

CAPÍTULO II

Direito Econômico e Direito Ambiental

I DIREITO ECONÔMICO

1.1 Direito Econômico e Política Econômica

Trazendo o fio da “ética de responsabilidade solidária” de Apel⁸¹ para o direito econômico, procurando marcar no labirinto das teorias e opiniões um caminho próprio, verificarei em que sentido o moderno direito econômico brasileiro está comprometido com o interesse social e a consecução do bem-estar coletivo.

Se se tomam como alavanca do surgimento do direito moderno os acontecimentos da Revolução Francesa, pode-se afirmar que, dentre os princípios fundadores desta sociedade burguesa, o dominante é o da *liberdade de iniciativa econômica* e o da *propriedade privada* dos meios de produção. Estes princípios conduziram à formação do direito positivo econômico.

Toda teoria de direito é uma teoria política e toda teoria de direito econômico é uma teoria de política econômica.

Direito econômico é a normatização da política econômica como meio de dirigir, implementar, organizar e coordenar práticas econômicas, tendo em vista uma finalidade ou várias e procurando compatibilizar fins conflituosos dentro de uma orientação macroeconômica. Em primeiro plano está o funcionamento do todo e não a regulamentação do comportamento individual isolado⁸². Nesse senti-

⁸¹ Ver nota 80.

⁸² Cf. Hans-Joachim Mertens et al., *Wirtschaftsrecht*, p. 187-188.

do é o direito um instrumento utilizado pela política econômica. Porém, não se esgota nesta direção o seu relacionamento com a economia. A política econômica é também orientada pelo direito econômico, o qual se revela como seu fundamento, o ponto de partida para o seu desenvolvimento.

A contradição imanente ao sistema econômico capitalista tem sua redenção reivindicada no direito econômico, que, por meio de normas, procura ordenar os comportamentos dentro de um âmbito próprio (uma esfera comunicativa própria do direito). Assim, se não é possível prever os atos com que a realidade pode surpreender a teoria, delimita-se um campo com pilares definidos, restringindo-se as variáveis possíveis ao atendimento de princípios e valores de uma sociedade, previstos na norma jurídica. Tal não impede um uso inovador do direito, uma vez que a maleabilidade permitida pelo sistema tem de ser necessariamente grande para não levá-lo a sua própria negação. O uso do direito poderá tanto reafirmar o sistema como agir *subversivamente*, produzindo um “*discurso alternativo do direito*”⁸³.

A plasticidade das normas jurídicas que dispõem sobre a ordem econômica assegura a inserção no âmbito jurídico do tratamento das tensões e divergências sociais. É uma escolha entre a mudança pela instituição social existente, ou seja, o direito, ou uma revolução (aqui compreendida como transformação da ordem reinante com a destruição de toda estrutura social preexistente). Tendo em mente esta capacidade de ajuste do direito, afirma Habermas que a relação entre direito e economia é comunicativa e livre em relação a instituições e parâmetros preexistentes, podendo tirar até conseqüências “anarquistas”, no sentido de possibilitar mudanças das instituições com vistas a garantir uma verdadeira relação entre Estado de Direito e garantia de efetiva liberdade⁸⁴.

Política econômica e conseqüentemente direito econômico relacionam-se com a organização da economia e com a direção (orientação) do processo econômico. Por isso é tão fundamental a compreensão do nosso processo econômico como ponto de partida do estudo do direito

⁸³ A expressão é de E. R. Grau, *A dupla desestruturação*, cit., p. 2.

⁸⁴ “Einen anarchistischen Kern hat freilich jenes Potential entfesselter *kommunikativer* Freiheiten, von dem die Institutionen des demokratischen Rechtsstaats zehren müssen, wenn sie gleiche subjektive Freiheiten effektiv gewährleisten sollen” (J. Habermas, *Faktizität*, cit., p.10).

econômico. Em outras palavras, impõe-se ao estudioso do direito econômico a compreensão da ordem econômica a que se refere o direito.

Conforme afirma o professor Washington Albino Peluso de Souza, as normas de direito econômico versam obrigatoriamente sobre a realidade econômica, do ponto de vista da política econômica⁸⁵. Esta relação da norma com a política, se por um lado confere à norma um caráter dinâmico e maleável, que ajusta e ao mesmo tempo é ajustado pela política, por outro lado, apresenta limites reciprocamente outorgados. A norma funda-se em base de valores constitucionalmente construídos, que respondem à estrutura do sistema econômico dominante na sociedade. Assim, a referência às normas de ordem econômica traz subjacente a afirmação de um determinado sistema econômico⁸⁶, específico de um país, e necessariamente vinculado ao sistema econômico mundial no qual esse sistema específico se insere.

Entende Mertens por ordem econômica as estruturas dominantes de um sistema econômico, independentemente do fato de ela estar ou não legalmente fixada⁸⁷. Stober procura aclarar a idéia de ordem econômica. Seu significado pode estar ligado a determinações da ciência econômica, pode apresentar também um significado jurídico, sem afastar o conteúdo histórico-social. Sob o aspecto econômico, significa o relacionamento conjunto da produção de bens e prestação de serviços pensados como sistema econômico, estilo econômico ou está-

⁸⁵ Washington Albino Peluso de Souza, *Primeiras linhas de direito econômico*, p. 36.

⁸⁶ *Sistema econômico* é caracterizado segundo a relação dos seus elementos na produção. Vital Moreira distingue *forma econômica* de *sistema econômico*, entendendo aquela em síntese como os aspectos conjunturais do sistema. Assim, “por forma econômica designam-se os modos típicos de manifestação de um determinado sistema diferenciados de acordo com vários critérios: forma e dimensão da unidade de produção, desenvolvimento das forças produtivas, organização dos sujeitos econômicos, modo de coordenação etc. [...] A noção de forma econômica é, pois, uma qualificação do conceito de sistema econômico”. Os sistemas são construções teóricas destacadas da realidade. A economia concretamente é a realização de um ou mais sistemas, de uma (ou mais) formas econômicas. “Efetivamente, uma economia concreta não é, em geral, a realização de um único sistema ou forma, antes é a combinação de vários, um dos quais contudo é dominante, subordinando os outros. E é nessa medida — enquanto ‘expressão’ de um sistema econômico ou forma econômica — que uma economia concreta possui uma estrutura ordenadora, uma ordem econômica” (Vital Moreira, *Economia e Constituição*, p. 48-49).

⁸⁷ H. J. Mertens, *Wirtschaftsrecht*, cit., p. 193.

gio econômico. A ordem econômica no sentido jurídico é composta por determinações da Constituição (constituição econômica) ou de normas ordinárias, sobre a organização da vida econômica. Contudo, para construir a ordem econômica no sentido jurídico, não é decisivo que as normas se refiram de modo imediato à atividade econômica, ou que estejam necessariamente agrupadas em um capítulo específico do ordenamento jurídico que trate da ordem econômica. O que caracteriza as normas que dispõem sobre a ordem econômica é o seu conteúdo capaz de influenciar a vida econômica⁸⁸.

As normas do direito da ordem econômica deixam-se agrupar pela sua característica de conteúdo, fora do quadro jurídico esboçado. Isto é, não se encontram necessariamente normas sobre a ordem econômica apenas nas leis que se declaram como tal ou, no âmbito constitucional, no título denominado “da ordem econômica e financeira”. É característico do conteúdo dessas normas a presença de elementos destinados a garantir o trânsito de bens e serviços, aptos a desempenhar a tarefa de assegurar a paz social, por intermédio da paz econômica.

Desde pelo menos Max Weber, tem-se assentado que a relação entre economia e sociedade está amparada pela lei que, por sua vez, institui uma administração burocrática para seu devido funcionamento. É nesse sentido que se destaca a percuciente afirmação do professor Grau: “A igualdade (perante a lei) e a universalidade das formas jurídicas, arrematadas na sujeição de todos ao domínio da lei (legalidade), é fundamental à estruturação desse modo de produção [capitalista]”. “... as qualidades formais típicas do direito moderno são capazes de assegurar a calculabilidade reclamada pelo capitalismo”⁸⁹. Esses regulamentos legais são os meios para redistribuição na sociedade industrial. A necessidade da sociedade industrial de regulamentação jurídica é enorme. O ajustamento destas normas às necessidades existentes é uma permanente busca do processo normativo⁹⁰.

⁸⁸ Cf. Rolf Stober, *Handbuch des Wirtschafts-verwaltungs- und Umweltrechts*, p. 10-11. Sobre o conceito de constituição econômica, ver R. Stober, *Handbuch*, cit., p. 10-11. Ver também E. R. Grau, sobre distinção entre ordem econômica formal e material, *A ordem econômica*, cit., p. 80 e s.

⁸⁹ E. R. Grau, *A dupla desestruturação*, cit., p. 4.

⁹⁰ Ernst Forsthoff, *Der Staat der Industriegesellschaft*, p. 51.

Nesse sentido, Pinto Antunes afirma que, “em verdade, em todos os tempos, o fator econômico constitui a força geradora de novas normas jurídicas”⁹¹. Acrescenta ainda o professor Grau: “A norma que surge dos fatos, acaba por condicioná-los. Por este raciocínio, encontramos também o professor Reale que afirma haver um processo de interação dialética entre o econômico e o jurídico”⁹².

Direito econômico pode ser compreendido como instrumento de política econômica e como um direito político, quando se reconhece como política o esforço na realização efetiva da totalidade das relações sociais e, com isto, do conjunto das relações econômicas. Em suma, o direito econômico deixa-se definir como aquela parte da ordem jurídica que não se satisfaz em combater os problemas e infrações advindos da prática da ordem econômica existente, porém, muito mais, procura ele realizar aquela ordem econômica, especificamente visando à implementação dos objetivos de uma sociedade e a uma efetiva justiça, com isto afastando motivos de contenda⁹³.

A instrumentalidade do direito econômico em relação aos processos econômicos não deve conduzir a redução do direito econômico a mera condição de servidor da economia. O direito econômico não pode renunciar à realização da idéia de justiça e, conseqüentemente, a influir na conformação das relações sociais, neste caso da ordenação da economia⁹⁴.

