticas ambientais.

Em 1992, no Rio de Janeiro, ocorreu a Conferência das Nações Unidas, também conhecida como ECO 92, e teve a função de incentivar e disseminar tal conceito. A década de 90 viu o surgimento de algumas ações:

- a crescente de atos de natureza proativa dentro das empresas, que através da introdução da gestão ambiental em suas instituições passaram a conjeturar oportunidades no próprio mercado;

- nesse período também houve o aumento da chamada ecodiplomacia, bem como o aumento de congressos e convenções internacionais que aconteciam debates em relação ao meio ambiente, que muitas vezes estava relacionada com a economia de cada país;
- as administrações locais passaram a terem maior atuação, tendo como impulso motivacional não só a dimensão local, mas também o processo de globalização que de dava;
- toda a sociedade passou a ser mais sensível com a causa ambiental, que é uma causa de todos, e todos devem buscar a sua defesa. Com isto também houve o aumento de mobilização e pedidos por parte da sociedade.

Durante esta época, o que muito foi desenvolvido foram instrumentos de gestão ambiental privada, que regulava as ações das empresas, um desses mecanismos que se destacou foi a série de normas advindas do ISO 14.000, como por exemplo, auditoria ambiental, avaliação de

desempenho, sistema de gestão, bem como regulamentações a cerca de rotulagens, ciclo de vida, entre outros aspectos relacionados a produtos.

Em 1993 foi criado o TC 207, comitê pertencente a ISO, que teve o encargo de elaborar as normas a serem seguidas para que se tivesse um melhor aproveitamento dos recursos naturais. Ele foi inspirado em um dispositivo inglês, o BS 7750, e na ISO 9000, dessa feita procedeu-se a discussão sobre o Sistema de Gestão Ambiental e de Auditoria Ambiental. Também foram criados selos verdes e definidos alguns princípios do Programa de Atuação Responsável, que foi desenvolvido por químicos canadenses na década de 1980 e foi difundido em vários outros países

A relevância do trabalho feito pela ISO é muito grande, pois incluiu as empresas privadas em um rol de normas a serem seguidas em relação ao meio ambiente, principalmente aquelas que possuem um alcance mundial, além disso não ficou restrita a apenas um país e alcançou um caráter global. A ISO foi a primeira iniciativa que busca uma gestão ambiental voluntária por parte de empresas.

Atualmente existe a discussão da eficácia de tal mecanismo, colocando-se em questionamento do ponto de vista ambiental e qual foram os fatores e

motivações que conduziram as empresas a adotarem o mesmo. Tal iniciativa direcionou os próprios rumos da política ambiental, sendo um mecanismo que de fato contribuiu para a construção do conceito de gestão ambiental no campo público. Antes a gestão ambiental era encarada como um simples manejo ambiental, o que foi modificado na década de 90, passando a possuir uma acepção maior, sendo matéria de políticas públicas ambientais, que até então não recebiam esse tratamento.

Em países da Europa, a Gestão Ambiental Pública, no período acima citado, buscava-se instrumentos novos para a gestão do meio ambiente, através de instrumentos ligados a fatores econômicos, buscando implementar mecanismos de comando e controle que fossem menos punitivos. Até o final da década em questão esses instrumentos ficaram mais nas discussões teóricas e pouco foram aplicados na prática, porém os dispositivos menos rígidos ganharam espaço na Europa por conta de dois documentos promulgados na Comunidade Européia, sendo um deles o Ecolabel (selo ambiental).

Essa metodologia de promulgação de tais regulamentos, antes mesmo das normas ISO, são inovações na forma de legislar no que rege ao meio ambiente sustentável. Esse método também está de

acordo com algumas das diretrizes dos Programas de Ação da CEE, que buscam o maior número de ferramentas para a preservação ambiental.

O que mais se buscou durante os anos 90, após a implantação de novas formas de regulamentar o bom uso do meio ambiente, foi a necessidade de se buscar uma forma de efetivar “conciliações” entre os polos das relações. Já no contexto atual, o que se evidencia é a busca por mais integração o desenvolvimento econômico das nações com as práticas sustentáveis, estimulando o uso de técnicas que menos degradem o meio ambiente. Outra prática que evidencia a integração buscada atualmente é a aplicação integrada de instrumentos de comando e controle com os mecanismos econômicos, bem como integrar instituições públicas e privadas na gestão ambiental, além de proporcionar a integração dos problemas ambientais locais/regionais de um dado local com a dinâmica global. Para que tais objetivos sejam alcançados, é de extrema importância a gestão integrada com conceitos de Planejamento e Gestão Cooperativos.

As formas que mais podem viabilizar tais medidas são as formações de parcerias, aplicando de forma compartilhada os meios de gerir os negócios em concordância com as exigências legais que

protegem o meio ambiente coletivo, bem como os métodos de ações conjuntas entre instituições de caráter público e privado. Estas iniciativas confirmam o caminho evolutivo das políticas ambientais, tornando o Estado mais dinâmico no viés de suas ações ambientais, em concomitância com os fatores econômicos, visto que isso se consolida a partir do interligação frente ao mercado globalizado. Portanto, o grande desafio que se nota na gestão ambiental sustentável é o posicionamento do Estado, das organizações e da sociedade frente este grande desafio que é a gestão ambiental.

Na conjuntura que se encontrava o planeta após a Segunda Guerra Mundial, onde, até então, grandes potências encontravam-se em situações estruturais deploráveis, notou-se a relevância de encontrar um molde onde o desenvolvimento econômico não ferisse o meio ambiente da maneira exorbitante como ocorria até então, ou seja, buscava-se neste momento a preservação da sustentabilidade planetária.

Posteriormente, ocorreram, de fato, debates a cerca do desenvolvimento sustentável, sendo o ponto de partida para esses a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, que ocorreu no ano de 1972. Na ocasião supracitada notou-se a

pertinência de estudos relacionados não só a sustentabilidade mas ao meio ambiente de modo geral, relacionando esses com a qualidade de vida dos habitantes do planeta. A conferência produziu alguns efeitos, como protocolos e pactos entre países.

Pode-se dividir em três períodos a história das políticas ambientais brasileiras, sendo o primeiro com características de uma edificação de um alicerce onde buscava a regulação dos recursos naturais, tal fase ocorreu no período de 1930 a 1971. Já a segunda fase ou período foi marcado pela ação intervencionista do Estado, as causas de tais práticas podem ser explicadas pelo fato de o país viver sob um governo autoritário de autarquia militar, esse período se deu entre 1972 e 1987. A terceira fase representa o período de 1988 até o presente momento, neste encontra-se o fim do governo militar em solos brasileiros, o que, com a promulgação da Constituição de 1988, fez com que houvesse a democratização, dessa forma as decisões não eram tomadas de forma centralizada, o que proporcionou que os conceitos de sustentabilidade se propalassem de forma mais rápida, visto que antes disso a população era excluída da vida política nacional, o que dificultava o conhecimento de tal conceito. A normatização legal à respeito da política ambiental

estruturou-se depois da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

Destarte, a publicação da norma que iniciou o tratamento do meio ambiente como política pública nacional se deu no dia 31 de agosto de 1981, regulando sanções, princípios, escopos, instrumentos, entre outros mecanismos, todos buscando a conscientização da população, gestão dos recursos ambientais, bem como a proteção destes.

A principal referência da gestão ambiental no Brasil, que busca a utilização consciente de recursos naturais, bem como sua aplicabilidade e sanções perante o descumprimento, é a legislação a cima citada (Lei 9.638/81), que é embasada no artigo 225 da Constituição Federal, bem como os incisos VI e VII do artigo 23, também da Constituição. De acordo com o que está descrito na Política Nacional de Meio Ambiente, considera-se meio ambiente 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.

De acordo com tal definição nota-se a vastidão que a legislação ambiental confere, tendo grande abrangência, que vai desde os animais, vegetais, abrangendo até mesmo os minerais. No que tange a degradação do meio ambiente, a PNMA, bem como a

Resolução CONAMA número 01/86, degradação ambiental é definida como alteração adversa das características do meio ambiente, bem como efeitos negativos advindos de práticas humanas, que diminuam a qualidade ambiental

No ano de 2012 houve a publicação do novo Código Florestal Brasileiro, instituído através da Lei 12.651/12, tal norma foi alvo de discussão por anos até sua publicação. Neste dispositivo legal regulamentou-se a cerca da proteção da vegetação nativa e revogou-se a Lei 4.771/65. Durante a votação, tanto na Câmara quanto no Senado Federal, foi motivo de grande polêmica, apesar disso a lei fornece um grau elevado de detalhes, favorecendo e dando força ao conceito de produção econômica sustentável, norteando para a gestão territorial integrada.

