

Economia e Direito Ambiental na Constituição brasileira de 1988
“Economics and Environmental Law in the Brazilian Constitution of 1988”

Alexandre Coutinho Pagliarini¹

Juliana Cardoso Ribeiro Bastos²

RESUMO

Busca este texto convergir a atuação econômica com a preservação do meio ambiente, de acordo com a justa interpretação das normas referentes ao modelo econômico adotado pelo Brasil a partir de 1988 e das normas de direito ambiental constantes na Constituição em vigor. Leva este artigo científico em consideração que são direitos fundamentais constitucionalmente postos a propriedade privada e a livre concorrência, de um lado, e de outro a função social da propriedade e a defesa do meio ambiente. É neste sentido que a expressão desenvolvimento sustentável se liga com três campos: o econômico, o social, e o político. Conclui-se que a busca por uma boa qualidade de vida é o objeto principal tanto do direito econômico, quanto do direito ambiental.

ABSTRACT

This text seeks the point of convergence between economical performing and environmental preservation, according to a fair interpretation of constitutional norms that refers to the economical model and also to the environmental law adopted by the Brazilian Constitution. This text considers that private property and free market and the “social function” of private property and the defense of the environment are fundamental rights constitutionally prescribed. It is in this meaning that the expression sustainable development is connected to three fields: the economical, the social and the political. It is concluded that the search for good life standards is the main objective for both Economical Law and Environmental Law.

¹ Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Lisboa. Doutor e Mestre em Direito pela PUC/SP. Professor Titular da UNIT (Aracaju/SE) e da FITS (Maceió). Advogado.

² Mestre em Direito pela PUC/SP. Advogada.

PALAVRAS CHAVE

Direitos fundamentais – Direito econômico – Direito ambiental

KEY WORDS

Fundamental rights – Economical Law – Environmental law

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Constituição Econômica Brasileira de 1988. 3. Escolha do modelo econômico. 4. Direito ambiental e desenvolvimento sustentável. 4.1. Aspectos históricos relevantes do meio ambiente. 4.2. Meio ambiente na Constituição de 1988. 4.3. Importância do desenvolvimento sustentável. 5. Implicações recíprocas entre o modelo econômico adotado e o meio ambiente.

1. INTRODUÇÃO

Pretende-se com o tema “**O modelo econômico e o direito ambiental na Carta Magna brasileira de 1988**” traçar o perfil econômico adotado pelo Brasil com a atual Constituição e destacar a importância da defesa do meio ambiente como um de seus valores.

Trata-se o meio ambiente, na classificação de Canotilho, de princípio impositivo da ordem econômica constitucional brasileira, que segundo o autor impõe “(...) aos órgãos do Estado, sobretudo ao legislador, a realização de fins e a execução de tarefas.”³ É um direito fundamental da chamada terceira dimensão, de titularidade coletiva, que obriga a realização de políticas públicas.

A relevância do tema se deve, sobretudo, à problemática de convergir a atuação econômica com a preservação do meio ambiente, já que este, muitas vezes, acaba sendo – segundo alguns – um empecilho às pretensões de lucro dos capitalistas. A busca pela expansão dos mercados, novas tecnologias, juntamente com os desastres ecológicos e a escassez de alimentos e água são preocupações que impulsionam, cada vez mais, o estudo do tema a partir da ponderação de valores.

³ CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Almedina: 2000, 7ª edição, p.1167.

Desta forma, o desafio do deste texto científico é salientar a importância do meio ambiente como um dos princípios informadores da ordem econômica e apontar algumas das implicações possíveis que ocorrem reciprocamente entre o modelo econômico adotado e o meio ambiente.

2. **CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA BRASILEIRA DE 1988**

A expressão “Constituição Econômica” encontra na doutrina variações quanto à abrangência de seu conteúdo. Vital Moreira, por exemplo, aponta como sendo:

“... o conjunto de preceitos e instituições jurídicas que, garantindo os elementos definidores de um determinado sistema econômico, instituem uma determinada forma de organização e funcionamento da economia e constituem, por isso mesmo, uma determinada ordem econômica.”⁴

Na mesma linha de raciocínio do autor, será adotado, neste trabalho, o entendimento de Constituição Econômica como sendo uma “ordem jurídico-econômica fundamental”. Isto quer dizer que a Constituição Econômica deve ser compreendida como sendo o conjunto de normas contidas na Constituição e, por isso, dotado de supremacia, destinado a regular o aspecto econômico da sociedade. São, portanto, normas definidoras da organização e do funcionamento do modelo econômico adotado socialmente.