Nesta corrente segue Steindorff, ao procurar afastar a falácia da subordinação do direito à economia, ou de sua posição como reflexo incondicional da realidade, e ao reiterar em contrapartida este processo de interação dialética entre o jurídico e as demais manifestações da sociedade (inclusive a econômica). Segundo ele, a ordem jurídica é nutrida pelos relacionamentos sociais. Porém, a ordem jurídica tem por mister, na resolução de casos conflitantes e no combate a situações irregulares, atuar também contra ações sociais para a realização da justiça⁹⁵.

⁹¹ Apud E. R. Grau, Direito: sua formação e os fatos econômicos, *Justitia*, v. 86, p. 7-8.

⁹² Direito, cit., p. 7-8.

⁹³ Ernst Steindorff, *Einführung in das Wirtschaftsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, p. 7.

⁹⁴ Eduardo Galán Corona no prólogo à edição espanhola, in Norbert Reich, *Mercado y derecho*, p. 15.

⁹⁵ E. Steindorff, *Einführung*, cit., p. 3.

O direito econômico, condenado à dinâmica de ajustes exposta adrede, está constantemente exigindo seu redimensionamento social. Requer sempre renovadas regras de comportamento, delimitando a esfera de interesse individual, as realizações futuras de coordenação e organização de ações, orientando objetivos e apresentando meios para a resolução dos objetivos conflitantes. Nesse sentido ressalta Farjat a predominância do aspecto conjuntural do direito econômico. Segundo ele, o direito deve ser contingente a cada estágio do desenvolvimento e por isso temos o dever de reexaminar permanentemente a razão do nosso direito econômico positivo⁹⁶.

Não se deve confundir, reitero, a relação do sistema econômico com a formação do direito econômico como mera economização do direito. A análise dos aspectos econômicos de uma sociedade é importante para a identificação, em todas as suas conseqüências, do ponto de partida do direito econômico, o porquê e o para quê de sua existência. Sendo o direito econômico formado pela ordem econômica reinante numa sociedade, ao mesmo tempo em que a conforma, faz com que um direito econômico na antiga economia socialista não seja o mesmo de um país da Europa Ocidental, que, por sua vez, não se assemelha com o dos Estados Unidos, e, muito menos, com o direito econômico de um país tão cheio de contradições como o Brasil. Portanto, o direito que aqui se estuda é um específico direito envolvido com uma particular situação histórica que é o direito brasileiro.

É por isso que afirmo que critérios político-econômicos podem influir de modo decisivo em questões aparentemente jurídicas. Decisões jurídicas, que não teriam nenhuma primeira intenção em política econômica, podem, porém, resultar em nítidos efeitos diretos sobre ela. Mertens chega a afirmar que: “Se se observa o conjunto de todas as ações no âmbito social como integrante de um sistema social, então pode-se falar que existe um subsistema economia no interior desse sistema. Cada regulamentação econômica deve ter em conta ao mesmo tempo o problema de integração das ações econômicas no conjunto das ações sociais”⁹⁷.

Da mesma forma que a produção não é possível de ser observada e modificada sob aspectos inteira e puramente econômicos — pois fatores culturais, históricos e naturais, ou seja, características específi-

⁹⁶ Gérard Farjat et Bernard Remiche, *Liberté et droit économique*, p. 15.

⁹⁷ H. J. Mertens, *Wirtschaftsrecht*, cit., p. 23.

cas das relações que envolvem a sociedade, não de ser observados —, o direito econômico não deve ser visto como o direito da economia⁹⁸. A produção econômica não é isolada da produção da vida social. É parte essencial de sua formação. Por isso, quando faço alusão à produção ou modo de produção de determinada sociedade não me refiro à mera elaboração e circulação de bens. Trata-se da produção da vida social como um todo, onde a produção de mercadorias desempenha um papel fundamental, porém não único, influenciando e sendo influenciada pelas demais atividades sociais.

Não é demasiado reiterar que a realidade é um todo complexo inter-relacionado. O isolamento dos fenômenos sociais é uma simplificação mental que, enquanto fragmentada, não possui qualquer identidade com a realidade, pois o “concreto é concreto porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso”⁹⁹. O direito, logo o direito econômico, manifesta determinado modo de ser social compondo e sendo composto por este todo complexo que é a realidade.

1.2 A Dinâmica do Direito Econômico

Direito econômico concretiza-se pelo constante esforço em direção à melhoria da organização e planejamento da economia, e por isso só pode ser concebível como um *processo*.

Steindorff justifica a criação de um ramo específico do direito denominado direito econômico, por nele se agruparem normas que possuem a tarefa específica de fornecer o instrumental necessário para direcionar o mercado e a concorrência, como também de traçar disposições aptas a elaborar uma ordem na economia de mercado¹⁰⁰.

O direito econômico orienta-se em função dos princípios informadores do sistema econômico, dispondo, para a otimização deste, os instrumentos jurídicos apropriados.

Esta instrumentalidade, que não converte as instituições jurídicas em instituições econômicas, dá lugar a uma frutífera inter-relação entre pensamento jurídico e pensamento econômico, o que põe de

⁹⁸ Sobre esta distinção ver Gérard Farjat, *Droit économique*, cit., p. 368.

⁹⁹ Karl Marx, Para a crítica da economia política, in *Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos*, p. 16.

¹⁰⁰ E. Steindorff, *Einführung*, cit., p. 4.

manifesto a correspondência da realidade econômica com sua ordenação normativa. Este inter-relacionamento torna possível o avanço do direito, ao mesmo tempo em que obriga a pertinente reforma na atuação da economia, ou a formação de novas instituições jurídicas correspondentes. Pois o direito se nutre dos relacionamentos sociais, conseqüentemente das relações econômicas, e ele não apenas os reafirma como também os produz.

Aquela imanente dinâmica do direito econômico torna impossível a aplicação das teorias estáticas tradicionais que pretenderam fazer do direito um quadro de regras fixas num sistema próprio e independente¹⁰¹. O direito unicamente como um sistema de regras não se aplica ao direito econômico. Ele só realiza plenamente suas potencialidades à medida que trabalha com as normas de prática econômica, que, por sua vez, somente podem ser compreendidas como prática social, pois aquela é parte deste todo. Como tal, a sua diversidade e necessidade de constante ajustamento é tão freqüente quanto as mudanças das relações sociais. Ou até mais, pois está na sua essência a função modificadora destas práticas econômicas, para eficácia de tais relações, atuando necessariamente com uma rapidez que as relações de mercado, por si, não permitem.

Não se pode exigir que o mercado tenha uma visão social, pois a sua visão é preponderantemente de vantagem individual própria (lucro). Sem este *anima* não há mercado. Porém, não é a soma das vontades individuais que forma a vontade coletiva. São necessários instrumentos que resguardem e promovam uma atitude social. E o

¹⁰¹ Vale citar a conclusão a que chega Steindorff quanto à linha filosófica que segue hoje o direito econômico: “Chego à conclusão que o direito econômico no seu estado atual, está apto a seguir uma via que poderia ser qualificada de hegeliana, na medida em que ele não garante simplesmente liberdades individuais, limitando-as perante liberdades concorrentes. Esta via visa, antes, uma definição endógena das liberdades com base na razão. [...] É preciso admitir que as razões são múltiplas, o que implica na renúncia da idéia que um filósofo ou um comitê central possa definir a razão. A política, a ciência e a experiência devem aceitar que é preciso organizar sistemas racionais de direito econômico aos quais se submeterão as liberdades individuais. Mas estes sistemas devem não somente garantir mas exercer a liberdade de questionar os sistemas em vigor para os reformar. Podemos, como juristas, acordar sobre este ponto com Hegel, que nos ensina que o direito deve ser contingente a cada estado do desenvolvimento da história” (E. Steindorff, *Liberté — égalité: opposition ou complémentarité?*, in Gérard Farjat e B. Remiche, *Liberté et droit économique*, p. 80-81).

direito econômico deve, como uma norma social, que é a norma jurídica, garantir tais interesses. A natureza pública das suas normas e os poderes privados a que se dirigem formam os dois pólos do direito econômico.

O direito é concebido na sua relação com a economia como um instrumento de sua efetivação e, ao mesmo tempo, como meio de seu direcionamento. O direito econômico, como garantidor das relações econômicas, apresenta os meios de realização da atividade econômica pelos seus sujeitos bem como regulamenta a relação entre eles. Como direcionador da atividade econômica, produz seus efeitos tanto num nível macroeconômico como na área mais imediata da atividade dos sujeitos. No cumprimento deste seu papel orientador da atividade econômica, atua o direito perseguindo duas finalidades gerais: por um lado defende os valores básicos do direito, expostos nos princípios constitucionais de liberdade, igualdade de oportunidades e justiça social; por outro, dispõe sobre objetivos de política e prática econômica, perseguindo principalmente eficiência da economia.

Esta sua ligação com os processos econômicos permite que se estruture o direito econômico em *parte geral* e *parte especial*. Na parte geral, trata o direito econômico das bases, exigências e condições de desenvolvimento da política da ordem econômica. Num segundo momento, a parte especial, o direito concentra-se nos aspectos, mecanismos e instrumentos mais setoriais da política econômica. Em linguagem econômica, poderíamos afirmar que o direito econômico é composto por normas que tratam de microeconomia e de macroeconomia.

O direito econômico, afirma Carl Ott, revela-se como um novo tipo de direito, aquele que fornece o instrumental para a aplicação de programas políticos e que dispõe sobre o direcionamento de processos organizacionais. Ele procura as condições para garantir a sua própria efetividade e, portanto, afasta-se progressivamente da base mais primitiva dos mecanismos de sanção e desata-se da dependência da tradicional estrutura de organização. O direito econômico organiza, no seu próprio âmbito, a sua forma imediata de implementação por meio de seus instrumentos e instituições administrativas e da interdependência organizacional entre os destinatários da norma. As tensões e incongruências resultantes do confronto de interesses entre o *staff* administrativo, de um lado, e os poderes priva-

dos, de outro, conduzem ao encadeamento de um complexo sistema de direcionamento¹⁰².