No Código Florestal anterior, existiam lacunas, onde alguns conceitos não eram abordados de forma detalhada, nesse viés o novo código visou preencher tais lacunas e fornecer os devidos detalhes. Um dos enfoques do legislador prestou-se a enfatizar a instituição de áreas de proteção no interior de unidades rurais, bem como as APPs, Área de Preservação Permanente, que tem como função de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a

estabilidade geológica, a biodiversidade, entre outros, mas todos com a finalidade maior de proporcionar o bem estar das populações humanas.

O Poder Público frente ao tema possui o dever de transmitir orientações que conscientize o uso dos recursos naturais, principalmente por tratar de natureza coletiva, que atinge a coletividade. No entanto o Estado possui a faculdade de analisar propostas de intervenção, buscando torná-las viáveis pelo aspecto ambiental.

Diante disso, chega-se a polêmica a respeito do uso dos mecanismos de gestão pública, chegando a adentrar o conceito de externalidades da microeconomia neoclássica. Essas externalidades acontecem nas ocasiões em que as atividades produtivas ou de consumo tendem a oferecer um benefício que não passam pela contabilização adequada.

Desta feita, a utilização de recursos que advêm do meio ambiente podem gerar custos externos negativos, podendo ser eles intra ou intertemporais. O que a gestão ambiental busca, através dos instrumentos que lhes são conferidos, é conter tais perdas radicais no meio ambiente. Na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente encontra-se os mecanismos e sua forma de instrumentalização, mais

especificamente em seu artigo 9º, visando a regulamentação uma porção de atividades que estão relacionadas ao meio ambiente, buscando preservar e recuperar o meio ambiente, proporcionando às populações um ambiente equilibrado, benéfico e propício para a coletividade.

Esses instrumentos de gestão ambiental se encontram em uma dicotomia, onde um lado tem-se instrumentos muito regulados, no outro oposto é possível encontrar instrumentos que necessitam de esclarecimento que os regulamente de forma específica. Além da relevância da devida elucidação de tais instrumentos, não se pode deixar de citar a importância suprir a falta de informações que ainda existe.

Nas duas últimas décadas do século XX, a questão ambiental conseguiu o status de problema global, mobilizando a coletividade civil organizada, os meios de comunicação e os comandos de todas as regiões do mundo. À medida que se desenvolveu e aprofundou o debate em torno da precária ambiental, os conflitos se tornaram mais exasperados e as saídas mais difíceis.

Este movimento trouxe um aspecto de modo eminente sociológico para a questão ambiental, contribuindo para a discussão sobre os métodos de

constituição de conflitos entre grupos sociais na luta pelo uso dos recursos naturais.

A degradação ambiental evoluiu admiravelmente nas últimas décadas, e, de alguma forma, todas as pessoas são afetadas pela poluição. Enorme parte dessa poluição traz sua procedência das organizações, e apenas por meio de melhoramentos em seus produtos, processos e serviços, diminuições serão alcançadas nos impactos ambientais por elas trazidas.

Devido a isto, Moreira (2001) enfatiza que a gestão ambiental recebe cada vez mais importância, acordando nas empresas a concentração de que investir em qualidade ambiental que vem a ser considerado como um componente importante por seus clientes. Como forma de achar respostas para este problema, as corporações buscam as normas de gestão ambiental para abastecer as organizações de elementos de um sistema dinâmico que possa ser associado a outros pré-requisitos da gestão, auxiliando-as a conseguir por muitas vezes não só seus objetivos econômicos como também ambientais.

Machado (2004) fala que o dever jurídico de evitar a consumação de danos ao meio ambiente vem sendo discutido em convenções, declarações e sentenças de tribunais internacionais. Isto se deve a

necessidade de prever, prevenir e evitar, na origem, as transformações prejudiciais ao homem e ao meio ambiente. Todos esses comportamentos dependem de que o ser humano assuma a atitude de estar atento ao seu meio ambiente e não aja sem uma prévia avaliação das conseqüências. Prevenir significa agir antecipadamente. Todavia, para que haja este tipo de ação é preciso informação técnica organizada e pesquisa.

Deste modo se torna importante mencionar o relato de Marcos Destefenni (2004, p. 85) que á título inicial é considerado como sendo esclarecedor, assim ele diz “uma das primeiras normas a estabelecer que houvesse uma licença em relação à proteção do meio ambiente foi o ‘Regimento sobre o Pau-Brasil’, de 12.12.1605, que exigia expressa licença real para o corte do Pau-Brasil”. Em termos de legislação ambiental, porém, esclarece Antônio Herman Vasconcelos e Benjamin que:

O licenciamento ambiental é novidade que aparece no Brasil no início da década de 70, tanto mais quando o Estado de São Paulo, em 1976, promulgou sua legislação de controle da poluição (Lei nº 997, de 31.5.76). No plano federal, só passa a ser exigido a partir de 1981, com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81). Atualmente, a matéria

vem tratada em vários textos legais, bastando aqui citar a própria Lei nº 6.938/81 e as Resoluções CONAMA nº 001/86 e 237/97. (1999, p. 32)

Torna-se relevante dizer que o licenciamento ambiental, é avaliado como sendo um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9º, inc. IV, da Lei 6938/81) e apresenta como central objetivo o controle prévio de atividades potencialmente nocivas ao meio ambiente, evitando-se, desta forma, que as atividades humanas possam causar danos ambientais, em geral de difícil reversibilidade. (GARCIA, 2004)

Deste modo o licenciamento ambiental pode-se dizer que é avaliado como sendo um instrumento que serve para não só prevenir como ainda tornar mínimo os impactos contra o meio ambiente, e isso é possível ao passo que possibilita que questões ambientais sejam prognosticadas, avaliadas e consideradas de forma global e sistemática, no processo de autorização. (MULLER-PLANTENBERG, 2002) Com isso pode-se dizer que o exercício do poder de polícia ambiental pelo Estado somente se justifica quando respeita e efetivamente protege o interesse social, substanciando o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Quando se fala em Licenciamento Ambiental ele por sua vez é considerado como sendo um dos importantes instrumentos da política ambiental que se tem conhecimento é usado para se conseguir permissão para qualquer atividade que envolva recursos ambientais, que seja considerada como sendo efetiva ou potencialmente poluidor, deste modo o licenciamento é avaliado como sendo o procedimento por meio do qual se obtém a Licença Ambiental que se deseja.

Temos em nossa legislação ambiental uma gama extensa de instrumentos para uma boa gestão ambiental, que, quando usados de forma adequada, trazem grandes benefícios ao meio ambiente. Esses instrumentos estão dispostos em nossa legislação, desde a Constituição Federal, que dispõe em seu artigo 225, inciso IV, a exigência de realização de estudo prévia de impacto ambiental para empreendimentos que desenvolvam atividades com grande potencial de degradação ambiental (EIA/RIMA). Além da Constituição Federal, também a legislação esparsa traz o cabimento de outros instrumentos de gestão, tais como o Licenciamento Ambiental, o próprio Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) entre outros.

Assim é que a Resolução CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) nº 001/86, elenca os empreendimentos que dependem de Estudo de Impacto Ambiental para o seu funcionamento, entendendo serem eles potenciais causadores de degradação ambiental significativa.

Outra Resolução, a CONAMA 237, de 1997, traz as definições para outros instrumentos de gestão ambiental tais como licenciamento ambiental, a própria licença ambiental em suas três formas (Licença Prévia, Licença Inicial e Licença de Operação), estudos ambientais dentre outros.

Vale ressaltar que o CONAMA tem competência para criar normas que foram a ele conferidas pela Lei 6938/81.