Observa-se que a nomenclatura “Constituição Econômica” não deve levar ao entendimento de que seja uma Constituição Econômica autônoma em relação à Constituição Política. Explica Celso Ribeiro Bastos que:

“A existência dessas normas específicas sobre economia não deve, contudo, conduzir a afirmações ousadas no sentido da configuração de uma Constituição autônoma dentro do texto constitucional. Em outras palavras, Constituição econômica existe, sim, mas como um sistema ou conjunto de normas jurídicas, tendo como critério unificador o dado econômico ou a regulação da economia. Ela não é, todavia, autônoma.

⁴ MOREIRA, Vital. Economia e Constituição – para o conceito de Constituição Econômica. Coimbra: Ed.: Coimbra, 1974, p.5.

Pelo contrário, só ganha sentido se embutida dentro da Constituição em sentido amplo, em função da qual se torna inteligível e compreensível.”⁵

Assim, a Constituição Econômica faz parte da Constituição Política. É no Título VII da Carta brasileira de 1988, chamado “Da Ordem Econômica e Financeira”, que as normas constitucionais econômicas encontram espaço. Entretanto, normas econômicas também podem ser encontradas de forma esparsa pelo texto Constitucional, não sendo exclusivas aquelas dispostas no Título VII da Constituição Brasileira de 1988.

É preciso cautela na análise e na interpretação das normas econômicas, já que a economia é uma ciência autônoma, com regras próprias. Contudo, a par das dificuldades, é preciso destacar com extremada ênfase os princípios e regras positivados na intenção de orientar as bases fundadoras da atuação econômica.

Tem-se, assim, que a Constituição de 1988, em seu título VII, Capítulo 1, aponta os princípios gerais da atividade econômica como sendo: soberania nacional; propriedade privada; função social da propriedade; livre concorrência; defesa do consumidor; defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; redução das desigualdades regionais e sociais; busca do pleno emprego; tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país. São estes princípios que irão pautar as atividades do Estado no âmbito econômico, sendo ao Estado que compete normatizar (disciplinar, incentivar, orientar – planejamento indicativo) e regular (fiscalizar) a atividade econômica.

3. A ESCOLHA DO MODELO ECONÔMICO

A Constituição ao longo da história pode ser identificada como um compromisso liberal, chamada por isso de Constituição liberal, como é o caso da Carta Imperial Brasileira de 1824. Mas, também, tem-se a Carta Política como um compromisso social, neste caso com a Constituição conhecida pelo caráter intervencionista do Estado, como ocorreu com a Constituição Brasileira de 1934.

A Constituição Econômica aparece com o Estado Social, na intenção de regular a economia e conter os abusos da iniciativa privada advindos de sua atividade. Foi a

⁵ BASTOS, Celso Ribeiro. “Existe efetivamente uma Constituição Econômica ?” Revista de Direito Constitucional e Internacional. Vol.39. Ano 10. São Paulo: Ed.: Revista dos Tribunais, abril-junho 2002. P.93.

Constituição Brasileira de 1934 que trouxe, pela primeira vez, o título “Da Ordem Econômica e Social”. A necessidade de conter os abusos do capitalismo trouxe como consequência a positivação de normas de caráter social para regular a situação. Como explica Vidal Serrano Nunes Júnior, a positivação de direitos sociais tem papel importante na contenção da agressão que o capitalismo gerava às relações humanas. Segundo o autor:

“Apesar de, atualmente, a noção de direitos sociais gerar quase que uma correlação espontânea com a de prestações estatais, é fato que tal categoria jurídica, como já explanado, surgiu em decorrência do marcante desequilíbrio constatado nas relações de trabalho, eis que o capitalismo embrionário, fincado em dois institutos jurídicos basilares – a propriedade privada e a autonomia da vontade -, acabava por engendrar relações contratuais em que o empregador-proprietário, economicamente forte, conseguia impor ao trabalhador, economicamente vulnerável, obrigações que se aproximavam muito das existentes no escravagismo e no servilismo.”⁶