Assentando-se o direito econômico no quadro até o momento descrito, torna-se impossível enquadrá-lo na clássica divisão de direito público e privado, e também tornam-se inapropriadas as distinções clássicas entre direito civil e administrativo, como forma de delimitar juridicamente as relações entre Estado e cidadão. Devem-se retomar inclusive estas áreas clássicas e estudá-las na sua interação com as normas de direito econômico, o que lhes impregna uma nova forma de atuação social¹⁰³. Estas áreas misturam-se no direito econômico, seja na efetivação de objetivos de política econômica estatal ou nas medidas de coordenação de planos das empresas visando um efeito futuro. Por isso, é possível afirmar que a compartimentação apresentada, procurando definir um direito econômico, identificando as características essenciais das normas que o compõem, trazendo os autores mais abalizados em sua defesa, são bastante pertinentes por responderem a exigências didáticas e de organização teórica, porém uma rígida divisão não pode ser visualizada no mundo da vida. Destarte, não nos devemos surpreender ao termos de aplicar normas previamente classificadas em outros ramos do direito, como de direito administrativo, ou de direito ambiental, ou de direito do consumidor, a situações da ordem econômica.

1.3 Direito Econômico, Política Econômica e Ambiental

O direito econômico, como tradução do que há de expresso ou latente numa sociedade, não desenrola uma rota sem conflitos. Ao espelhar as diferenças e divergências sociais ao mesmo tempo que incorpora seu papel político de objetivar o bem comum da sociedade, transita pelas mais distintas esferas de relacionamento social. Assim, justifica-se, e mais, torna-se imprescindível esta dupla dimensão do direito econômico: garantidor da iniciativa econômica privada e implementador do bem-estar social.

¹⁰² Apud H. J. Mertens, *Wirtschaftsrecht*, cit., p. 187.

¹⁰³ Ver a concepção do direito econômico como método, pelo professor Eros R. Grau, *A ordem econômica*, cit., p. 166-167.

O direito, de um modo geral, ou o direito econômico especialmente, não se resume em prescrições normativas onde o ideal e o real se separam, constituindo respectivamente o mundo do “dever ser” e o mundo do “ser”. Seu conteúdo se mostra muito mais rico. A sua estrutura revela essencialmente âmbitos de atuação, composição, orientação de ação. A moldura proposta por Kelsen, no seu modelo interpretativo, revela-se, nesse sentido, não como circunscrição das opções de adequação do mundo ideal ao real, mas como espaço comunicativo de concretização da norma.

Aqui, direito privado e direito público unem-se necessariamente, o que é bastante evidente no campo do direito econômico, onde se torna impossível eleger a organização de direito privado como modelo de direito. É bastante exemplificativa a posição de Assmann: “O decisivo desafio para o direito está na crescente interdependência do Estado e economia, e no fortalecimento da atuação política por meio do direito”¹⁰⁴. O direito, parte da estrutura social, absorve o que didaticamente se chamaria de âmbito político, ou econômico, realizando, mediante a sua aplicação, a necessária síntese do que nunca, em realidade, se separou.

Conforme já argumentei, o direito visa primeiramente à ordem social. Além disso, a ordem da sociedade moderna afasta qualquer amarra porque se realiza, no progresso, um movimento. Pois bem, daqui tenho de admitir que, ao regulamentar as relações econômicas, o direito econômico está atuando sobre relações que trabalham obrigatoriamente com a expansão (lucro, desenvolvimento da produção). Logo, é no direito econômico que se faz mais nítida a necessária plasticidade das normas jurídicas, isto é, a sua capacidade de adaptação conjuntural.

Se a finalidade do direito é a paz social, basicamente com a manutenção das estruturas do sistema produtivo com que se relaciona, é forçoso concluir que o direito deve fornecer as condições necessárias para o desenvolvimento. Assim, o direito econômico, ao visar à manutenção do sistema produtivo, trabalha necessariamente com institutos de implementação do desenvolvimento. O direito econômico é então o direito do desenvolvimento econômico.

¹⁰⁴ Heinz-Dieter Assmann et al., *Wirtschaftsrecht als Kritik des Privatrechts*, p. 340.

O desenvolvimento, por sua vez, só é pensado e praticado sem que haja uma separação institucional da sociedade em uma esfera econômica e uma esfera política. Esta união é sublinhada por Assmann, quando afirma que o direito econômico é um instrumento da política econômica. “Deve ser observado como um novo tipo de direito, que serve de instrumental à efetivação de programas de ação política”¹⁰⁵.

Houve uma tentativa de transformar a economia numa ciência exata, filtrando-a, para que permanecessem como seu objeto apenas os movimentos passíveis de serem traduzidos por operações matemáticas. A clássica economia política aparta-se da sociedade, dando lugar à ciência econômica.

Ao contrário deste modelo matemático que se pretendeu construir, e que hoje, com as demandas macroeconômicas mais complexas, passa a ser contestado por não conseguir mostrar capacidade suficiente de abordar com eficiência os problemas sociais, dentro de suas equações, retorna-se à idéia de uma economia como prática política. Procura-se revitalizar a prática da política econômica, que tem seus pressupostos assentados nas necessidades dos indivíduos que integram uma sociedade. O direito trabalha com esta teoria, auxiliando a implementação de seus conceitos.

Isto faz com que as normas do direito econômico e ambiental tenham na política econômica uma fonte fundamental. A política econômica trabalha necessariamente com a coordenação da atividade de mercado, com a concorrência, com a prestação de serviços do Estado. Ela abraça também questões de caráter ambiental, tais como: reaproveitamento de lixo, exigências de equipamento industrial para uma produção limpa, aproveitamento de recursos naturais, o quanto de reserva natural é desejável e qual seu regime social.

São indissociáveis os fundamentos econômicos de uma *política ambiental* conseqüente e exequível. E uma política econômica conseqüente não ignora a necessidade de uma política de proteção dos recursos naturais. Para isto, a economia deve voltar aos seus pressupostos sociais e abandonar qualquer pretensão por uma ciência exata. Pois o que está em jogo não é só a otimização do uso privado de recursos, mas as “externalidades” decorrentes e o modo de como esses recursos são apropriados. A economia política deve distender-se para

¹⁰⁵ Heinz-Dieter Assmann et al., *Wirtschaftsrecht*, cit., p. 288.

uma política econômica, que na verdade deve ser denominada de modo mais abrangente como política social. Mediante uma política econômica, pode-se empreender macroplanejamentos que coordenem interesses privados e coletivos, evitando que a realização de um seja a negação do outro, reinserindo a produção dentro de uma finalidade de constituição de riqueza social, voltando-se à melhoria da vida em sociedade¹⁰⁶.

Aqui tenho por situado o direito econômico neste estudo. Passo à análise do que compreendo como direito ambiental.

2 DIREITO E MEIO AMBIENTE

2.1 Premissas de Estudo do Direito Ambiental

2.1.1 Natureza e cultura

O estudo da realidade social pressupõe a compreensão da inafastável unidade dialética entre *natureza e cultura*. Toda formação cultural é inseparável da natureza, com base na qual se desenvolve. Natureza conforma e é conformada pela cultura. De onde se conclui que tantas naturezas teremos quão diversificadas forem as culturas, e, naturalmente pelo raciocínio inverso, as culturas terão matizes diversos, visto que imersas em naturezas diferentes.

A presença de temas de política de meio ambiente permeando o direito, atuando sobre políticas públicas e empresariais e movimentos sociais, traz à superfície o que sempre existiu de fato: a indissociabilidade da natureza com a cultura. Com base nisto, é possível compreender a realidade social pelo prisma das “forças socializantes da natureza” (*die vergesellschaftende Kräfte der Natur*), ou seja, pelo modo como cada sociedade se apropria dos recursos naturais e transforma o ambiente em que vive. Não é sem mais que Hermann Heller, jurista da República de Weimar, ao estudar a diversidade de comunidades políticas, concluía poder atribuir-se aos complexos naturais

¹⁰⁶ Nesse sentido expõe Jean Bart sobre um movimento dialético liberdade / intervenção, pois ao mesmo tempo que as normas de direito econômico procuram garantir a liberdade de ação individual, traçam medidas de economia dirigida (Perspectives historiques, in G. Farjat e B. Remiche, *Liberté et droit économique*, p. 31).

um papel fundamental nas diferenças culturais. A cultura deve ser compreendida como gradual continuação da natureza¹⁰⁷, escreve o jurista. E continua:

“Contra aquele racionalismo que pretende esclarecer qualquer realidade pela razão, precisa ser defendido o ponto de vista, pelo qual a *realidade social* sempre e acima de tudo é uma unidade dialética de *natureza e cultura* e permanece constantemente sendo nutrida por uma continuidade cósmica”¹⁰⁸.

Isto significa que os elementos da realidade não partem do intelecto humano puramente, mas de relacionamentos com o meio natural e social. Fatalidades naturais como nascimento e morte, fenômenos climáticos e meteorológicos também compõem o ser de uma sociedade. Porém, não somente por meio destes fenômenos naturais implacáveis relaciona-se o homem com a natureza. Muito mais presentes são as atividades sociais em que a natureza é posta a serviço do homem em sua participação social (socialização da natureza), o que não significa necessariamente que o homem a compreenda. Pois, na sociedade moderna, é a natureza um instrumento. Tanto aquilo que apresenta de matéria como suas exigências naturais são compreendidas na exata medida de sua utilidade imediata.

2.1.2 *Natureza e meio ambiente*

A natureza apresenta duplo sentido na percepção humana, seja como fonte da sua produção e reprodução econômica, seja como fator de bem-estar — o homem encontra sua expansão física e psíquica no todo. Nas duas manifestações, a relação homem-natureza é uma relação parte e todo, em que não se pode apartar o homem da natureza, seja pela impossibilidade de sua existência material, seja para seu equilíbrio psíquico.

Esse duplo relacionamento — que hoje em dia foi colocado em atrito, excluindo-se mutuamente, pois não coexistem num mesmo espaço área de lazer e área de produção¹⁰⁹ — não é em sua origem con-

¹⁰⁷ H. Heller, Staatslehre, cit., p. 168.

¹⁰⁸ Staatslehre, cit., p. 167.

¹⁰⁹ A relação homem-natureza como condição necessária para sobrevivência material humana e a relação homem-natureza ligada a uma necessidade de equilíbrio

ilitante, apenas dois aspectos de uma única relação homem-natureza¹¹⁰. Ao torná-los espacialmente excludentes um ao outro, forma-se uma necessidade de escolha e de disposição temporal das atividades designadas como de trabalho e lazer.