Outro instrumento que vem ganhando espaço dentro da gestão ambiental é a Avaliação Ambiental Estratégica, com características diferentes do Estudo de Impacto Ambiental, uma vez que este apenas se preocupam com impactos gerados por projetos de empreendimentos e suas atividades, enquanto que a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) se preocupa com planos, programas ou políticas, entendendo os impactos numa visão mais holística e abrangente quanto aos impactos.

Trata-se de um instrumento já muito utilizado na Europa, Estados Unidos e Canadá, e que aos poucos vem ganhando seu espaço nos estudos de impacto feitos no Brasil, embora ainda não regulamentado.

## **2.2 Política Nacional do Meio Ambiente**

A figura da Política Nacional do Meio Ambiente é ferramenta criada pelo poder público, destinada a estabelecer as diretrizes gerais para aplicação das normas advindas do direito ambiental, além de se prestar a dar efetividade para as políticas públicas de gestão ambientais engendradas pelo estado. Trata-se, então, de mecanismo criado para que os entes federativos possam dialogar entre si, formando uma cadeia de cooperatividade em prol do desenvolvimento ecologicamente correto.

Para muitos meio ambiente é um bem jurídico, que diz respeito a todos os habitantes da cidade indistintamente, podendo, desse modo, ser desfrutado pela coletividade em geral. No entanto, toda a sociedade traz o dever jurídico de protegê-lo, o qual pode ser desempenhado pelo Ministério público, pelas associações, pelo próprio Estado e até mesmo por um habitante da cidade. O conceito de meio

ambiente foi, inicialmente apresentado pela Lei 6.938/81, no seu artigo 3º, I, manifesta como Lei de Política Nacional do Meio-Ambiente. Tal significado em seguida foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, que, de acordo com o seu artigo 225, tutelou tanto o meio ambiente natural, como o artificial, o cultural e o do trabalho, como pode ser verificado a seguir:

Art. 225 - Todos têm direito ao meio-ambiente ecologicamente tranquilo, bem de uso comum do povo e fundamental à saudável qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à sociedade o dever de defendê-lo e preservá-lo para o presente e porvindouras gerações. (ANTUNES, 2000)

Neste sentido, a Política Nacional do Meio Ambiente foi promulgada por meio da Lei nº 6.938/81, que em seu conteúdo institui os objetivos e princípios a serem perseguidos pela Política Nacional do Meio Ambiente, bem como versa sobre a composição do Sistema Nacional do Meio Ambiente, que visa dar plena aplicação às aludidas políticas públicas. Desta forma, pode-se dizer que tal lei, ao lado da Constituição Federal de 1988, constitui um dos maiores aparatos legais pátrio no que diz respeito à tutela jurídica do meio ambiente.

Doutro prumo, urge destacar que tal diploma legal foi concebido antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988, que logo após recepcionou a referida norma. Com efeito, o legislador constitucional preocupou-se em prover o acolhimento das diretrizes pré-existentes da Política Nacional do Meio Ambiente. Em contrapartida, após a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, todos os preceitos elencados na Lei nº 6.938/81 adquiriram status de norma constitucional, o que culminou com o dever do estado e da administração pública zelar pelo efetivo cumprimento de suas disposições.

Além disso, tal ferramenta legal teve o condão de unificar as estratégias de gestão ambiental que o estado dispunha, haja vista que anteriormente à vigência da Lei nº 6.938/81, cada ente federativo ser dotado de autonomia legislativa e executiva para estabelecer as políticas relativas ao tratamento do meio ambiente. De fato, deve-se ressaltar o fato de que a instituição da Política Nacional do Meio Ambiente representou um marco para a sociedade brasileira. Isto porque, após a edição da Lei nº 6.938/81, o sistema jurídico brasileiro passou a contar com uma Política Nacional do Meio Ambiente formalmente institucionalizada.

Dentre os principais escopos elegidos pela aludida lei, a Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo precípua reger e coordenar as atividades humanas que possam interferir de alguma forma no meio ambiente. É ferramenta por meio da qual o estado visa garantir a melhoria da qualidade do meio ambiente, reprimir a degradação ambiental, criar mecanismos de incentivo à preservação, de modo a assegurar a existência equitativa de recursos naturais às populações presentes e futuras, bem como fomentar o desenvolvimento e crescimento econômico-social.

Para tanto, a Política Nacional do Meio Ambiente traz em seu bojo uma série de princípios e objetivos de cunho legal, que visam dar efetividade ao constitucionalmente consagrado direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, esculpido no art. 225 da Constituição Federal de 1988. Neste ínterim, a referida lei traça os princípios e objetivos a serem seguidos pelo poder público, os quais merecem especial atenção no presente estudo.

A Lei 6.938/81 representa pedra angular de todo o sistema de proteção ambiental criado pelo poder estatal nos últimos tempos. A lei em comento foi capaz de definir conceitos primordiais para a compreensão do direito ambiental, ao passo que

estabeleceu as definições acerca dos conceitos de desenvolvimento sustentável, degradação e preservação do meio ambiente. Outrossim, a lei também foi pioneira ao estabelecer um rol de princípios e objetivos a serem adotados pela administração pública.

Em outros termos, as diretrizes e conceituações pragmáticas estabelecidas pela Política Nacional Ambiental representam a organização estatal da gestão do meio ambiente, mormente no que tange à criação de instrumentos que viabilizem o desenvolvimento ecologicamente correto, além do manejo correto dos recursos ambientais, levando em consideração sua natureza findável e não perene.

Como explanado alhures, a Política Nacional do Meio Ambiente é composta por um rol de objetivos a serem perseguidos pela administração pública, sendo que ambos os objetivos, específicos e gerais, tem nitidamente por objetivo promover o desenvolvimento econômico sob a égide da sustentabilidade, de modo que a atividade expansionista humana seja pautada na defesa do meio ambiente, para que assim, seja garantido o também constitucionalmente consagrado meta-princípio da dignidade da pessoa humana, do qual derivam todos os outros princípios supracitados.

Com efeito, há também a existência de diversos princípios elencados no bojo da Política Nacional do Meio Ambiente, que visam nortear a aplicação das políticas estabelecidas na legislação. Neste sentido, pode-se dizer que os princípios contidos na Lei nº 6.938/81 guardam estreita relação com os demais princípios infraconstitucionais e constitucionais no que diz respeito à defesa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No entanto, deve ser feita a ressalva no sentido de que os princípios elencados pela Política Nacional do Meio ambiente possuem aplicabilidade mais restrita que os demais princípios do direito ambiental. Isto porque, como dito anteriormente, os princípios positivados no art. 2º da Lei nº 6.938/81 derivam dos demais princípios consagrados pelo direito ambiental, seja em leis ordinárias ou na própria Constituição Federal de 1988. Em outros termos, há uma reprodução dos já conhecidos princípios que visam a proteção do meio ambiente, de tal forma que, quando elencados na Política Nacional do Meio Ambiente, tais princípios acabam por serem reforçados.

De tal modo, tanto os princípios quanto os objetivos esculpidos na Política Nacional do Meio Ambiente, tem por escopo dar lastro para que o

estado tenha maior êxito quando na consecução das políticas de gestão ambiental sustentável. Com efeito, a Política Nacional do Meio Ambiente também consagra uma série de instrumentos úteis à defesa ambiental, e que podem ser manejados juridicamente pela administração pública para a efetivação de tais direitos.

Além disso, os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente também visam reprimir as atividades econômicas humanas, que de alguma forma possam vir a desencadear danos ambientais. Tratam-se, pois, de típicos instrumentos de comando e controle à disposição do estado, os quais são destinados à identificação, repressão e sanção de atividades potencialmente danosas ao meio ambiente.

Tais instrumentos podem ser compreendidos como aqueles que têm por finalidade propiciar condições efetivas para que a administração pública atinja os objetivos elencados na Política Nacional do Meio Ambiente. Ademais, os referidos instrumentos possuem base constitucional, ao passo em que são lastreados e tem como esteio o já mencionado art. 225 da Constituição Federal de 1988, principalmente no ferramental jurídico encampado nos incisos de seu §1º.

Contudo, urge salientar que nem todos os instrumentos necessários à efetiva proteção do meio ambiente se encontram elencados na Lei 6.938/81. Isto porque, o rol estabelecido na aludida lei não possui caráter taxativo e exaustivo, sendo um rol aberto e completado por disposições de outras legislações. Neste sentido, é correta a afirmação de que o poder público, mediante os outros entes federativos que não somente a União, também podem trazer em suas legislações a previsão jurídica de instrumentos destinados à consecução dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente e do direito ambiental como um todo.