Assim, ainda hoje, com a Constituição de 1988, identifica-se dentre as normas de direito econômico um aparato de normas de caráter social, as quais objetivam conter o poder econômico. Além de serem encontradas normas marcadas pelo caráter social no título da Ordem Econômica, há um título próprio para Ordem Social (Título VII – “Da Ordem Social”). Esta separação, contudo, não deve levar ao entendimento de que essas duas ordens independem uma da outra. Adota-se o postulado da unidade da Constituição para interpretação das normas constitucionais. Por isso, as normas constitucionais devem ser compreendidas em sua totalidade, e não de forma isolada. Portanto, forma-se um sistema de normas que deve ser compreendido para que se possa determinar o modelo econômico adotado pela Constituição de 1988.

Neste sentido, quando a Constituição, em seu art.170, define a livre iniciativa e a propriedade privada como valores da ordem econômica, firma como modelo econômico adotado pelo Brasil o capitalismo. Contudo, não se trata de puro capitalismo. Como apontado, o constituinte albergou outras normas de caráter social como princípios orientadores da ordem econômica, como é o caso da função social da propriedade, da defesa do consumidor, da

⁶ NUNES Jr. Vidal Serrano. A Cidadania Social na Constituição de 1988 – estratégias de positivação e exigibilidade judicial dos direitos sociais. Ed.: Verbatim, 2009. p.150.

defesa do meio ambiente, da redução das desigualdades regionais e sociais e busca pelo pleno emprego.

Esse caráter social dado à ordem econômica nos leva a afirmar que o modelo econômico adotado pelo Brasil é, na verdade, um modelo de “capitalismo social”. Acerca disso, explica José Afonso da Silva que:

“Vimos já que o nosso sistema é fundamentalmente o da propriedade privada dos meios de produção – o que revela ser basicamente capitalista -, que a vigente Constituição tenta civilizar, buscando criar, no mínimo, um Capitalismo social, se é que isso seja possível por meio da estruturação de uma ordem social intensamente preocupada com a justiça social e a dignidade humana.”⁷

Verifica-se com o influxo de normas de caráter social que a preocupação precípua deixa de ser apenas o lucro e passa a ser o homem digno. O próprio “*caput*” do art.170 da Constituição de 1988 assinala que a ordem econômica deve ser fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os princípios da ordem econômica.

Neste específico estudo, destaca-se o princípio do meio ambiente como valor a orientar a atividade econômica em busca da dignidade e da justiça social. Apresenta-se, segundo Manuel Gonçalves Ferreira Filho, como princípio limitativo da atividade econômica, fruto do “ar do tempo”.⁸

Observa-se que os princípios, segundo Robert Alexy, são *mandamentos de otimização*, o que significa dizer que podem ser satisfeitos em graus variados de acordo com as condições fáticas e jurídicas;⁹ neste sentido, “o âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes.”¹⁰

Parece, assim, que o princípio do meio ambiente deverá encontrar possibilidades fáticas e jurídicas para sua concretização. Quanto à possibilidade jurídica, nota-se que o meio ambiente traz limites à atividade econômica, no sentido de ditar para esta o seu respeito, que

⁷ SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 1ªed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 712.

⁸ FERREIRA FILHO. Manoel Gonçalves. A Constituição “Econômica” de 1988. In: MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro (Coordenadores). A Intervenção do Estado no Domínio Econômico: condições e limites – Homenagem ao Prof. Ney Prado. Ed.: LTr.75. p. 94;

⁹ ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p.90.

¹⁰ Ibidem. p.90.

muitas vezes exige abrir mão de parcela de seu lucro. Outrossim, torna-se indispensável ao intérprete da Constituição a ponderação entre os valores da iniciativa privada e propriedade – de um lado – e do meio ambiente – de outro lado –, em que seu resultado deve ter por finalidade a máxima efetividade destes princípios.

Por outro lado, quanto às possibilidades fáticas da implementação da proteção ao meio ambiente, constata-se dificuldades decorrentes de situações causadas pelo subdesenvolvimento sócio-econômico de um povo, tais como: a falta de educação, a falta de conscientização das pessoas no uso dos recursos naturais, a insuficiente fiscalização das áreas de proteção ambiental, a falta de planejamento racional das ações, o combate à pobreza, a falta de cooperação entre todos, dentre outras situações que, na verdade, demandam uma política ambiental.