Tomando-se o fato de que a espécie humana possui um espaço limitado para a expansão de suas atividades (a vontade incomensurável humana tem como última barreira os limites da Terra), a delimitação do que seria matéria (natureza) para o trabalho e matéria (natureza) para o lazer é feita dentro de um universo finito. A imanente necessidade de expansão produtiva da atividade econômica implica a subordinação de toda relação homem-natureza a uma única e suficiente ação apropriativa. Aqui a *natureza* passa a ser exclusivamente *recurso*, elemento da produção. E é esta natureza como objeto de apropriação humana que é abordada neste estudo, por isso ser frequente a utilização da expressão “recurso natural” no seu lugar.

Sobre a natureza como fonte de reprodução econômica concentra-se a grande maioria das preocupações, aí residindo as contribuições da economia ambiental ou economia de recursos. A economia ambiental focaliza o papel da natureza como fornecedora de matéria-prima ou como receptora de materiais danosos. Dentro desta redu-

e desenvolvimento psíquicos foram dissociadas. Há um tempo e espaço para o trabalho, tradução da primeira relação homem-natureza, e um outro tempo e espaço para o lazer.

¹¹⁰ Blöhhbaum confronta de modo interessante duas palavras semelhantes e que hoje estão, em um meio retórico, apartadas. Diz ele: “Ecologia e economia são dois conceitos, um formado pelos radicais *oikos* e *logos*, enquanto que o outro é constituído pelos radicais *oikos* e *nomos*. Ambos tratam da casa (*oikos*). Sobre uma casa deixa-se informar, observar. Sobre a outra trata-se de analisar as regras e inter-relações a que está submetida, introduzindo-lhe as leis que são capazes de traduzir seu comportamento. A casa reconhecida pela razão é a casa da natureza, a outra casa por outro lado relaciona-se puramente com o homem, o qual inserido nela necessita de regras e normas, a fim de obter, com o mínimo de dispêndio, o máximo de utilidade. O conceito de economia reporta-se a uma vida parcimoniosa do homem, enquanto que o conceito de ecologia abrange uma teoria ou conhecimento do ser vivo com a sua casa natureza. Nesta perspectiva, a análise inter-relacionada de ambos os conceitos esconde uma certa oposição, uma vez que um toma unicamente o homem e suas regras, normas e necessidade para análise, enquanto que o outro conceito toma todos os seres vivos, no meio dos quais o homem é apenas um deles a se relacionar com a natureza” (Helmut Blöhhbaum, *Zur Dialektik des Ökologiebegriffes — unter Berücksichtigung des Physisbegriffes bei Aristoteles*, p. 17).

ção, encontramos o sentido de meio ambiente¹¹¹. Assim, meio ambiente deixa-se conceituar como um espaço onde se encontram os recursos naturais, inclusive aqueles já reproduzidos (transformados) ou degenerados (poluídos), como no caso do meio ambiente urbano.

Importante ressaltar que este conceito de meio ambiente não se reduz a ar, água, terra, mas deve ser definido como o conjunto das condições de *existência humana*, que integra e influencia o relacionamento entre os *homens*, sua saúde e seu desenvolvimento.

O conceito de meio ambiente deriva do movimento da natureza dentro da sociedade moderna: como recurso-elemento e como recurso-local. Sintetizando, este conceito, extremamente novo, tem sua base na contemporânea relação social com a natureza. Justamente por refletir uma — dentre as inúmeras possíveis — relação com a natureza, seu conteúdo torna-se tão pantanoso e turvo, à proporção que as sociedades tornam-se mais complexas e diferenciadas. A possível universalização do conceito de meio ambiente deve-se ao fato de que as sociedades contemporâneas estão, de certo modo, unificadas culturalmente, sobretudo motivadas pela unificação da produção (produção internacionalizada), o que nivela a cultura — e logicamente o modo de relacionar-se com a natureza — das sociedades que integram o mercado mundial.

Em resumo, um ponto em comum de onde parte toda sociedade contemporânea seria o seguinte: natureza é *recurso* (matéria a ser apropriada) natural, e o homem, sujeito apartado do objeto a ser apropriado, não é mais natureza. Sujeito e objeto vivem dois mundos: mundo social e mundo natural. Meio ambiente seria toda a *entourage* deste solitário sujeito. Não somente a natureza “bruta” em sua forma primitiva é meio ambiente, porém todo o momento de transformação do recurso natural, ou seja, todo movimento deste objeto que circunda o homem, quem sobre ele age com seu poder, querer e saber, construindo o meio ambiente. Meio ambiente é um conceito que deriva do homem e a ele está ligado, porém o homem não o integra. O fato de o homem não constituir o conceito de meio ambiente não significa que este conceito seja menos antropocêntrico, muito pelo contrário,

¹¹¹ Mesmo aquelas áreas especialmente destinadas a serem conservadas aparecem como uma exceção, um excepcional não-usar ou um usar especial. Sua definição, regulamentação e posição no ordenamento jurídico se realiza tendo como parâmetro a natureza enquanto “recurso para apropriação”.

ele mostra exatamente o poder de subordinação e dominação do “mundo exterior” objeto de ação do “eu ativo”. Isto significa que o tratamento legal destinado ao meio ambiente permanece necessariamente numa visão antropocêntrica, porque essa visão está no cerne do conceito de meio ambiente.

2.1.3 A “razão” da norma ambiental

A visão humana “homem-medida-máxima” não satisfaz; é ele também medida única, quando se trata de normas jurídicas. Há um total desprezo diante de qualquer dependência humana em relação a uma possível “ordem natural”. Natureza como relação humana transforma-se numa subsunção humana, e exclusivamente como tal é tratada pelo direito.

O fato de o homem criar conceitos permitiu-lhe o poder de ter a si como referência única — homem-medida-única de todas as coisas. Esta conseqüência da razão iluminista, que permite que o homem se coloque como centro do universo, numa direta substituição a Deus, por Este próprio permitido, ao lhe ter concedido diferencialmente a razão (*anima racionales* para Bacon), possibilitou-lhe desenvolver uma ética com a qual todo o seu meio pode e deve ser subjugado, para a finalidade de desenvolvimento da sociedade. A natureza, neste contexto já recurso natural, entrega sua substância para a apropriação e compreensão humana. Dá-se então a revolução de Prometeu¹¹², que submete a energia divina à atividade dos mortais.

Até a Revolução Industrial, as modificações da produção econômica estavam estreitamente ligadas ao grau de conhecimento dos movimentos da natureza — ponto de partida da transformação econômica. Entre os séculos XVI e XVIII, a investigação da natureza deixou o seu puro empirismo. A natureza como matéria em constante transformação, ativo devir, a ser reconhecido pela indagação científica, reduz-se a matéria formada, estática. A partir do século XVIII, o conhecimento técnico abandona a investigação da natureza como unidade ativa. A razão técnica desenvolve a eficiência da apropriação e domesticação dos recursos naturais, não mais em sua dinâmica, porém na sua matéria formada. Todo movimento só existe agora após a sua

¹¹² Cf., *infra*, Capítulo IV-2.2.1. A ambivalência da técnica.

apropriação. Natureza é matéria estática, seu movimento e integração na sociedade realiza-se na exata medida da eficiência da racionalização do uso dos recursos naturais. A sociedade só compreende um tipo de movimento de transformação dos recursos naturais, o proporcionado pela indústria, aquele da eficiência oferecido pelo desenvolvimento técnico¹¹³.

Produção industrial é uma reprodução de elementos da natureza. As relações de produção de uma dada sociedade vão determinar como o meio ambiente será apropriado e como vai gerar riqueza. Não há produção sem recursos naturais. Não é privilégio do modo de produção capitalista a destruição das suas bases naturais de reprodução. Como exemplo posso citar a quase-total extinção das florestas primárias europeias ainda na Baixa Idade Média, a ávida exploração do Novo Mundo no florescente mercantilismo, bem como a destruição das florestas de cedro ainda pelos navegadores fenícios de mil anos atrás. Quanto mais a relação com a natureza se dissocia da compreensão de seu movimento intrínseco, quanto mais o homem se relaciona

¹¹³ “O conceito de troca material entre homem e natureza desprezado pela razão iluminista é de modo tão rigoroso quanto poético aclarado pelo filósofo da Escola de Frankfurt, Alfred Schmidt. Assim como os processos naturais independentes dos homens são trocas materiais-energéticas, não se afasta a produção humana deste contexto natural. Natureza e sociedade não são rigidamente contrapostas. O homem social ativo contrapõe ao próprio material natural um poder natural. [...] Na medida em que ele através deste movimento atua sobre a natureza externa a ele e a modifica, modifica ele simultaneamente sua própria natureza. A troca material tem como conteúdo que a natureza humanizada torna o homem naturalizado. Sua forma é determinada historicamente. [...] O modo como os homens incorporam os objetos naturais trabalhados, impõe em contrapartida aos objetos naturais no correr da história uma nova qualidade social por valores de uso sempre diversos”.

“So wie die von Menschen unabhängigen naturprozesse ihren Wesen nach stofflich-energetische Umsetzungen sind, so fällt auch die menschliche Produktion aus dem Naturzusammenhang nicht heraus. Natur und Gesellschaft sind einander nicht starr entgegengesetzt. Der gesellschaftlich tätige Mensch ‘tritt dem Naturstoff selbst als eine Naturmacht gegenüber. ...Indem er durch diese Bewegung auf die Natur außer ihm wirkt und sie verändert, verändert er zugleich seine eigene Natur’. Der Stoffwechsel hat zum Inhalt, daß die Natur humanisiert, die Menschen naturalisiert werden. Seine Form ist jeweils historisch bestimmt. ... Wie die Menschen ihre Wesenskräfte den bearbeiteten Naturdingen einverleiben, so gewinnen umgekehrt die Naturdinge als im Laufe der Geschichte immer reicher werdende Gebrauchswerte eine neue gesellschaftliche Qualität” (A. Schmidt, *Der Begriff der Natur in der Lehre von Marx*, p. 64).

com o seu meio como um sujeito situado num plano apartado de seu objeto, mais a domesticação da natureza se transforma em pura atividade predatória (*Ausbeutung*). Neste cenário torna-se sempre maior a necessidade de normas de proteção do meio ambiente. Normas estas que são, evidentemente, sociais, humanas. Destinadas a moderar, racionalizar, enfim a buscar uma “justa medida” na relação do homem com a natureza.