Afere-se que a Política Nacional do Meio Ambiente representa marco para o fortalecimento do desenvolvimento econômico sustentável. A Lei nº 6.938/81 é dotada de nítido caráter social e de vital importância para toda a coletividade, ao passo que é destinada para que o poder público possa contar com meios sistematizados e positivados, que viabilizem juridicamente a consecução dos objetivos perseguidos pelas políticas públicas de gestão ambiental que são implementadas.

Entretanto, apesar da existência dos aludidos princípios, objetivos e instrumentos, constata-se que o Brasil sofre com a insuficiência de recursos

financeiros e ausência de políticas ambientais que sejam realmente aplicáveis e eficientes. Há, neste sentido, um nítido contraste de realidade entre o aparato ambiental normativo brasileiro e a realidade jurídica nacional, que, diga-se de passagem, possui um conjunto de leis ambientais pioneiro em todo sistema jurídico global, porém, ainda insuficiente quando na apresentação de resultados eficientes nos casos concretos.

A responsabilidade pela ineficiência de tais políticas deve ser atribuída principalmente ao estado, sem, no entanto, olvidar-se a respeito da parcela de culpa da iniciativa privada e dos particulares, que juntamente com o poder público também compõe a malha social. Ademais, a política de mercado pautada na lógica capitalista acaba por vilipendiar os direitos relacionados à manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, na medida em que enxerga os recursos naturais como um fim em si, exclusivamente destinado ao lucro e exploração do capital.

Sendo assim, é certo que para que a Política Nacional do Meio Ambiente e toda a legislação ambiental pátria tenha a eficácia desejada, necessário o correto manejo dos instrumentos disponíveis ao poder público, bem como, é de suma importância que

sejam adotadas políticas públicas diversas das já implementadas, de maneira a conscientizar a população a respeito das necessidades do meio ambiente e dos benefícios do desenvolvimento econômico sustentável.

### **2.3 A eficácia das políticas públicas ambientais de comando e controle**

Para que as políticas ambientais implementadas pelo poder público possam surtir efeito, alguns fatores devem ser levados em consideração. Em primeiro lugar, urge destacar a necessidade de que as aludidas políticas ambientais sejam amparadas e lastreadas por instrumentos de comando e controle, que sejam aptos a dar suporte para que o estado possa transformar as estruturas sociais. Contudo, tal tarefa vem carregada de uma densa carga de carência infra-estrutural da sociedade.

Isto porque, para que sejam concretizadas as políticas públicas ambientais por meio dos instrumentos de comando e controle, o estado precisa contar com a existência de uma complexa rede informacional integrada aos sistemas de gerenciamento, para que de tal forma, as políticas de gestão ambiental possam surtir efeitos. No entanto,

hodiernamente a eficácia e aplicabilidade das referidas políticas resta prejudicada ante a carência de recursos disponíveis neste sentido.

A eficácia das políticas destinadas à gestão sustentável do meio ambiente, ainda que de suma importância para a sociedade, não vem apresentando resultados satisfatórios nos últimos tempos. Atualmente, é fato inconteste que o poder público tem se deparado com muitos entraves de cunho prático quando na aplicação das estratégias políticas de gestão dos recursos naturais. Desta forma, há uma crescente preocupação da sociedade em suprir a ausência estatal deixada na área de gestões públicas ambientais, de modo a coibir e evitar o escoamento de recursos públicos não aproveitados.

É neste sentido que, os instrumentos de comando e controle são destinados à fiscalização e imposição de penas às atividades degradantes e que possam produzir poluentes de maneira nociva para o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Em outros termos, pode-se dizer que, as terminologias usadas para designar as políticas de comando e controle sintetizam-se na busca estatal em obter o controle legal e político das atividades humanas potencialmente nocivas ao meio ambiente, de modo à

estabelecer padrões e diretrizes de sustentabilidade a serem seguidos.

Ao seguir determinados padrões busca-se além de reduzir o potencial poluidor das atividades de determinados empreendimentos, busca-se também instaurar de uma vez por todas uma consciência conservadora para esta e as próximas gerações, preocupação esta que deve ser dividida entre todos os ramos da sociedade, principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento econômico.

### **3. EFICÁCIA E APLICABILIDADE DOS INSTRUMENTOS ECONÔMICOS NA GESTÃO AMBIENTAL**

#### **3.1 Instrumentos de comando e controle**

A legislação ambiental vigente busca a sua aplicabilidade e eficácia por meio dos instrumentos conferidos na PNMA, evidenciando assim que é imprescindível ir além da normatização das vias de comando e controle.

Faz-se necessário, além das já aplicadas, políticas públicas alternativas, como a inserção de políticas educacionais voltadas à educação ambiental, visando o consumo consciente e práticas sustentáveis. Tal política possui importância ímpar, principalmente pelo meio ambiente ser de uso coletivo, portanto, somente com uma população consciente é possível se viver, de fato, em um ambiente saudável.

De acordo com o artigo 2º da PNMA, onde são elencados seus objetivos, a edificação de medidas que sejam inovadoras relacionadas aos processos

produtivos devem ser embasados na fortificação de métodos de prevenção.

Contudo, a prioridade é dada às ações de comando e controle, como já foi dito, que se concretizam por mecanismos que buscam a aplicabilidade devida, fazendo com que as consequências legais se deem através de sanções que podem ser não só administrativas mas também penais.

O que se mostra mais correto a se fazer é seguir um molde onde os instrumentos de comando e controle se reúna, já que possuem uma ligação direta com as infrações do poluidor, objetivando-se com isso a redução de atos que prejudicam o meio ambiente. Outra diretriz que surtiria bons efeitos é a utilização de instrumentos econômicos que atinjam o custo-benefício daqueles que poluem, ou seja, afetar aqueles que não possuem a consciência de desenvolvimento sustentável, ou mesmo que conheçam não dão a devida relevância. Não se pode deixar de lado as políticas de conscientização e educação ambiental, que deve sedar em todos os níveis sociais.

O que se idealiza com a PNMA é que ela seja mais eficiente em sua aplicação, onde os órgãos competentes e a população a cumpra observando o

nível de importância que ela possui. Nesse viés, também nota-se a relevância da maior divulgação e propagação desta norma, que também produziria inúmeros efeitos se correlacionada com a Constituição Federal de 1988.

Ainda que sejam de grande utilidade, apenas possuir bons dispositivos legais não basta, é preciso mais. As leis são apenas o início. Para a total efetivação é necessário buscar meios que dê condições para as normas sejam aplicadas, como a melhora da infraestrutura, recursos financeiros para a execução das tarefas e metas, contratação de técnicos com conhecimento especializado, e uma população instruída que seja sensível com a causa ambiental.

Os instrumentos de comando e controle na gestão ambiental têm como escopo precípua garantir o manejo adequado das atividades potencialmente danosas ao meio ambiente, estabelecer diretrizes técnicas da exploração econômica, além de também fixar normas e regramentos ambientais, com suas respectivas e eventuais consequências, sanções e penalidades. Por este motivo, os instrumentos de comando e controle também são denominados de instrumentos de regulação direta, destinados ao condicionamento da adequada fruição dos recursos naturais em sociedade.

Com efeito, os instrumentos de comando e controle são destinados a estabelecer o limite da ação dos agentes econômicos, mediante a edição e sanção de leis, regulamentações e decretos. Deste modo, para que os instrumentos de gestão ambiental alcancem ampla efetividade, deve ser levada em consideração a função reguladora e pacificadora que exerce o direito ambiental na sociedade. Isto porque, os instrumentos de comando e controle, enquanto ferramenta disponível ao operador do direito, são compreendidos como elemento *sine qua non* para a concreção dos processos de gestão ambiental engendrados pelo estado.

Ainda neste prisma, os instrumentos de comando e controle se mostram figuras essenciais e indispensáveis em virtude do fato, de que se a iniciativa privada não protege a natureza e o meio ambiente, em suma, ela nunca permanecerá sem punição, levando em conta que todas as disposições são cumpridas, tanto por força de lei ou norma administrativa. As leis do âmbito ambiental e suas punições são relevantes e a Agenda 21 considera isso, porém entende também que, sozinhas, são ineficazes e não solucionam os imbróglis referentes ao meio ambiente e a natureza.