Se desperta para a realidade de que o grande desafio é saber em que medida se pode concretizar o princípio do meio ambiente numa sociedade capitalista e desenvolvimentista, considerando, para isso, os desafios econômicos. E, com isso, deve-se destacar a importância deste princípio, protegido constitucionalmente, para a sociedade e, por que não, para o mundo.

4. DIREITO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE

4.1 Aspectos históricos relevantes do meio ambiente

Pode-se dizer que é recente a preocupação com o meio ambiente. Sua proteção foi positivada pela primeira vez na Constituição Brasileira de 1988. Não obstante, antes disso o mundo já estava alerta para os problemas ambientais, inclusive o Brasil, que faz parte de alguns tratados e convenções internacionais sobre a proteção do meio ambiente anteriores à Constituição de 1988.

Realizada pela ONU em 1972, a chamada “Conferência Mundial sobre o Meio ambiente” já apontava questões importantes como o desenvolvimento sustentável, a poluição, a busca pela melhoria na qualidade de vida. A discussão central nesta Conferência foi o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Contudo, sua importância deve-se à formulação, após o seu término, da Declaração de Estocolmo que, pela primeira vez, estabeleceu o direito ao meio ambiente como um direito humano.

Outras Convenções internacionais, não menos relevantes, seguiram-se, como por exemplo, a Convenção de Viena para a proteção da Camada de Ozônio (de 1985), na qual são apontadas as substâncias que destroem a Camada de Ozônio.

O Relatório “Nosso Futuro Comum” (*Our Common Future*) ou “Relatório de Brundtland”, de 1987, elaborado pela ONU, destacou-se por ter definido o conceito mundial de “desenvolvimento sustentável”, inclusive adotado pela Constituição Brasileira de 1988 em seu art. 225. Firmou-se como sendo “desenvolvimento sustentável” *o desenvolvimento que satisfaz as necessidades da presente geração sem o comprometimento das necessidades das gerações futuras.*

Outro documento ratificado pelo Brasil foi o “Eco Rio” ou “Eco 92” ou “Cúpula da Terra”, fruto da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992. Como o próprio nome indica, a preocupação era a discussão de como conciliar o desenvolvimento sócio-econômico com a proteção do meio ambiente. Fruto deste encontro foram os seguintes documentos: Declaração do Rio e Agenda 21 (diretrizes para o desenvolvimento sustentável) como documentos de “*soft law*” e, também, a Convenção sobre Mudanças Climáticas, a Convenção sobre diversidade biológica e a Declaração de Florestas como “*hard law*”.

Em 2002, outra reunião dos países, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento sustentável ou “Rio+10”, em Joanesburgo (2002), colocou em pauta as discussões e as soluções propostas no Rio 92, e sugestões para a implementação das soluções pelos países. A preocupação se centrava em questões como: poluição, camada de ozônio, mudanças climáticas, desmatamento, perda da diversidade biológica, responsabilidade, precaução, avaliação do impacto ambiental e outras.

Para o futuro, depois de 20 anos do “Rio 92”, está previsto o “Rio+20”, em junho de 2012, novamente na capital fluminense. Nele se espera que sejam definidas ações concretas para estimular o que chamam de “economia verde”. Aponta-se, como objetivo central, o estabelecimento de metas concretas para o conciliamento do desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente. A dificuldade, segundo Achim Steiner, coloca-se em conjugar minimamente interesses tão diversos entre os países.¹¹ Segundo ele, a falta de coordenação regional e internacional é um dos pontos que emperra a execução de tratados de enorme importância, como é o caso do Protocolo de Kyoto.

¹¹ STEINER, Achim. “É hora de um acordo global”. Entrevista concedida a Revista Veja, em 15 de fevereiro de 2012.

Achim Steiner é diretor executivo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), que será o mediador dos debates sobre a preservação dos recursos naturais.

As perspectivas são positivas à medida que se verifica que os países estão percebendo que a transição para uma economia verde gera mais empregos e mais qualidade de vida para população.¹²

4.2 Meio ambiente na Constituição de 1988

A defesa do meio ambiente é uma novidade da Constituição de 1988. Além de ter sido positivada como princípio conformador da ordem econômica (art.170, inc.VI), foi-lhe dedicada o Capítulo VI, no Título da Ordem Social. Portanto, a partir do art. 225 da Constituição, o plano constitucional foi inovado com a necessidade de se atentar para a proteção do meio ambiente nos seguintes termos:

“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.”