É necessário ficar assentado que as normas de proteção do meio ambiente não se destinam necessariamente a modificações radicais da relação homem-natureza. Na maior parte das vezes, tais normas contêm prescrições de caráter quantitativo. Isto é, a preocupação dominante gira em torno do quanto de poluente, quanto de abstenção ou de exploração etc. Retomando o acima exposto, o conceito de meio ambiente, e conseqüentemente a proteção do meio ambiente, só podem ser pensados e articulados dentro da base social onde se desenvolve a relação homem-natureza. É no interior do desenvolvimento industrial-tecnológico moderno que devem ser encontrados os meios de proteção e conservação dos recursos naturais. Pensar em proteção do meio ambiente é uma clara opção pela continuidade desta sociedade. A natureza continua recurso natural, permanece objeto estranho ao sujeito, por ele somente identificada mediante sua apropriação e transformação (a natureza como recurso é evidenciada na medida de sua *utilidade*).

Quanto ao direito, é seu mister a manutenção da ordem social e, por conseguinte, da ordem produtiva. Normatizando-se o modo de apropriação dos recursos naturais, são traçadas as linhas mestras com as quais trabalhará a aplicação do direito. Por meio delas, será acertado o grau de transformação das atividades produtivas. Não se trata de estabelecer *a priori* uma idéia de modificação substancial da relação com a natureza, mas de fixar normas aptas a instrumentalizar uma ação comunicativa onde se desenvolverá a tensão entre apropriação e conservação dos recursos naturais.

Esta dinâmica definida e assegurada pelo direito garante uma adaptabilidade às novas situações, requisito de uma sociedade extremamente instável, permitindo que ele acompanhe esta dinâmica, que efetivamente ocorre. Não se garantindo os meios para que o direito acompanhe a velocidade de mudanças da sociedade, fica ele condenado a caminhar constantemente atrás dos acontecimentos sociais, realizando apenas uma tarefa de polícia, recusando-se a cumprir seu papel político, no sentido de ação constituidora e não apenas corretora.

Aqui está devidamente vincado que a ordem social não se alcança com a imobilidade. Por isso, a explicação do direito como fixador da ordem estabelecida é imprópria. A ele é dado apenas a possibilidade de fixar os caminhos, as metas e os instrumentos fundamentais. O manejo destes elementos é dado aos integrantes da sociedade. Pois a ordem na sociedade moderna é múltipla, é a ordem do progresso, a que já me referi. O que torna inapropriada a visão da ordem como algo estático, imutável e imediatamente desmistificada pelo direito ambiental (como pelo direito econômico).

Dentro da ordem do progresso, marcantes são os conceitos de *crescimento e desenvolvimento*. Abrangem uma idéia de espaço e tempo e por isso devem ser bem definidos sob pena de ter prejudicada a sua plausibilidade. O eterno e o vazio de sentido material, quando presentes nestas palavras, são uma armação retórica e não são capazes de descrever um movimento real e plausível. Desta forma, as palavras tornam-se ar a ser capturado com as mãos. Tudo pode ser e não ser, e jamais ser realmente compreendido.

É preciso reconhecer que esses conceitos de crescimento e desenvolvimento carregam hoje características resultantes de movimentos geográficos que envolvem todos os continentes, tais como os revelados nas relações trabalho-capital, campo-cidade, mercado financeiro-mercado de mercadorias, natureza-transformação industrial. Todos estes movimentos devem ser analisados em seu contexto para que se possa conceituar desenvolvimento e crescimento, apontando suas premissas, perspectivas e barreiras.

O direito ambiental é em si reformador, modificador, pois atinge toda a organização da sociedade atual, cuja trajetória conduziu à ameaça da existência humana pela atividade do próprio homem, o que jamais ocorreu em toda história da humanidade. É um direito que surge para rever e redimensionar conceitos que dispõem sobre a convivência das atividades sociais.

Finalmente, as normas ambientais são essencialmente voltadas a uma relação social e não a uma “assistência” à natureza. “O direito ambiental é um direito para o homem. É um direito que deve ver o homem em todas as dimensões de sua humanidade”¹¹⁴. Por isso, qualquer

¹¹⁴ No dizer de Mayer-Tasch, “um direito que em grande parte tem sido pautado pela concentração humanista sobre os meios humanos e a medida humana, como foi tematizado na idade de ouro do humanismo europeu em remissão à ética aris-

estudo que pretenda analisar a relação entre processos econômicos, ambientais e jurídicos não pode valer-se de teorias abstratas e descompromissadas. O valor real da teoria está em sua realização — a partir do seu contato com a realidade. Assim, deve desenvolver-se dentro de dimensões reais (sociais), formando-se num todo de tempo e espaço.

Como todo novo ramo normativo que surge, o direito ambiental responde a um conflito interno da sociedade, interpondo-se no desenvolvimento de seus atos. Dürrenmatt já nos lembrava que, quando uma sociedade entra em conflito com o seu presente, ela produz leis¹¹⁵. É exatamente o que ocorre com as normas chamadas de proteção ao meio ambiente. São elas reflexos de uma constatação social paradoxal resumida no seguinte dilema: a sociedade precisa agir dentro de seus pressupostos industriais, porém estes mesmos destinados ao prazer e ao bem-estar podem acarretar desconforto, doenças e miséria. Para o solucionamento deste conflito, desenha-se todo um novo cabedal legislativo, que, uma vez parte do ordenamento jurídico, produzirá efeitos em todos os seus ramos, sobretudo no direito econômico.

2.2 O Conceito de Qualidade de Vida unindo o Direito Econômico ao Direito Ambiental

Direito econômico e ambiental não só se interceptam, como comportam, essencialmente, as mesmas preocupações, quais sejam:

totélica por pensadores como Michel Montaigne. Deste meio humano e esta medida humana, que a visão na necessidades pressupõe contínuo 'autolímite' (Illich), afastou-se muito o ser residual da cultura industrial, ruído pelo 'mito da máquina' (Mumford), tornado sem instinto o 'homem unidimensional' (Marcuse). Resgatar estes meios e medidas humanas — não desprezado o caminho do direito ambiental — será nosso mister”.

“Ein Recht, das in stärkeren Masse als bislang geprägt wird von der humanistischen Konzentration auf die menschliche Mitte und das menschliche Mass, wie es in der hohen Zeit des europäischen Humanismus im Rückgriff auf die Aristothelische Ethik von Denkern wie Michel Montaigne in unüberhebarer Weise thematisiert worden ist. Von dieser menschlichen Mitte und diesem menschlichen Mass, dass die Einsicht in die Notwendigkeit ständiger 'Selbstbegrenzung' (Illich) voraussetzt, hat sich der dem 'Mythos der Maschine' (Mumford) verfallene, instinktos gewordene, 'eindimensionale' (Marcuse) Residualmensch der Industriekultur weit entfernt. Sie nicht zuletzt im Medium des Umweltrechtes- wiederzugewinnen, wird unser aller Aufgabe sein” (Peter Cornelius Mayer-Tasch, *Umweltrecht im Wandel*, p. 22).

¹¹⁵ Friedrich Dürrenmatt, *Justiça*, p. 17.

buscar a melhoria do bem-estar das pessoas e a estabilidade do processo produtivo. O que os distingue é uma diferença de perspectiva adotada pela abordagem dos diferentes textos normativos.

O direito econômico visa a dar cumprimento aos preceitos da ordem econômica constitucional. Ou seja, a estrutura normativa construída sob a designação de direito econômico objetiva assegurar a todos existência digna, perseguindo a realização da justiça social (CF, art. 170, *caput*).

O direito ambiental tem como tronco o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, passível de fruição por toda coletividade (bem de uso comum do povo) (CF, art. 225, *caput*). Com fundamento nesse direito fundamental, desdobram-se as demais normas pertencentes ao ramo do chamado direito ambiental. A despeito da existência de dois fundamentos orientando a formação do direito econômico e direito ambiental, ambos almejam, em suma, atender àquele conjunto de atividades e estados humanos substantivados na expressão qualidade de vida. Tal expressão traz o condão de traduzir todo o necessário aparato interno e externo ao homem, dando-lhe condições de desenvolver suas potencialidades como indivíduo e como parte fundamental de uma sociedade.

A presença da fórmula qualidade de vida, finalidade máxima da implementação dos preceitos normativos do direito ambiental, surgiu como complemento necessário ao sentido que anteriormente lhe era dado pelas teorias econômicas preocupadas com a consecução do bem-estar — encontradas sustentando as normas da ordem econômica constitucional brasileira, dentro da afirmação de que esta ordem tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170).

A inserção de tal expressão no direito ambiental brasileiro acaba por denunciar a busca por um aspecto qualitativo, depois das decepções resultantes da adoção de um sentido unicamente quantitativo para designar qualidade de vida, traduzida que era apenas por conquistas materiais. O alargamento do sentido da expressão “qualidade de vida”, além de acrescentar esta necessária perspectiva de bem-estar relativo à saúde física e psíquica, referindo-se inclusive ao direito do homem fruir de um ar puro e de uma bela paisagem, vinca o fato de que o meio ambiente não diz respeito à natureza isolada, estática, porém integrada à vida do homem social nos aspectos relacionados à produção, ao trabalho como também no concernente ao seu lazer.

Qualidade de vida, proposta na finalidade do direito econômico, deve ser coincidente com a qualidade de vida almejada nas normas de direito ambiental. Tal implica que nem pode ser entendida como apenas o conjunto de bens e comodidades materiais, nem como a tradução do ideal da volta à natureza, expressando uma reação e indiscriminado desprezo a toda elaboração técnica e industrial.

Portanto, qualidade de vida no ordenamento jurídico brasileiro apresenta estes dois aspectos concomitantemente: o do nível de vida material e o do bem-estar físico e espiritual. Uma sadia qualidade de vida abrange esta globalidade, acatando o fato de que um mínimo material é sempre necessário para o deleite espiritual. Não é possível conceber, tanto na realização das normas de direito econômico como nas normas de direito ambiental, qualquer rompimento desta globalidade que compõe a expressão “qualidade de vida”, muitas vezes referida por sua expressão sinônima “bem-estar”. Acrescento a estas duas expressões sinônimas — qualidade de vida e bem-estar — a expressão de Aristóteles “bem viver”¹¹⁶, encontrada na *Política*, quando trata do dinheiro e da insuficiência da sua conquista para a realização de um “bem viver”. Este “bem viver” traduziria a possibilidade efetiva de o cidadão desenvolver suas potencialidades. Pode-se afirmar, em suma, que o conjunto de normas voltadas à consecução do bem-estar ou da melhoria da qualidade de vida atualmente procura uma aproximação da ética do “bem viver” de Aristóteles.