Na década de 30, surgiam no ordenamento jurídico do nosso país os primeiros instrumentos de comando e controle como por exemplo o Código das Águas, Código da Mineração e o Código Florestal. Foi o início da regulamentação do governo diante de alguns bens naturais, sendo a implementação de instrumento e controle, o embrião do processo de gestão ambiental.

Através do ordenamento jurídico, as políticas públicas, sociais, econômicas ou ambientais são planejadas e visam o bem-estar e a segurança de todo o coletivo envolvido em questão. E o Estado, em seu poder de soberania, traz em seu dogma, a mais adequada tradição normativa.

Ainda na vertente do Estado, que detém a autoridade de fiscalização e policiamento através das normas legais, expressa essa autoridade por intermédio de restrições e deveres, o que significa compromissos jurídicos/legais como por exemplo o licenciamento ambiental, que tem como pretexto regulamentar as medidas máximas toleráveis de poluentes. O espécime dos níveis de emissão, zoneamento, policiamento, dentre outros padrões ambientais. As políticas ambientais de instrumentos de comando e controle podem se demonstrar de forma indireta ou direta. As indiretas foram criadas

para solucionar outros tipos de problemas, mas indiretamente contribui para resolver também as questões ambientais, ao contrário das diretas, que foram criadas unicamente para cuidar do assunto.

Os princípios dos instrumentos ambientais são os elementos de comando e controle, e se caracteriza pela regulamentação direta diante de normas e leis. Já as tarifas, taxas e tributos, ou até certificados de propriedade, são algumas das formas de instrumentos indiretos.

É importante ressaltar sobre o debate que vem sendo levantado nos últimos anos sobre os referidos instrumentos de política ambiental no nosso país. Nos dias de hoje, nota-se que a utilização dos instrumentos de comando e controle tem como meta a segurança e a prevenção de consequências impactantes e negativas ao meio ambiente, entretanto é nítida a ineficácia dos objetivos de minimizar os danos a natureza por dois motivos: falta de fiscalização e a inaplicabilidade da lei. Em outras palavras, as sanções não significam uma eficiente alternativa se for usada de forma solitária, e as ferramentas econômicas e sociais complementam essas isoladas punições.

Percebe-se também que depois do cumprimento dos requisitos legais, os instrumentos

de comando e controle inclinam-se para uma conduta mais desinteressada, digamos acomodada. Mais uma evidência sobre a diferença entre o comando e controle e as ferramentas econômicas onde o primeiro até mostra uma carga efetiva nos seus resultados, mas ainda decai diante da ação eficiente que demonstra os instrumentos de incentivos econômicos.

Em relação a políticas econômicas ou fiscais, tanto como preços e o mercado, elas demonstram uma atividade importante com a intenção de acrescentar em atitudes e no comportamento, buscando sempre a concatenação entre políticas ambientais, sociais, econômicas e também medidas fiscais ou de orçamento. Assim, diante desse procedimento, a combinação dos instrumentos de comando e controle em conjunto com os Instrumentos Econômicos se mostra a melhor e mais efetiva alternativa para uma gestão ambiental competente.

### **3.2 Instrumentos Econômicos**

Nos dias de hoje é notória a ineficácia dos Instrumentos de Comando e Controle em matéria de Direito Ambiental. Vemos que esses instrumentos

trabalhando sozinhos não reduzem a degradação ambiental entrando detrimento com o que seria o seu principal objetivo, de tal modo detectamos a necessidade dos Instrumentos Econômicos em complementar os atuais de Comando e Controle em conjunto com as normas já existentes.

No bojo da matéria os instrumentos econômicos se encaixam como políticas públicas, com o mero objetivo de influir na prática e na conduta das organizações e no comportamento dos cidadãos com relação ao meio ambiente, uma vez que diretamente, eles agem nos custos de produção e no consumo dos agentes econômicos. Planejando diminuir o avanço da degradação, os Instrumentos Econômicos visam englobar o valor do bem ambiental junto ao processo de produção e impulsiona a conduta das empresas e das pessoas através de medidas, que podem ser os custos adicionais ou por meio de benefícios. Com a chegada da economia ambiental criou-se o alicerce para a estruturação básica dos Instrumentos Econômicos, com o objetivo de transformar essa questão em um elemento determinante no processo de produção, sempre focado na riqueza ou insuficiência dos recursos naturais.

É válido lembrar que está empregado no Princípio 16 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92:

Princípio 16 As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais. (CNUMAD, 1997).

Apesar da demora, a Política Nacional do Meio Ambiente disposta na Lei Nº 6.938/81, englobou os Instrumentos Econômicos e resolveu aderir ao que estava prescrito na Declaração Rio-92, promulgando a Lei Nº 11.284/06. Podemos então, entender que essa é uma legislação inovadora, diante da grande pressão por criação de mecanismos dessa espécie para a legislação de Gestão Ambiental.

Cabe ao Estado, segundo a PNMA que não tem um rol taxativo, tomar práticas de incentivo que harmonizem desenvolvimento econômico e sustentabilidade. Sendo assim, ao usar os instrumentos econômicos para intromissão ambiental pode-se adotar dois prismas, uma é sobre as funções

que fornecem estímulo positivo visando a mudança dos comportamentos para modelos também sustentáveis. A outra é amortizar o impacto econômico negativo provocado pela admissão de normas de proteção para a Gestão Ambiental. Encaixa-se na primeira modalidade os subsídios, que dão o estímulo aos elementos que fizeram uma ação funcional na proteção do meio ambiente, ou empresas que colaborem para a supressão da poluição, citando caso análogo como a diminuição de emissão de poluentes em número maior ao disposto na lei, ou desenvolvimento de tecnologias limpas de prevenção. Tais instrumentos operam como intercessores na relação custo e benefício do meio ambiente, ressaltando ainda que se faz necessário as exposições da dimensão econômica integrada às questões ambientais, e assim transformando-se em elemento essencial para o desenvolvimento através das políticas públicas ambientais, diante da ação do governo.

Os mecanismos econômicos não são explorados como deveriam pelo Estado, como exemplo, a criação e implementação de políticas ambientais, expondo benefícios e barreiras, assim como os instrumentos ou mecanismos de controle. Podemos rotular os instrumentos econômicos em

dois modos: de mercado ou os fiscais. O primeiro consiste no desenvolvimento de mercados sintéticos onde existe a negociação de quotas e valores entre os agentes, como se fosse um mercado de licenças e créditos comerciáveis. Já os instrumentos econômicos fiscais, através de organismos como os impostos tributos, taxas ou auxílios subsidiários., instituem relação de transferência fiscal. Entretanto com a intenção de dar objetividade a essa atividade, é preciso analisar os instrumentos econômicos fiscais subdividindo-o em prêmios e preços, ou seja, com eles taxados como os impostos por exemplo, captam recursos da iniciativa privada e trespassam para o esfera pública.

Alguns Incentivos Econômicos em forma de premiação:

- Isenções de impostos
- Crédito subsidiado
- Redução de carga fiscal como a depreciação acumulada

Incentivos através de preços:

- Subsídios
- Tarifas e preços públicos

- Certificados
- Direito de propriedade
- Tributos

De outra face, a abdicação ou transferência de rendimento/recurso do poder público em benefício da iniciativa privada, são elementos de instrumentos econômicos fiscais recompensativos e devem ser realizados através de financiamento em categorias exclusivas, isenções, reduções e deferimento de impostos com a finalidade de incitar métodos ambientais peculiares. As premiações feitas através desses instrumentos, são demandados dos recursos do Tesouro Nacional, já os criadores de fundos fiscais são denominados como "preços".

A receita gerada pelos instrumentos econômicos não é o objetivo principal, o que é prioridade é a maximização do bem-estar social. Assim notamos a possibilidade de utilização do Direito Tributário para incentivar proprietários, empresários e industriais a utilizarem mecanismos preventivos de proteção ao meio ambiente. Esses incentivos fiscais podem ser adotados mediante a majoração ou minoração de tributos, buscando

estimular a busca por tecnologias ambientalmente saudáveis.