A respeito de sua positivação, explica Celso Bastos que pode ser “devido a uma maior conscientização dos homens com relação à importância que tem para a humanidade a utilização adequada de todos os bens que oferece a natureza.”¹³

Além do art. 225 e seus respectivos parágrafos, outros também tratam do meio ambiente na Constituição, quais sejam: art. 5º, inc.LXXIII (“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.”); art. 23 (competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios), inc.VI (“proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”) e inc.VII (“preservar as florestas, a fauna e a flora”); art.24 (competência concorrente para legislar da União, dos Estado e do Distrito Federal), inc.VI (“florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”) e inc.VIII (“responsabilidade

¹² STEINER, Achim. “É hora de um acordo global”. Entrevista concedida a Revista Veja, em 15 de fevereiro de 2012.

¹³ BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Econômico. São Paulo: Celso Bastos editora, 2003. p. 156.

por dano ao meio ambiente (...).”; art.129 (“São funções institucionais do Ministério Público”), inc.III (“promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”); art.174 (“Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”), §3º (“O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros”); art.200 (“Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:”), inc.VIII (“colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho”); art.216 (patrimônio cultural brasileiro), inc.V (“os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico”).

A implicação da positivação da defesa do meio ambiente diz respeito ao modo de conduzir as atividades econômicas que, não mais, podem deixar de se atentarem para este bem de uso comum do povo e essencial à vida. Neste sentido, pode-se dizer que há uma mudança no modo de desenvolvimento econômico a partir da inserção da defesa do meio ambiente na sistemática constitucional. Ocorre que, como acertadamente pensa André Ramos Tavares: “nem o desenvolvimento há de ser impedido pela proteção ambiental, nem o meio ambiente poderá ser desconsiderado pelo desenvolvimento econômico.”¹⁴

Inclusive, com recente alteração dada ao inc. VI do art. 170 da Constituição, pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, o princípio de proteção ambiental passa a dispor que a ordem econômica deve observar a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Com isso, verifica-se que a proteção do meio ambiente é salutar. Deve-se buscar a maior efetividade destes dispositivos, com consciência de que são indispensáveis para uma vida digna do homem.

4.3 Importância do desenvolvimento sustentável

Desenvolvimento sustentável significa compatibilizar as atividades econômicas com o meio ambiente. No Brasil, não há na Carta em vigor a utilização expressa da expressão

¹⁴ TAVARES, André Ramos. Direito Constitucional Econômico. São Paulo: Método, 2003. p.196.

“desenvolvimento sustentável”; encontra-se ela implicitamente a partir da interpretação dos artigos 170, inc. VI e 225. Vejamos os dispositivos:

“Art.170 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:

(...)

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.”

“Art.225 Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ..., impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

Para Gilberto Bercovici, desenvolvimento “é uma mudança qualitativa, não apenas quantitativa”¹⁵. O autor, utilizando-se das palavras de Fábio Konder Comparato, explica que “o desenvolvimento é um processo de longo prazo, induzido por políticas públicas ou programas de ação governamental em três campos interligados: econômico, social e político.”¹⁶ Sustentabilidade, por sua vez, é qualidade do que é sustentável, ou seja, é a capacidade de se manter mais ou menos constante, ou estável, por longo período.¹⁷ Nesse sentido, explica Maria Luiza Machado Granziera que:

“A expressão Desenvolvimento Sustentável tem a ver com o futuro. As atividades humanas desenvolvidas em certo momento devem considerar, à luz da disponibilidade dos recursos naturais utilizados, a possibilidade de manter-se ao longo do tempo, para as gerações futuras.”¹⁸

¹⁵ BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento – uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. p.108.

¹⁶ BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento – uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. p.108.

¹⁷ FERREIRA. Aurélio Buarque de Holanda. Novo Aurélio – o dicionário da língua portuguesa. Século XXI. Ed.: Nova Fronteira. p.1910

¹⁸ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito Ambiental. São Paulo: Atlas, 2011. p.57.