A qualidade de vida coloca-se, para Hippel, “no nível dos super-objetivos da política informadora do direito, junto com os direitos, deveres e valores fundamentais”. Segundo este mesmo autor, “a antiga questão da felicidade tem agora um renascimento mundial sob o novo título de qualidade de vida”, e aponta como especialmente importantes para a qualidade de vida os seguintes pontos: “liberdade, segurança, trabalho, educação, nível de vida, entorno físico, entorno social, saúde, justiça”¹¹⁷.

O mundo jurídico não se aparta da realidade, e as exigências dos fatos informam as condições de realização da norma. Tendo como verdade o fato de que uma ampla discussão ambiental é mais

¹¹⁶ Aristoteles, *Politik*, I, 9, 1258a, p. 78, trad. F. Schwarz (livre tradução da expressão em alemão “das Gute Leben”). Cotejada com a tradução francesa: Aristote, *La politique*, trad. J. Tricot “bien vivre”, I, 9, p. 62.

¹¹⁷ Apud Ramón Martín Mateo, *Tratado de derecho ambiental*, p. 101.

profícua numa sociedade que seja capaz de resolver as necessidades básicas de fome, moradia e saúde, é óbvia a impossibilidade do divórcio entre as normas de incremento de práticas econômicas socialmente justas — destinadas à realização de uma justa distribuição de riquezas — e as normas destinadas à proteção do meio ambiente.

A aceitação de que qualidade de vida corresponde tanto a um objetivo do processo econômico como a uma preocupação da política ambiental afasta a visão parcial de que as normas de proteção do meio ambiente seriam servas da obstrução de processos econômicos e tecnológicos. A partir deste enfoque, tais normas buscam uma compatibilidade desses processos com as novas e sempre crescentes exigências do meio ambiente.

A Constituição Federal brasileira contém este caráter integrador da ordem econômica com a ordem ambiental, unidas pelo elo comum da finalidade de melhoria da qualidade de vida. O direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado pode ser caracterizado como um direito fundamental¹¹⁸, gozando do mesmo *status* daqueles descritos no art. 5^º dessa carta. Este bem jurídico, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, é um pressuposto para a concretização da qualidade de vida, a qual se afirma, por sua vez, como a finalidade máxima das normas do capítulo do meio ambiente. Este capítulo revela-se em normas destinadas a reformular a ação do homem sobre o seu meio. Devido a esta propriedade das normas ambientais, Caldwell conclui que a noção de qualidade de vida aparece associada ao processo de adaptação dos ordenamentos jurídicos às regras da Terra¹¹⁹.

Após o exposto, há de se concluir pela fulcral importância do esclarecimento do conceito “qualidade de vida”, podendo-se, sintetizando, dissecar dois níveis que o compõem: um geral, básico, e um particular, histórico. O aspecto basilar deste conceito consiste no seu ideal ético, assentado em valores de dignidade e bem-estar. O esclarecimento do que é materialmente necessário para a consubstanciação destes ideais é dado pela análise dos elementos da realidade que historicamente informam esses princípios.

¹¹⁸ Ver, *infra*, Capítulo V, n. 4 e parágrafos: Compreendendo os direitos fundamentais.

¹¹⁹ Apud R. M. Mateo, *Tratado*, cit., p. 99.

Assim, é perfeitamente apropriado apresentar a definição de qualidade de vida criada na conferência de Estocolmo de 1973. Na declaração resultante deste encontro destaco os seguintes dizeres:

“O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar e tem a solene obrigação de proteger e melhorar o meio para as gerações presentes e futuras”¹²⁰.

Entretanto, sua utilidade para a interpretação do ordenamento jurídico brasileiro é relativa, pois lhe falta o conteúdo histórico-material, só recebido quando confrontado com as condições objetivas de cada sociedade capazes de informar os princípios subjacentes a esta definição, dando-lhes consistência.

Abordando o aspecto histórico-material do conceito, é possível seccioná-lo nas seguintes partes:

a) *Aspecto físico*

O conceito de qualidade de vida deve indicar as condições mínimas do meio físico — tanto no que pode ser quantitativamente é traduzido em normas que dispõem sobre os *standards* utilizados para medir o estado da pureza das águas, da atmosfera etc., como também no que concerne aos elementos qualitativos que traduzem sensações psicológicas, estéticas ou estados anímicos, beleza da paisagem, tranquilidade do entorno, equilíbrio natural.

b) *Referência antropológica*

As sociedades humanas desenvolvem-se e tomam seu caráter diferenciado também a partir de como se dá o acesso aos recursos naturais, e com que abundância eles as servem. Portanto, a qualidade de vida tem como pressuposto a presença dos recursos naturais adequados ao desenvolvimento desta sociedade, não somente no momento presente mas também no futuro, garantindo a necessária estabilidade do seu modo de ser às gerações posteriores.

c) *Tutela do bem-estar*

O conceito de qualidade de vida deve prever a obtenção de fatores necessários que conduzam ao atendimento das necessidades bási-

¹²⁰ Apud R. M. Mateo, *Tratado*, cit., p. 99.

cas — alimentação, habitação, saúde e educação. As políticas que fornecem o instrumental necessário à aquisição desses bens não se opõem à política ambiental. Ao contrário, elas se complementam. Não é possível uma política econômica sem a devida política de proteção dos recursos naturais. Da mesma forma que a criação de unidades de conservação, o incentivo à participação da sociedade na diminuição da produção de lixo urbano etc. tem melhor resultado numa sociedade com maior nível material de vida e educação.

Em resumo, a vinculação da obtenção da qualidade de vida à efetivação das normas de direito ambiental é insofismável. Uma mais ampla qualidade de vida capaz de beneficiar toda uma comunidade e não apenas grupos isolados depende desta normatização¹²¹.

2.3 Conteúdo das Normas de Direito Ambiental

Aquilo que chamamos de crise ambiental não se reduz a ameaças aos sistemas ecológicos como água, ar, florestas. Trata-se de uma concomitante, e também decorrente, ameaça às condições sociais de existência. A expressão “crise ambiental” remete ao perigo às bases de sustentação do sistema produtivo vigente.

A tarefa do direito no ramo do direito ambiental é fazer com que as normas jurídicas possam orientar as ações humanas, influenciando seu conteúdo, no sentido de um relacionamento conseqüente com o meio ambiente. As ações humanas a serem influenciadas são especificamente aquelas relacionadas com os fatores de reprodução da existência humana. Isto significa que o direito ambiental permearia todo processo de produção e reprodução da vida social. Que aqui fique bem claro que produção social refere-se não apenas à produção de bens, mas a toda relação e comportamento do homem em sociedade, numa perspectiva de mediação com a natureza. Trabalho, lazer, pro-

¹²¹ Cito o exemplo trazido por Mateo: “Poderia pensar-se que determinadas satisfações que produzem um *plus* de bem-estar podem, às vezes, contradizer os postulados ambientais, mas isto supõe uma visão circunscrita das condutas, ou seu tratamento fora do âmbito natural adequado. Assim, um indivíduo ou uma família podem extrair vantagens contaminando um álveo, porém perdem com o excesso desses benefícios particulares em escala de comunidade local, e o mesmo pode dizer-se de outras coletividades superiores até chegar à comunidade mundial” (*Tratado*, cit., p.104).

dução, consumo são atividades em sociedade e com a natureza, e é nesta relação que se localiza o campo de ação do direito ambiental.

Portanto, aquilo que está disposto como direito ambiental pode estar também enquadrado no conteúdo do direito econômico. Como pretendo deixar claro no decorrer deste trabalho, tais definições do direito são classificações didáticas, cuja divisão não se opera na prática. Washington Albino de Souza, trazendo De Page, explica a razão da crescente especialização do direito, com o surgimento de novos ramos, devido a dois fatores: aumento da densidade social e divisão do trabalho. Segundo este autor belga, as regras em nossos dias não nos consideram mais apenas como membros de uma cidade, mas nos diferenciam dentro dela segundo a função que exercemos¹²². Partindo deste pensamento acrescento que, uma vez que a divisão do trabalho é a conseqüente especialização é uma realidade na sociedade moderna, só se podem evitar os malefícios decorrentes de raciocínios setorizados e que visualizam apenas parcelas da realidade, quando se procura desenvolver uma forma mais eficaz de entrosamento entre as diversas matérias, por meio da qual não se troque o todo pela parte, mas se saiba compreender todas as dimensões do conhecimento. Isto vale também para o direito, principalmente quando o ramo de direito em estudo envolve temas de uma abrangência social tão profunda, como é o caso do direito ambiental e do direito econômico. Pois, sem receio, posso afirmar que as relações do homem com a natureza e do homem com os processos produtivos que desenvolve refletem-se em todas as demais ações sociais, sobretudo porque a formação de uma cultura é indissociável do seu relacionamento com a natureza.

A questão ambiental é, em essência, *subversiva*, visto que é obrigada a permear e a questionar todo o procedimento moderno de produção e de relação homem-natureza, estando envolvida com o cerne da conflituosidade da sociedade moderna. O economista Capra detectou esta força, diferenciando o pensamento ambiental superficial daquele mais profundamente comprometido com a proteção do meio ambiente. Segundo ele, o pensamento ambiental superficial preocupa-se, apenas, com um controle mais eficiente e um melhor gerenciamento do meio natural para utilização da humanidade. Enquanto um pensamento ambiental mais consistente reconhece que o equilíbrio

¹²² W. A. P. de Souza, *Primeiras linhas*, cit., p. 35.

ecológico requer fortes mudanças sobre nossas concepções do papel do homem no ecossistema planetário¹²³.

Para Steiger, existem “situações-limite” (*Grenzsituationen*), em que a eficácia da solução dos conflitos no direito ambiental é bastante falha. Isto vale, sobretudo, porque o direito ambiental é um meio de transmitir modificações dos objetivos à realidade política mediante a regulamentação de atividades, sem necessariamente ter um impacto imediato coercitivo ou impositivo sobre as atividades cotidianas¹²⁴.