Dentre os Instrumentos Econômicos diversos encontra-se a possibilidade de implantação de um Sistema de Tributação Ambiental, que deve ser suportado no estudo com previsão de suas limitações legais, bem como dos impactos como instrumento de intervenção no domínio econômico (MODÉ, 2005). Atualmente, verifica-se a importante valorização do investimento socioambiental que, aos poucos, institucionaliza a ação social privada.

Essa nova preocupação empresarial, em contraste com a falta de incentivo governamental, é fundamental à compreensão sobre a real importância da aplicação de instrumentos econômicos na área socioambiental. Em se tratando dos instrumentos fiscais, a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), tem demonstrado que os incentivos econômicos são mais eficientes para alcançar objetivos ambientais, que os de comando e controle, pois geram menores custos e proporcionam estímulos permanentes às empresas em busca das melhores padrões e processos produtivos menos poluentes, como as atividades de pesquisa e desenvolvimento .

A aplicação de instrumentos econômicos deve ser entendida como uma oportunidade de melhoria na

eficiência da política ambiental, mas somente deve ser implantada quando esta melhoria for realmente identificada. A experiência em casos práticos tem demonstrado que é viável a utilização de incentivos econômicos para adoção de práticas ambientais preventivas, tornando-se compatível o desenvolvimento econômico com as medidas necessárias para proteção ambiental.

Pode-se perceber pelo exposto acima que o uso de instrumentos econômicos tem obtido resultados eficazes na proteção do meio ambiente. Diante disso, incentivos como a renúncia fiscal tributária em benefício da proteção ambiental são viáveis e eficazes, visto que, além de estimularem o agente econômico a buscar soluções menos agressivas ao meio ambiente, ele é também beneficiado com uma redução no montante de seus impostos.

Vale trazer ao presente trabalho o quadro ilustrativo abaixo, ilustrando os principais tipos de instrumentos econômicos aplicados na gestão ambiental:

<p>1. TAXAS AMBIENTAIS: são preços a serem pagos pela poluição, sendo os principais tipos: a) – taxas por emissões, em que os valores são proporcionais à carga ou ao volume, como por exemplo efluentes</p>
--

líquidos, poluição atmosférica, ruído e substâncias perigosas; b) – taxas ao usuário, pagamento direto por serviços de tratamento público de efluentes, como por exemplo o tratamento de rejeitos de uso doméstico e despejo ou tratamento de esgoto; c) – taxas por produto acrescentadas ao preço do produto que causam poluição, como por exemplo combustíveis com alto teor de enxofre, pesticidas, baterias, etc.; d) –taxas administrativas, para cobrir os custos do governo com licenciamento, o controle, o registro e outros serviços; e) – taxaçaõ diferenciada, aplicada a produtos similares com efeitos ambientais diversos.

**2. CRIAÇÃO DE UM MERCADO:** é uma tentativa de fazer os poluidores comprarem direitos de poluição, ou venderem esses direitos a outros setores. A licença negociável começa quando o governo estabelece um nível global de controle, ou, de equivalentemente, uma quantidade máxima de emissões. Quotas de emissão são então alocadas ou vendidas aos poluidores, que mais adiante podem passar suas quotas adiante num mercado. A idéia é ir reduzindo gradualmente o número total de licenças, até que a meta de qualidade ambiental seja atingida. Aqueles poluidores, cujos custos marginais de controle forem menores que o preço de uma quota de

poluição, devem instalar equipamentos de controle; os outros devem comprar licenças.

3. SISTEMAS DE DEPÓSITO E REEMBOLSO: fazem os consumidores pagar um depósito de certo valor sempre que comprarem produtos potencialmente poluidores. Quando devolvem os produtos usados a centros autorizados de reciclagem ou reutilização, recebem seu depósito de volta. Sistemas de depósito e reembolso são comumente usados para a reciclagem de latas de alumínio, baterias, embalagens de pesticidas e fertilizantes, vidros, carrocerias de automóveis e outros.

4. SUBSÍDIOS: podem ser concessões, incentivos fiscais como a depreciação acelerada e créditos fiscais, ou créditos subsidiados, todos destinados a incentivar os poluidores a reduzir suas emissões ou a reduzir seus custos de controle. Os subsídios não estimulam mudanças de processo no interior das indústrias, além de incidirem sobre a sociedade como um todo, e não diretamente sobre os poluidores.

Fonte: MARGULIS (1996, p.8).

### **3.3 Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)**

Uma questão importante a ser considerada é que entre as alternativas complementares de desenvolvimento local-sustentável, vem crescendo ao longo dos tempos o conceito de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) ou como muitos conhece Ecosistêmicos (PSE), que por sua vez já vem fazendo parte de algumas políticas públicas de conservação ambiental em diversas partes do mundo.

Deste modo torna-se importante a afirmação de Novion que por sua vez destaca:

Serviço ambiental é a capacidade da natureza de fornecer qualidade de vida e comodidades, ou seja, garantir que a vida, como conhecemos, exista para todos e com qualidade (ar puro, água limpa e acessível, solos férteis, florestas ricas em biodiversidade, alimentos nutritivos e abundantes etc.), ou seja, a natureza trabalha (presta serviços) para a manutenção da vida e de seus processos e estes serviços realizados pela natureza são conhecidos como serviços ambientais. (2012 p.66)

Ainda falando em serviços ambientais é preciso considerar que se registra, no Brasil, o

Projeto de Lei nº. 9.605, de 2009, que em seu artigo 2º dispõe:

I - serviços ambientais: serviços desempenhados pelo meio ambiente que resultam em condições adequadas à sadia qualidade de vida, constituindo as seguintes modalidades:

a) serviços de provisão: serviços que resultam em bens ou produtos ambientais com valor econômico, obtidos diretamente pelo uso e manejo sustentável dos ecossistemas;

b) serviços de suporte e regulação: serviços que mantêm os processos ecossistêmicos e as condições dos recursos ambientais naturais, de modo a garantir a integridade dos seus atributos para as presentes e futuras gerações;

c) serviços culturais: serviços associados aos valores e manifestações da cultura humana, derivados da preservação ou conservação dos recursos naturais. (ARAUJO JÚNIOR, 2012)

Resumindo deve-se ter ciência que, serviços ambientais são avaliados como sendo os serviços úteis, que por sua vez são oferecidos pelos ecossistemas como forma de preservação da biodiversidade, que podem apresenta-se através da regulação da emissão de gases, proteção do solo,

regulação das funções hídricas, preservação de belezas naturais, entre outros.

Wertz-Kanounnikof (2010) afirma que pode-se dizer que por um lado a ideia de remunerar esses serviços ambientais através do desenvolvimento do PSA não é avaliada como sendo recente. Pois de início acabou surgindo em países considerados desenvolvidos, a exemplo dos Estados Unidos (Payments for Environmental Services – PES) e da Austrália, e teve como objetivo principal incentivar os proprietários de terras, mediante pagamentos diretos decorrentes de um contrato, desde que adotassem práticas seguras para a conservação e manutenção do ecossistema.

Por outro lado torna-se importante ressaltar que de modo considerado como sendo ainda incipientes, é preciso considerar que a doutrina jurídica brasileira começa a acolher o PSA. Deste modo Milaré (2009) por sua vez trata do princípio do usuário-pagador, considerando-o como sendo uma grande tentativa de evitar que o “custo zero” dos serviços e recursos naturais acabe de certo modo por conduzir o mercado à hiperexploração do meio ambiente, e deste modo acaba fazendo relação direta do postulado com o PSA, ao conceituar que:

Mecanismo criado justamente para evitar que a degradação do meio ambiente e a escassez dos recursos naturais acarretem prejuízos econômicos e, até mesmo, inviabilizem algum processos produtivos (...) Pagamentos por Serviços Ambientais – PSA, consistem em aporte de incentivos e recursos, de origem pública e/ou privada, para aqueles que garantem a produção e a oferta do serviço e/ou produto obtido direta ou indiretamente da natureza.

Em se tratando do Brasil, Fasiaben (2009), por sua vez afirmam que o Proambiente vem sendo destacado como uma das iniciativas brasileiras de maior amplitude em termos de PSA. Conforme entendimento dos autores é preciso considerar que por um lado o programa do MMA pretende conhecer e incentivar novas atividades ou funções da produção familiar rural, além da produção de alimentos e fibras, produzindo assim um caráter multifuncional a essa produção, associando preservação de valores socioculturais, conservação do meio ambiente e prestação de serviços ambientais.