Apesar da sua importância, o desenvolvimento sustentável nem sempre foi visto como algo possível de ser concretizado. Prevaleceu, durante muito tempo, o entendimento de não serem compatíveis as ideias de desenvolvimento social, que pressupõe avanços econômicos, e a proteção ao meio ambiente. Assim, apenas de tempos recentes até a contemporaneidade de nossos dias esta preocupação vem ganhando espaço no cenário econômico dos países e da mídia internacional – e do próprio Direito Internacional Público.

O desenvolvimento sustentável constitui norma-princípio no ordenamento brasileiro e, por isso, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, “mandamento nuclear de um sistema”. Em outras palavras, explica o autor que princípio é:

“verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.”¹⁹

Portanto, como princípio, a defesa do meio ambiente busca sua maior concretização possível. Dita para economia o dever de desenvolver suas atividades com o mínimo de degradação ambiental possível. Pretende-se uma convivência harmônica entre economia e o meio ambiente. Leciona Maria Luiza Machado Graziera que:

“Para assegurar o cumprimento desse princípio, deve haver mecanismos institucionais de controle das atividades, para aferir se as normas previstas na legislação em vigor, concernentes à proteção do meio ambiente, estão sendo corretamente observadas pelos empreendedores. Essa competência concerne às leis e ao exercício do poder de polícia, no que tange ao estabelecimento de regulamentos, normas e padrões ambientais, a serem observados pelos empreendedores e pela Administração Pública, na fiscalização e aplicação de penalidades. Não basta que inicialmente se comprove a sustentabilidade de um

¹⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 841/842.

empreendimento quando de seu licenciamento. É preciso que essa sustentabilidade perdure, ao longo de toda a atividade.”²⁰

Desta forma, há necessidade de maior conscientização no reconhecimento de que os recursos naturais são finitos e que, por isso, impõem uma economia planejada para sua proteção. Contudo, não se pretende que a proteção do meio ambiente impeça o desenvolvimento e, sim, que este desenvolvimento se erga sobre os pilares da defesa do meio ambiente. Como salienta Celso Antonio Pacheco Fiorillo:

“Devemos lembrar que a idéia principal é assegurar existência digna, através de uma vida com qualidade. Com isso, o princípio não objetiva impedir o desenvolvimento econômico. Sabemos que a atividade econômica, na maioria das vezes, representa alguma degradação ambiental. Todavia, o que se procura é minimizá-la, pois pensar de forma contrária significa dizer que nenhuma indústria que venha a deteriorar o meio ambiente poderá ser instalada, e não é essa a concepção apreendida do texto. O correto é que as atividades sejam desenvolvidas lançando-se mão dos instrumentos existentes adequados para a menor degradação possível.”²¹

Este princípio reclama além da preocupação ambiental, preocupações sociais e econômicas. Almeja uma vida com dignidade e, também, o progresso. O compromisso de um desenvolvimento sustentável, que deve ser assumido pelas presentes gerações com as gerações futuras, protege as sociedades para que estas se ergam sobre fundamentos indispensáveis para sua própria sobrevivência. Aponta Steiner que o Brasil é um dos poucos países que dispensam atenção aos três setores fundamentais do desenvolvimento sustentável: o social, o econômico e o ambiental.²²

Acerca do tema – no mesmo sentido do que acima foi dito – entende o Supremo Tribunal Federal que se deve buscar um equilíbrio entre as exigências da economia e as do

²⁰ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito Ambiental. São Paulo: Atlas, 2011. p.60.

²¹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 5ªed. São Paulo: Saraiva, 2004. p.27.

²² STEINER, Achim. “É hora de um acordo global”. Entrevista concedida a Revista Veja, em 15 de fevereiro de 2012.

meio ambiente. Tal compreensão jurisprudencial é encontrada na ação direta de inconstitucionalidade (ADI) nº 3540, de que foi relator o Ministro Celso de Mello:

EMENTA: MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGENERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS (CF, ART. 225, § 1º, III) - ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELES PERTINENTE - MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI - SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE PROTEÇÃO ESPECIAL - RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA (CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225) - COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS - CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES - OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES (FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ 164/158, 160-161) - A QUESTÃO DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE ECONÔMICA (CF, ART. 170, VI) - DECISÃO NÃO REFERENDADA - CONSEQÜENTE INDEFERIMENTO DO PEDIDO

DE MEDIDA CAUTELAR. A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS. - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural. A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. O ART. 4º DO CÓDIGO FLORESTAL E A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.166-67/2001: UM AVANÇO EXPRESSIVO NA TUTELA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. A Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001, na parte em que introduziu significativas alterações no art. 4º do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu, ao contrário, mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente, em ordem a impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama proteção mais intensa, agora propiciada, de modo adequado e compatível com o texto constitucional, pelo diploma normativo em questão. Somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal. É lícito ao Poder Público - qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) - autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as

restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III).