O direito ambiental reflete uma tensão política sem precedentes. Esta tensão deve ser, em primeiro lugar, resolvida pelo legislador ou agente normativo — aquele que dentro da sua competência será o tradutor das decisões políticas, dando-lhes as vestes da norma jurídica —, levada, então, à execução pela administração e particulares.

O direito ambiental, por seu caráter reformador, mais do que qualquer direito, abriga proposições de um caráter finalista de estímulo a ações e comportamentos, até o momento de sua edição inéditos, alimentando uma dinâmica preventiva envolvida com prognósticos e incentivos, recriando as teias de comportamentos arraigados na sociedade. Seu agir, radicaliza Steiger, é exatamente oposto àquele baseado na mediação de argumentos publicamente reconhecidos, oriundos de uma razão jurídica institucionalizada, e com isto capaz de sustentar as ações estatais¹²⁵.

Steiger cognomina o direito ambiental “direito transversal” (*Querschnittsrecht*)¹²⁶, pois ele não se deixa classificar dentro de uma das disciplinas clássicas do direito: direito civil, penal, público (direito constitucional e administrativo). Muito mais, normas de todas essas disciplinas podem compor o direito ambiental.

Klöpfer, em consonância, afirma que é difícil a delimitação do direito ambiental, porque a proteção do meio ambiente apresenta-se como uma “tarefa transversal” (*Querschnittsaufgabe*) para resolver problemas inter-relacionados e exige regras inter-relacionadas de proteção ambiental, permeando praticamente todo o conjunto da ordem

¹²³ Apud H. Blöbbaum, *Zur Dialektik*, cit., p. 49.

¹²⁴ Helmut Steiger, *Begriff und Geltungsebene des Umweltrechts*, in Jürgen Salzwedel (org.), *Grundzüge des Umweltrechts*, p. 17.

¹²⁵ Cf. *Begriff*, cit., p. 49.

¹²⁶ *Begriff*, cit., p. 9.

jurídica, superando, com isto, toda classificação tradicional sistemática do direito¹²⁷.

Explica este autor que hoje não são poucas as leis que antes perseguiam outros objetivos e agora passam a adquirir um “tom ecológico”. Seu objetivo final é uma suficiente “sustentabilidade ambiental da ordem jurídica como um todo”¹²⁸.

O direito ambiental é constituído por um conjunto normativo destinado a lidar com o problema de proteção da natureza, abraçando aquelas normas que já tradicionalmente protegiam isoladamente determinados recursos naturais como água, fauna, flora ou paisagem, procurando inclusive uma certa coordenação entre elas por meio da edição de normas que dispõem sobre políticas e princípios.

A legislação ambiental confronta-se basicamente com uma dupla tarefa: Por um lado ela deve apresentar um arcabouço legislativo para uma luta eficiente contra a imensa variedade de problemas ambientais (viabilização da proteção ambiental). Por outro lado, ela precisa também trabalhar para uma coordenação entre interesses concorrentes e conflitantes, inclusive reescrevendo os conceitos que se encontram nos mais diversos ramos do direito (por exemplo, desenvolvimento econômico, alto nível de emprego, desenvolvimento tecnológico, expansão de áreas agrícolas). E sempre compreendendo e ampliando, como já acima exposto, os conceitos de bem-estar e qualidade de vida.

As normas de proteção ao meio ambiente partem do conflito de interesses para poder estabelecer uma adequação dos interesses de poluidores e dos atingidos pela poluição ambiental, visando alcançar, dentro das atividades humanas, um equilíbrio ambiental (Umweltschutzgleich)¹²⁹.

A potencialidade de efeitos que as normas de direito ambiental carregam faz deste direito não puramente um ramo do direito, mas uma classificação de normas que intencionam uma organização do *meio* como local (ambiente) e *meios* como instrumento — recurso natural e ambiental. A identificação entre estas normas está no seu objetivo final: assegurar a proteção do meio ambiente. Por seu caráter

¹²⁷ Cf. Michael Klöpfer, *Umweltrecht*, p. 26-27.

¹²⁸ *Umweltrecht*, cit., p. 27.

¹²⁹ Cf. Michael Klöpfer, *Umweltrecht*, cit., p. 16-17.

teleológico, pode-se ter normas de direito ambiental que são direcionadoras de regras originariamente pertencentes a determinados outros ramos do direito. Este é o movimento do direito ambiental, *direito transversal*. Ele perpassa todo ordenamento jurídico, não lhe cabendo uma delimitação rígida e estática. A ele é característico o movimento próprio da sociedade que integra.

Esta dinâmica do direito ambiental na persecução de seu objetivo de proteção ambiental, envolvendo os mais diversos campos da atividade humana, implica o desenvolvimento de uma “estratégia”. Segundo Eckard Reh binder:

“Por uma *estratégia de proteção ambiental* pode-se compreender o conjunto das medidas legais existentes, que têm como meta realizar objetivos visados pelas normas de proteção ao meio ambiente. Especificamente, trata-se de responder à questão referente a quais as medidas a serem prescritas pela norma, necessárias à realização da proteção ambiental desejada. *Estratégias configuram a ponte entre os objetivos legais e seus respectivos instrumentos de realização*. Elas apresentam, por um lado, a possibilidade de concretização efetiva dos objetivos, por outro, determinadas estratégias se deixam apenas realizar estando disponíveis os instrumentos específicos”¹³⁰. [grifei]

A proposição de Reh binder, de caracterizar o direito ambiental como estratégia, coaduna-se com a afirmação de ser a prática do direito uma política. É precisamente neste momento — na prática do direito como prática política, ou, reiterando Reh binder, como prática estratégica — que o direito ambiental se deixa analisar conjuntamente com o direito econômico. Na formulação de políticas públicas, mediante a interpretação de princípios constitucionais, e pela opção entre diversos desses princípios que disputam entre si a primazia, perfilam as normas tradicionalmente concebidas como de direito econômico e de direito ambiental, para esculpir o perfil único de uma política brasileira, que envolve, necessariamente, desenvolvimento

¹³⁰ “Unter einer Umweltschutzstrategie kann man die Gesamtheit der gesetzlich festgelegten Maßnahmen verstehen, die die Ziele des Umweltgesetzes verwirklichen sollen. Genauer geht es um die Frage, nach welchem Maßnahmenansatz vom Gesetz beabsichtigte Umweltschutz verwirklicht soll. Strategien bilden das Bindeglied zwischen gesetzlichen Zielen und Instrumente. Sie stellen einerseits eine Konkretisierung dar, andererseits lassen sich bestimmte Strategien nur mit bestimmten Instrumenten verwirklichen” (Eckard Reh binder, Allgemeines Umweltrecht, in J. Salzwedel (org.), *Grundzüge des Umweltrechts*, p. 90).

econômico e o uso adequado de recursos naturais, bem-estar material e sã qualidade de vida.

É possível visualizar dois modos de tratamento pelo ordenamento jurídico da relação economia e meio ambiente. Um enfoque instrumental e outro estrutural. Dentro da perspectiva instrumental, encontram-se as normas que apontam para a necessidade de novas tecnologias, visando uma produção limpa e uma otimização da produção agrícola, dando ensejo a um novo ramo da indústria: o da indústria da proteção ambiental. Sob um aspecto estrutural, são enfocadas as políticas ambientais destinadas a garantir a manutenção de recursos naturais exigidos para a continuidade da produção econômica. De igual modo, a normatização estrutural procura orientar uma produção econômica comprometida com uma distribuição equitativa de bem-estar, onde é vital a previsão de medidas de proteção ambiental.

A decantada oposição entre economia e proteção ambiental¹³¹ — por conseqüência, oposição entre os objetivos do direito econômico e do direito ambiental — deixa de existir, plenamente, quando a política econômica adotada traz de volta o relacionamento da economia com a natureza de uma forma integrativa, e não por uma atuação de pilhagem. “Natureza precisa ser entendida economicamente; por que economia não poderia ser entendida em termos de reprodução da natureza?” — indaga Altvater¹³².

¹³¹ Os fundamentos desta oposição são encontrados na oposição entre natureza e cultura, a qual é uma construção do século XIX, prestando-se ao objetivo de tornar a natureza um dos muitos “instrumentos” da produção: a natureza dominar e ignorar, abandonando a máxima de Francis Bacon (cf. nota 217). Não obstante, o que foi afastado pela porta da frente, entra pelos fundos, expressão de que o homem não pode fugir de si mesmo (é o homem também natureza), conforme precisamente descreve Ulrich Beck: “Natur ist unterworfen und vernutzt am Ende des 20. Jahrhunderts und damit von einem Außen — zu einem Innen —, von einem vorgegebenen zu einem hergestellten Phänomen geworden. Im Zuge ihrer technisch-industriellen Verwandlung und weltweiten Vermarktung wurde Natur in das Industriesystem hereingeholt. Zugleich ist sie auf diese Weise zur unüberwindlichen Voraussetzung der Lebensführung im Industriesystem geworden. Konsum- und Marktabhängigkeit bedeutet nun auch wieder in neuer Weise ‘Natur’ abhängigkeit, und diese immanente ‘Natur’ abhängigkeit des Marktsystems wird in und mit dem Marktsystem zum Gesetz der Lebensführung in der industriellen Zivilisation” (Ulrich Beck, *Risikogesellschaft-auf dem Wege in eine andere Moderne*, p. 9).

¹³² “Nature must be understood economically: why should not economics be understood in terms of reproduction of nature?” (Elmar Altvater, *The Foundations of Life (Natur) and the Maintenance of Life (Work)*, in Martin Kronauer (org.), *Risky business: ecology and economy*, p. 12).

Esta via de mão-dupla é vislumbrada na agudeza do inter-relacionamento do capítulo de meio ambiente com os princípios da ordem econômica fundamentalmente. Esta comunhão emerge, seja na formulação de uma política macroeconômica, seja na orientação da formulação de normas de direito econômico (que tenham em seu cerne o conteúdo econômico do ponto de vista da política econômica) e de normas de direito ambiental (que estejam relacionadas com a proteção dos recursos naturais).