Ainda em referência ao Brasil, Altmann (2008) diz que é preciso ter ciência que existe outro conjunto de recursos ambientais, que por sua vez vem sendo gerador de muitos projetos de PSA, que são os recursos hídricos, que apresentam como

central órgão regulador a Agência Nacional de Águas (ANA). Por meio do programa Produtor de Águas, a Agência Nacional de Águas (ANA) acaba de certa forma buscando estimular as políticas de PSA direcionadas para a proteção e conservação hídrica no Brasil, fundamentado no princípio provedor-recebedor ou protetor-recebedor.

Deste modo entende-se que por outro lado os pagamentos por serviços ambientais acabam possuindo dois objetivos que são avaliados como sendo principais. Deste modo Rech e Altmann afirmam que:

O primeiro, didático, tem por fim conscientizar os beneficiários dos serviços ambientais sobre sua importância; o segundo, valorizar quem contribui diretamente para sua preservação. (2009 p.61)

Deste modo entende-se que o PSA acaba de certa forma funcionando e se desenvolvendo como sendo um instrumento econômico que por sua vez é fundamentado na suposição de que os agentes tendem sempre a alterar atitudes segundo o recebimento de incentivos e penalidades econômicas, de modo a aumentar seus lucros ou sua utilidade.

### **3.4 Certificação de gestão ambiental (ISO 14001)**

Reis (2002) lembra sobre o que se tem de conhecimento que para se consolidar um Sistema de Gestão Ambiental é por meio dos conjuntos de normas ISO 14000, em particular pela ISO 14001. As normas que agregam a família ISO 14000 importam um conjunto de normas ou modelos de gerenciamento ambiental de modo voluntário, que podem ser aproveitados pelas organizações com a intenção de legitimar a existência do SGA. Com a prática de um SGA fundamentado nas normas ISO 14001, além de se garantir um efetivo gerenciamento e melhoramentos ambientais, as organizações conseguem garantir a seus relativos clientes que atendem e respeitam a legislação ambiental e, desta forma se tornam capazes a superar uma série de obstáculos comerciais impostas por vários países.

Diante das cobranças dos negócios e da concorrência global, fica manifesto que a Certificação ISO 14001 é um órgão proeminente para ampliação da atividade da organização, conduzindo-a para negócios mais vantajosos e competitivos. Pois sinaliza ao comércio consumidor que seus produtos estão de acordo com os padrões, normas e regulamentações ambientais que são determinados e

impostos para que possa acontecer transação comercial. Embora das organizações que preferem pela certificação arcarem com determinados custos e investimentos, esta alocação de recursos apresenta um acelerado retorno para as mesmas, tanto pela economia conseguida pela racionalização, quanto pela otimização de níveis de eficiência acrescentados aos bens e serviços. (CALLADO, 2007)

Conforme entendimento de Spers (2000), as organizações que almejem se colocar em um clima de competição global e ambicionarem pôr seus produtos em mercados mais favoráveis precisam procurar mecanismos que comprovam os sistemas de gestão ambiental, como a norma ISO 14001. Esta importa ser um instrumento para organizações se tornarem mais competidoras, até mesmo para as organizações do setor sucroalcooleiro, por exemplo, tenha vista que a norma permite aos gestores aprimorarem a eficiência da organização, além de abolir a assimetria de informações, o mercado consumidor tem como constatar posturas de respeito ao meio ambiente seguidas pelas organizações. As certificações, em sentido amplo são fundamentais para a entrada dos produtos nos mercados internacionais e nacional, dado que os consumidores

estão cada vez mais incontestáveis com relação à qualidade e segurança dos produtos.

De acordo com Gavronski (2008), os melhoramentos alcançados com a normalização e certificação de um SGA, nos modelos indicados pela norma NBR ISO 14001, podem ser analisados em dois grupos fundamentais: internos e externos. O primeiro é catalogado aos benefícios do desempenho financeiro e melhoria na produtividade. Já o segundo é concebido pela resposta dos stakeholders, da sociedade e dos caminhos determinados pelo ambiente competitivo do mercado.

Deste modo Zeng (2005) cataloga as fundamentais motivações para a implantação da ISO 14001 com os melhoramentos que a certificação ajusta, que são:

- abertura de mercados domésticos e internacionais;
- melhoramento na gestão como um todo;
- aumento da satisfação dos consumidores;
- resposta à legislação específica de cada país;
- padronização dos métodos de gestão ambiental nas operações internas;

- diminuição do desperdício e economia de recursos empregados no processo (redução de custos);
- melhoramento da imagem da empresa;
- aumento da consciência ambiental na cadeia de suprimentos;
- desenvolvimento de procedimentos de produção limpa;
- consideração às pressões dos grupos externos; e
- melhora na atuação ambiental como um todo.

Segundo Silva (2004), no Brasil o número de corporações que desenvolveram a gestão ambiental com baseamento na norma NBR ISO 14001 vem aumentando a cada ano. A consciência ecológica está acendendo caminhos para o desenvolvimento de novas chances de negócio e, com isso, facilitado a inclusão das empresas brasileiras no mercado internacional.

Um dos interesses da norma ISO 14001, de acordo com Valle (2002), é a padronização das rotinas e dos métodos imprescindíveis para uma organização certificar-se ambientalmente, desempenhando um percurso padrão de

reivindicações válido internacionalmente. Esta norma não supre a legislação local vigente, mas a reforça ao estabelecer o seu cumprimento integral para que seja conferida a certificação.

De acordo com Gavronsky (2008), em 2005 havia mais de oitenta e oito mil organizações certificadas na norma ISO 14001 no planeta todo; a maior parte em países desenvolvidos. O autor destaca, no entanto, que depois de um vagaroso procedimento inicial, o número de certificações em países em desenvolvimento vem se desenvolvendo numa percentagem maior do que cem por cento ao ano e já respondem por mais de vinte por cento de todas as certificações ultimamente. Só no Brasil, na ocasião do estudo, existiam 182 corporações certificadas.

Pode-se dizer que os novos conceitos de gerenciamento ambiental colocados pelas normas ISO 14001 permitem que as instituições apresentem um verdadeiro posicionamento com relação à sociedade, por meio do respeito ao meio ambiente e da qualidade e competitividade de seus produtos e serviços, pois a série de normas ISO 14000 guia as empresas a melhorarem seu desempenho ambiental por interferência da melhora contínua de sua gestão.

## CONCLUSÃO

Notou-se que a exploração desmedida que acontece, por muitas vezes, com os recursos naturais, constitui com certeza um dos mais graves problemas do mundo moderno, posto que, em muitos casos, provoca intensas mudanças nos ecossistemas e, às vezes, sua inteira destruição. O homem sempre desempenhou uma influência devastadora sobre as comunidades naturais, submetendo-as a sua autoridade, de forma a atender suas necessidades e ainda seus caprichos.

Na evolução da proteção do meio ambiente no Brasil, pode-se dizer que um fator de primordial importância foi a sua ascensão a bem de uso comum do povo, ou seja, a sua elevação a bem jurídico. E, mais que isso, o tratamento que recebeu da Constituição da República, como sendo um bem de interesse difuso.

Pode-se dizer que vem sendo considerado como um dos caminhos mais racionais para se ter uma consciência ecológica o ensino proposto pela educação ambiental, pois vem, ao longo dos, se mostrando eficaz para se atingir uma ética realmente ativa, por assim dizer, esperada pelo legislador, quando da elaboração da norma jurídica ambiental,

qual seja a preservação dos recursos naturais em toda a sua abrangência, por meio, primeiramente, do conhecimento de novos paradigmas para consequente manutenção da própria vida, seja ela animal ou vegetal, racional ou não, conhecimento este traduzido no uso sustentável dos recursos ambientais.

Notou-se também que o ordenamento jurídico contemporâneo lida, muitas vezes, com o influxo de novas e palpitantes cobranças sociais, pois a cada dia surgem outros bens e valores que deste modo, até pouco tempo eram praticamente ignorados pela coletividade e que passaram, ultimamente, a merecer proteção e garantia do Direito, em grande parte devido às pressões e exigências da sociedade.