5. IMPLICAÇÕES RECÍPROCAS ENTRE O MODELO ECONÔMICO ADOTADO E O MEIO AMBIENTE

A relação entre a economia e o meio ambiente deve se pautar pelo equilíbrio. Entretanto, este exato equilíbrio é dificilmente encontrado por razões variadas a serem apontadas.

Constata-se que os modelos de desenvolvimento econômico adotados pela maior parte dos países ainda pressupõem grandes desafios. Ainda é pequena a parcela daqueles que percebem os riscos do uso excessivo dos recursos naturais. É preciso uma economia voltada para a capacidade dos ecossistemas, que atente para os problemas advindos da sua má administração.

Impõe-se uma nova realidade que tem como preocupações os desafios impostos pela natureza, como, por exemplo, as mudanças climáticas, os desabamentos, os *tsunamis*, as enchentes, a alimentação, entre outros; uns mais encontrados em algumas regiões, outros em outras: mas, todos relacionados às questões ambientais.

Já foi visto que o modelo econômico adotado pelo Brasil é o capitalismo social, que tem como um de seus princípios a defesa do meio ambiente. A expressão “meio ambiente” deve ser compreendida como sendo *todo espaço que nos rodeia, com tudo a ele inerente*. Sua proteção tem como objetivos: a proteção da qualidade do meio ambiente e o bem-estar do homem.²³

É visível a incompatibilidade da atual forma de produção com o desenvolvimento sustentável. “A busca por uma boa qualidade de vida é o objetivo último tanto do Direito econômico quanto do Direito ambiental. Ocorre que, além da finalidade comum, também os meios de alcançá-la devem guardar correspondência entre si.”²⁴

²³ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 5ªed. São Paulo: Saraiva, 2004. p.20.

²⁴ BASTOS, Celso Ribeiro; TAVARES, André Ramos. As tendências do direito público no limiar de um novo milênio. São Paulo: Saraiva, 2000. p.618.

Para tanto, é preciso que se identifiquem quais são as implicações entre a economia e o meio ambiente. O desafio é distinguir o que pode ser apontado em relação a um que ao outro também o seja. Em outras palavras:

“(…) Brue informa que Coase afirmou que as externalidades são recíprocas, assim dizendo: a abordagem (de Pigou) tendia a questionar a natureza da escolha que precisa ser feita. A questão normalmente considerada é aquela em que A impõe prejuízo a B, que precisa decidir como conter A. Mas isso está errado. Estamos lidando com um problema de natureza recíproca. Evitar prejuízos a B importaria prejuízos a A. A pergunta real que precisa ser resolvida é: A poderia prejudicar B ou B poderia prejudicar A ? O problema é evitar os prejuízos mais sérios.”²⁵

As preocupações brasileiras econômico-ambientais são inúmeras, inclusive, em razão da sua grande extensão territorial. A própria garantia do desenvolvimento nacional, propugnada pelo art. 3º, inc. II, da Constituição, requer atenção às questões econômicas e ambientais.

O desenvolvimento é a maior amplitude da relação entre o meio ambiente e a economia, pois é nele que se envolvem os demais aspectos a estes inerentes. Por isso, a importância do modelo econômico adotado. É o modelo de desenvolvimento que indica as preocupações de determinada sociedade.

A erradicação da pobreza e da marginalização, previstos no art. 3º, inc. III, da Constituição, como objetivo da República Federativa do Brasil, recebe atenção nesta dupla relação entre a economia e o meio ambiente. Os grandes deslizamentos de terras e consequentes mortes têm como fator precursor a falta de condição para viver em locais com infra-estrutura. O que acontece é que estas pessoas se alojam em espaços, como as encostas de morros, sem saber o perigo que correm ao degradarem a flora, a fauna e o solo da região; os governos são sempre omissos.