A divisão da relação homem-natureza pela setorização de sua atividade produtiva, em apropriação de recursos, produção industrial, consumo e lazer, é uma divisão teórica, com algum efeito didático, mas que mesmo na mais simples relação prática perde sua razão de ser. São etapas de um mesmo e único processo. As normas e princípios que regulam emissão de poluentes de uma fábrica, por exemplo, estão garantindo em última instância a integridade de recursos da produção, e, portanto, podem ser consideradas normas com conteúdo econômico. Inclusive o cuidado com a saúde, refletido na preocupação com a salubridade do ar e do ambiente de trabalho, contribui para a qualidade do trabalho na produção. Igualmente, a proteção da qualidade de vida deve ser entendida dentro desta globalidade que caracteriza a produção. A regulamentação sobre emissão de poluentes, por exemplo, é uma medida de proteção da saúde, propugna também pela melhoria da qualidade de vida e atinge a conservação de recurso natural, simultaneamente.

Uma política econômica conseqüente nunca despreza a relação da produção com o seu fator natureza. Por esse motivo, as normas que norteiam o direito ambiental não podem pretender limitar seus objetivos concretos. Qualquer norma que se dirija à relação homem-natureza traz conseqüências vastas o suficiente para não mais ser possível identificar se seu efeito é na política de proteção da natureza — entendida esta como um recurso da produção, ou compreendida como a paisagem relacionada ao lazer — ou na política de desenvolvimento da atividade econômica.

Até há pouco tempo, tinha-se por óbvio, de modo expresso ou implícito, que a função do direito ambiental não poderia seriamente influir no ritmo de expansão de uma sociedade assentada no crescimento, pois nesta idéia de expansão estaria o germe indiscutível da política econômica do Estado contemporâneo. Tal obstinação pela pregação da concepção de crescimento fez dele um mecanismo que se tornou totalitário, dogmático, sendo grandemente responsável pelo

constante fracasso da aplicação de uma política ambiental toda vez que atinge, ou procura atingir, algum ponto central de posições socio-econômicas — constata Mayer-Tasch¹³³.

Esta visão setORIZADA não deve prosperar, se se quer tornar efetivos os princípios da Constituição Federal, prescritos sobretudo nos seus arts. 170 e 225. Tanto a Constituição não pode ser interpretada aos pedaços como políticas econômicas e ambientais não são livros diferentes de uma biblioteca, manuseados, cada um a sua vez, segundo o interesse e conveniência de algum leitor.

A diversidade do atual aparelhamento legislativo reflete atividades de política ambiental e também seu conceitual desamparo, reiterando o denunciado por Mayer-Tasch. Protegem-se os bens ambientais evidentemente ameaçados — ar, água, paisagem — por meio de leis especiais, nas quais a propagada conexão entre ecologia e economia mal aparece no campo de visão. Como exemplo, toma-se a poluição química da terra, água e ar. Assim, a limitação pelo estabelecimento de padrão de emissão de dejetos na atmosfera permite a contínua morte das florestas, pois não se observam os efeitos sinérgicos devido às várias autorizações isoladas para liberação de poluentes. Então, as normas de direito ambiental relativas a tais permissões acabam se tornando o portal para a ruína de terras cultiváveis e para a contaminação do lençol freático. A permissão para uso ilimitado de pesticidas e adubos químicos, sobre os quais recaem prescrições legais apenas voltadas à sua composição, porém não chegam a interferir no seu uso, garantindo a inobservância do conseqüente acúmulo, reação com outros materiais e inevitável contaminação da terra e água, peixes e animais, é uma mostra da inocuidade de normas isoladas que não procuram uma coordenação para atingir a finalidade a que são destinadas¹³⁴.

O efeito estufa, o extraordinário ritmo da extinção de espécies animais, a destruição da camada de ozônio ou a produção industrial genética de seres vivos estéreis são alguns exemplos de efeitos imediatos sobre as bases de reprodução social, e, por conseqüência, sobre a

¹³³ P. C. Mayer-Tasch, *Umweltrecht*, cit., p. 10.

¹³⁴ Cf. Michelsen, *Der Fischer Ökoalmanach 91/92*, Öko-Institut Freiburg, p. 26. Ele cita, como nefasto exemplo, a miopia de determinadas normas preocupadas tão-somente com aspectos quantitativos de certas substâncias — cuja concentração enseja níveis incompatíveis com a sanção e bem-estar humanos, ou seja, materiais poluidores — o caso da morte das florestas na Europa.

funcionabilidade da sociedade industrial propriamente dita. Danos ambientais não são produzidos por alguns ramos marginais de indústrias, porém têm suas raízes e garras mais potentes exatamente nas chamadas indústrias de base ou naqueles setores-chefes da sociedade industrial (como produção de veículos, indústria química, de mineração, setor energético).

Cabe reconhecer, também, que uma boa parte dos danos ambientais está ligada direta ou indiretamente às decisões de investimento e produção de grandes empresas multinacionais. O domínio das chamadas indústrias-chefes está reduzido a um pequeno número de empresas que distribuem suas filiais e dividem seu processo produtivo pelo resto do mundo. Por isso, pela organização global das etapas da produção, a poluição industrial do Brasil, do Japão, da Tailândia e dos EUA acabam por ter as mesmas fundamentais origens decisórias.

A política ambiental é confrontada forçosamente com a enorme concentração de poder e necessariamente se quedará no fracasso, caso não esteja em condições de causar modificações nas estruturas existentes do poder econômico, ou pelo menos poder fechar acordos com elas¹³⁵.

São estes exemplos que demonstram uma certa desolação na aplicabilidade de um direito ambiental setorizado, sem uma coerência política global. Logo, para fugir de normas que mais se assemelham a regulamentos fundados em estatísticas e operações matemáticas, pelo fato de estarem extremamente preocupadas em dispor sobre quantidade de poluentes isolados — como se a qualidade de vida fosse possível de ser medida pela quantidade de árvores disponíveis *per capita* — faz-se necessária a fundamentação de um direito ambiental não setorizado, mas completamente envolvido com a política social e produtiva de uma sociedade. Para tanto, sua manifestação como norma é essencialmente na forma de políticas, mais como um fator do desenvolvimento social do que propriamente um corpo de texto normativo isolado. Suas normas florescem nas finalidades de melhoria das condições sociais de existência. Portanto, pode-se encontrá-lo tanto em normas relativas à saúde como em disciplinas administrativas, econômicas e comerciais, até mesmo na regulamentação do comércio exterior¹³⁶.

¹³⁵ Cf. Mario Cogoy, Kann staatliche Steuerung in der Umweltpolitik erfolgreich sein? In Frank Beckenbach (org.), *Die ökologische Herausforderung für die ökonomische Theorie*, p. 258-260.

¹³⁶ Reputo de importância crucial a consideração de uma política ambiental envolvida com a política de comércio exterior, e com os órgãos internacionais como OIC,

Os problemas ecológicos tomaram uma dimensão que atinge o global funcionamento da reprodução da sociedade humana. Por isso, o problema ambiental deixa-se reduzir cada vez menos a questões quantitativas como: qual a quantidade ideal de um produto assinalado como danoso que se deve suportar?

Torna-se sobretudo um problema de política, uma estratégia ancorada nos princípios e determinações jurídicas, no sentido de prevenir danos possíveis e de reorientar atividades potencialmente destruidoras das bases de reprodução da atividade humana. Em outros termos, trata-se de uma estratégia de sustentabilidade.

O direito tem a indispensável tarefa de procurar fazer da vida em comunidade a realidade do “*bem comum*”. Forças sociais, económicas e políticas são organizações pré e pós-direito. O direito reage perante o desenvolvimento dessas forças e, por outro lado, provoca reações sociais, económicas e políticas. É uma corrente de ação e reação, da qual não se exclui o direito ambiental.

Com vistas à solução dos problemas ecológicos, as estruturas sociais devem ser mobilizadas, para uma participação efetiva nas normas de organização. Sobretudo, a chamada sociedade civil, organizações que se colocariam entre Estado e mercado, responderiam pela realização da cidadania, ao agir para um comprometimento das funções do Estado e para uma maior flexibilidade do mercado, visando ao assentamento de finalidades coerentes com um novo padrão de relacionamento com o ambiente.

A participação da sociedade nos programas decisórios, de planeamento e licença de atividades geradoras de grande impacto no ambiente é um avanço no sentido da democratização da realização de políticas para a conservação ambiental — ou realização de estratégias de sustentabilidade.

A consecução de um efetivo Estado Democrático Social depende desta participação. A simples crença no Estado como entidade supe-

FAO, ONU. Porém, isto deverá ser objeto de um estudo posterior, devido a complexidade e polémica dos temas que aborda. Proponho apenas uma idéia para a reflexão sobre o estreito vínculo existente entre uma ordem económica, que tem nas relações internacionais o seu sustentáculo mais forte, e a questão da proteção dos recursos naturais do planeta, que, embora de importância crucial nestas relações, se não são tomados na clássica concepção de bens livres, a política de preços no mercado internacional os torna assim.

rior, acima de quaisquer interesses partidários, classistas etc., é enganosa. O Estado é uma instituição social, influenciado por relações de poder. Sua democratização só é possível à medida que apresente instrumentos para uma maior participação da sociedade. A co-participação da comunidade abre um real espaço para mudanças, as quais são instrumentalizadas e asseguradas pelo sistema jurídico. Pela efetivação desta participação, em evidente ebulição nas normas de direito ambiental e complementares, como na lei que regula a Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85), revela-se a indissociabilidade do Estado e sociedade, à medida que cada norma e cada princípio envolvem, em seus efeitos, a sociedade como um todo e não apenas sua organização administrativa. Assim, posso afirmar que a concretização das normas do direito ambiental depende de uma participação ampla da sociedade. O que me leva a concluir que a realização da Constituição Federal e a aplicação do direito como um todo dependem imensamente do nível de consciência e informação dos destinatários da norma, ou seja, da sociedade, nas suas mais diversas esferas de organização.

Logo, cabe aqui sublinhar mais uma característica das normas de direito ambiental. O conteúdo real destas normas, ou seja, sua interpretação e aplicação, possui um aspecto eminentemente democrático. Sua realização implica um envolvimento das funções estatais com a participação efetiva de setores da sociedade e da coletividade, residindo nesta atuação comutativa a verdadeira força da estratégia de sustentabilidade a ser desenvolvida. Sem a garantia de um consenso pela discussão (ação concertada), ou de um campo para o desenvolvimento da ação comunicativa (expressão sinônima), tais políticas tendem a naufragar antes de vencerem a arrebentação.