Incontestavelmente, foi com a chegada da Constituição de 1988 que a proteção ambiental atingiu o auge de sua importância. São inúmeras as vantagens da constitucionalização do Direito Ambiental. Além da maior visibilidade no contexto nacional, o Direito Ambiental passa a receber maior força quanto à aplicação das medidas ambientais.

Percebe-se ao longo do trabalho que mesmo sendo o fundamental alvo de uma corporação o ganho, deve-se considerar que por outro lado as demandas ambientais têm se tornado cada vez mais respeitáveis em função do aumento da

conscientização do consumidor e de seu crescente interesse na forma como os produtos e serviços são lançados, aproveitados e rejeitados e de que forma comprometem o meio ambiente; da cobrança de grandes organizações-parceiras por práticas mais limpas de produção e por certificações com conceito internacional; da escassez dos recursos naturais etc.

Verificou-se também outro ponto importante é que as normas ISO surgem como um dos instrumentos mais buscados pelas corporações que desejam e necessitam mostrar ao mercado seu comprometimento em conseguir mais qualidade. Esta importância é tamanha que diferentes e variados aspectos têm sido aproveitados na tentativa de captar a compreensão e gerar o aperfeiçoamento deste fenômeno (competitividade) extremamente complexo.

Percebe-se que o método de certificação pela ISO 14001 pode definir passos extraordinários para as instituições poderem continuar no caminho do desenvolvimento sustentável, prática institucional mais e mais demandada pela sociedade.

Entende-se que os novos conceitos de gerenciamento ambiental colocados pelas normas ISO 14001 permitem que as instituições apresentem um verdadeiro posicionamento com relação à

sociedade, por meio do respeito ao meio ambiente e da qualidade e competitividade de seus produtos e serviços.

Conclui-se que a proteção ao meio ambiente no Direito Brasileiro, seguindo tendência internacional, conta com instrumentos que ao longo dos anos vem sendo avaliado como cada vez mais dinâmica e importante.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO, A.; COSTA, V. *Ciências sociais e meio ambiente no Brasil: um balanço bibliográfico*. In: Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais, ANPOCS. No. 53, 1o. semestre de 2002.

ALTMANN, Adir Ubaldo. RECH, Alexandre. Pagamentos por Serviços Ambientais: imperativos jurídicos e ecológicos para a preservação e a restauração das matas ciliares. Caxias do Sul – RS : Educ, 2009, p. 61.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 4<sup>a</sup> Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p.46.

ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinguer de.; CICILIATO, Rodolfo Xavier. Os pagamentos por serviços ambientais (psa) como alternativa na construção da sustentabilidade ambiental em países europeus e americanos. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.7, n.1, 1º quadrimestre de 2012.

BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcelos. Manual Prático da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente. 2. ed., São Paulo: Imesp, 1999.

BENJAMIN, Antônio Herman V. **Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira.** São Paulo: Saraiva, 2007.

BERNARDES, J. A.; FERREIRA, F. P. M. Sociedade e natureza. In: CUNHA, S. B.; GUERRA, A. J. T. **A questão ambiental:** diferentes abordagens. Rio de Janeiro: Bertrand, 2007. cap. 1, p. 17-42.

BLANCO, Maurício; AMORIM, Érica; VEIGA, Aline. **Um retrato da presença da Educação Ambiental no ensino fundamental brasileiro:** o percurso de um processo acelerado de expansão. Brasília: Inep/MEC, 2005.

CALLADO, Aldo Leonardo Cunha; NEUTZLING, Daiane Mülling; RODRÍGUEZ, Iván Calderón; GAMARRA, Jorge Estuardo Tello; SILVA, Tania Nunes da. Políticas e Práticas da Gestão Ambiental: Um Estudo Comparativo. In: Anais do ENCONTRO

NACIONAL SOBRE GESTÃO EMPRESARIAL E MEIO AMBIENTE CURITIBA, Curitiba: ENGEMA, 2007

DESTEFENNI, Marcos. Direito Penal e Licenciamento Ambiental. São Paulo: Memória Jurídica, 2004.

FASIABEN, M. C. R. et al. Estimativa de aporte de recursos para um sistema de Pagamento por Serviços Ambientais na floresta Amazônica brasileira. Ambiente & Sociedade, XII, n, 2, p. 223-239. Campinas, jul-dez 2009.

FRYXELL, G. E.; SZETO, A. The influence of motivations for seeking ISO 14001 certification: an empirical study of ISO 14001 certified facilities in Hong Kong. Journal of Environmental Management, v. 65, n. 3, p. 223-238, 2002.

GARCIA, Júlio César. A Municipalização do Licenciamento Ambiental: o caso de Maringá. Revista de Ciências Jurídicas. Maringá: Nova Série, v. 2, nº 1, jan./jun. de 2004.

GAVRONSKI, I., FERRER, G., PAIVA, E. L. ISO 14001 Certification in Brazil: motivations and benefits. *Journal of Cleaner Production*, v. 16, p. 87-94, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 13.ed. São Paulo: Dialética, 2009.

LISBOA, Maria Emília Pacheco (diretora da área de meio ambiente e desenvolvimento). *Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional*. São Paulo, abril de 1997.

MAIA DRAGER, Kátia (coordenadora). *Fórum Brasileiro de Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento*. Brasília, abril de 1997.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 12 ed. rev. atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 73-74.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 60.

MIRRA, Álvaro L. V. **Fundamentos do Direito Ambiental no Brasil**. RT 706/7-29, São Paulo, Ed. RT, agosto/1994.

MILARÉ. Édis. **Direito do Ambiente: a Gestão Ambiental em Foco**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p.829.

MORAES, Luís Carlos Silva de. **Curso de Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2002

MOREIRA, Maria Suely. **Estratégia e Implantação de Sistema Ambiental: Modelo ISO 14000**. Belo Horizonte: Editora de Desenvolvimento Gerencial, 2001.

MULLER-PLANTENBERG, Clarita; AB'SABER, Aziz Nacib (orgs.). **Previsão de impactos: o estudo ambiental no Leste, Oeste e Sul. Experiências no Brasil, na Rússia e na Alemanha**. São Paulo: EdUsp, 2002.

NOVION, Henry Phillippe Ibanes de. **O que são serviços ambientais?. Unidades de Conservação na Amazônia Brasileira**. Disponível em <http://uc.socioambiental.org/servi%C3%A7os->

ambientais/o-que-s%C3%A3oservi%C3%A7os-ambientais. Acesso em:23/10/2015.

REIS, Luis Filipe Sanches de Sousa Dias; QUEIROZ, Sandra Mara Pereira de. Gestão Ambiental em pequenas e médias empresas. Rio de Janeiro: Quality Mark, 2002.

ROMEIRO, A. R. **Economia ou Economia Política da Sustentabilidade**. In: Economia do Meio Ambiente: Teoria e Prática. Peter H. May, Maria Cecília Lustosa e Valéria da Vinha (Org.) Rio de Janeiro, Eslevier,, 2003, 318 p.

SILVA, G. C. S.; MEDEIROS, D. D. Environmental management in Brazilian companies. Management of Environmental Quality: An International Journal, v. 15, n. 4, p. 380-388, 2004.

SILVA, Jaqueline. Maria. **Sustentabilidade em uma estrutura de sistemas integrados**. Petrópolis, Rio de Janeiro, 2005.

SPERS, Eduardo Eugênio. Qualidade e segurança em alimentos. In: ZYLBERSTAJN, Decio et al.

Economia e Gestão dos Negócios Agroalimentares. São Paulo: Pioneira, 2000.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007

VALLE, C. E. Qualidade ambiental: ISO 14000. 4 ed. São Paulo: SENAC, 2002.

ZENG, S. X. et al. Towards implementation of ISO 14001 environmental management systems in selected industries in China. *Journal of Cleaner Production*, v. 13, n. 7, p. 645-656, 2005.

ZYLBERSZTAJN, D.: LINS, (Org). Sustentabilidade e geração de valor: transição para o século XXI. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. 207p.

WERTZ-KANOUNNIKOF, Sheila. Payments for environmental services – a solution for biodiversity conservation? In: – p. 4. UNEP, 2010.



**Editora Prospectiva**