Este fator decorre de outro, também importante: a educação (e a falta dela). A falta de programas educativos, de informação, faz com que essas pessoas utilizem o solo, a fauna e a flora de maneira inadequada. A propósito, a própria Constituição prescreve, em seu art. 225,

²⁵ SAYEG, Ricardo Hasson. Perfil Constitucional do capitalismo Humanista Brasileiro. In: MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro (Coordenadores). A Intervenção do Estado no Domínio Econômico: condições e limites – Homenagem ao Prof. Ney Prado. Ed.: LTr.75. p.108;

§1º, inc. VI, que se deve promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.

Não obstante, não se quer dizer que a questão da degradação do meio ambiente não seja também um problema dos ricos. O mau uso do meio ambiente pode também acometer aqueles que possuem mais meios de infra-estrutura. É o que acontece com os resíduos tóxicos eliminados por determinadas empresas, bem como a poluição emitida por suas indústrias.

A poluição, talvez, a mais conhecida forma de degradação do meio ambiente também é apontada como implicação econômico-ambiental. Acerca disso explica Maria Luiza Machado Granziera que: “(...) a lei permite que, até um certo limite, uma substância seja lançada sem que isso configure, juridicamente, poluição. É claro que alguma alteração ocorre no ambiente. Mas o entendimento é que os lançamentos dentro dos padrões legalmente estabelecidos não chegam a causar poluição.”²⁶ Há, portanto, um equilíbrio entre o que é permitido poluir e a proteção do meio ambiente.

Outro ponto, polêmico foi a questão da importação de pneumáticos, proibida pelo Supremo Tribunal Federal na arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) nº 101. Entendeu-se que na ponderação entre o livre exercício da atividade econômica e a grave lesão à saúde pública e ao meio ambiente, prevalecem estes em detrimento do interesse econômico.

Outra questão a ser levantada é a preocupação com o desmatamento brasileiro, principalmente na Floresta Amazônica. Sua exploração descontrolada requer políticas públicas mais efetivas. A respeito das políticas públicas, bem coloca Maria Paula Dallari Bucci: “como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva dos meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.”²⁷

Verifica-se que a busca pelo equilíbrio entre economia e meio ambiente depende de diretrizes políticas de conscientização das pessoas, bem como de políticas públicas efetivas. Esta ponderação não deve ser uma escolha difícil para o homem. Ao contrário, deve servir de estímulo para a implementação de uma economia verde, capaz de trazer melhor qualidade de vida à presente e às futuras gerações.

²⁶ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito Ambiental. São Paulo: Atlas, 2011. p.75.

²⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p.39.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Econômico. São Paulo: Celso Bastos editora, 2003.
- BASTOS, Celso Ribeiro. “Existe efetivamente uma Constituição Econômica ?” Revista de Direito Constitucional e Internacional. Vol.39. Ano 10. São Paulo: Ed.: Revista dos Tribunais, abril-junho 2002.
- BASTOS, Celso Ribeiro; TAVARES, André Ramos. As tendências do direito público no limiar de um novo milênio. São Paulo: Saraiva, 2000.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento – uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Almedina: 2000, 7ª edição.
- FERREIRA. Aurélio Buarque de Holanda. Novo Aurélio – o dicionário da língua portuguesa. Século XXI. Ed.: Nova Fronteira.
- FERREIRA FILHO. Manoel Gonçalves. A Constituição “Econômica” de 1988. In: MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro (Coordenadores). A Intervenção do Estado no Domínio Econômico: condições e limites – Homenagem ao Prof. Ney Prado. Ed.: LTr. 75.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 5ªed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito Ambiental. São Paulo: Atlas, 2011.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MOREIRA, Vital. Economia e Constituição – para o conceito de Constituição Econômica. Coimbra: Ed.: Coimbra, 1974.
- NUNES Jr., Vidal Serrano. A Cidadania Social na Constituição de 1988 – estratégias de posituação e exigibilidade judicial dos direitos sociais. Ed.: Verbatim, 2009.

SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 1ªed. São Paulo: Malheiros, 2005.

STEINER, Achim. “É hora de um acordo global”. Entrevista concedida à Revista Veja, em 15 de fevereiro de 2012.

TAVARES, André Ramos. Direito Constitucional Econômico. São Paulo: Método, 2003.