

## 2.3 – A EVOLUÇÃO DAS NORMAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

A evolução das normas jurídicas brasileiras sobre meio ambiente pode ser dividida, para fins didáticos, em três fases, fundadas em valorações ético-jurídicas distintas<sup>61</sup>. A primeira delas é a fase da exploração desregrada, que vai do descobrimento do Brasil ao início da segunda metade do século XX. A segunda é a fase fragmentária, que vai de 1965 até o ano de 1981. A terceira é a fase holística, iniciada com a Lei 6.938/81 e ainda em curso<sup>62</sup>.

### 2.3.1 - A FASE DA EXPLORAÇÃO DESREGRADA

A fase de exploração desregrada caracteriza-se por poucas normas isoladas cuja vocação não era propriamente a defesa do meio ambiente. Os objetivos destas normas eram mais estreitos. Ora almejavam assegurar a sobrevivência de alguns recursos naturais preciosos em acelerado processo de exaurimento (como o pau-brasil), ora colimavam resguardar a saúde<sup>63</sup>.

Nota característica desta fase é, portanto, a omissão legislativa. Nos períodos colonial, imperial e republicano (até o início da segunda metade do século XX), iniciativas legislativas pontuais cuidavam do meio ambiente (sobretudo do meio ambiente natural ou físico), e cuidavam no sentido de conservar os recursos naturais (para continuidade de exploração), não no sentido de preservar (como um fim em si

---

<sup>60</sup> **ANTUNES**, Paulo de Bessa, *Direito Ambiental*, 7ª ed., rev. atual. e ampl., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 6. No mesmo sentido, **FREITAS**, Vladimir Passos de, op. cit., pp. 15/16.

<sup>61</sup> “Não se tratam de fases históricas cristalinas, apartadas, delimitadas e mutuamente excludentes. Temos, em verdade, valorações ético-jurídicas do ambiente que, embora perceptivelmente diferenciadas na forma de entender e tratar a degradação ambiental e a própria natureza, são, no plano temporal, indissociáveis, já que funcionam por combinação e sobreposição parcial, em vez de por substituição pura e simples. A *interpenetração* é sua marca, deparando-nos como modelos legais que convivem, lado a lado – o que não quer dizer harmonicamente – não obstante suas diversas filiações históricas ou filosóficas, o que, em certa medida, amplia a complexidade da interpretação e implementação dos textos normativos em vigor.” **BENJAMIN**, Antônio Herman de Vasconcellos e, *Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro*, *Revista de Direito Ambiental*, n. 14, São Paulo: RT, abril/junho de 1999, pp. 50 a 52.

<sup>62</sup> *Ibidem*, pp. 50 a 52. Como se verá adiante, o autor chama de *holística* a terceira fase porque o *holismo* implica “abordagem, no campo das ciências humanas e naturais, que prioriza o entendimento integral dos fenômenos, em oposição ao procedimento analítico em que seus componentes são tomados isoladamente [Por ex., a abordagem sociológica que parte da sociedade global e não do indivíduo.]” **HOUAISS**, Antônio e **VILLAR**, Mauro de Salles, *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

<sup>63</sup> **BENJAMIN**, Antônio Herman de Vasconcellos e, op. cit., p. 51.

mesmo)<sup>64</sup>. Eventuais conflitos de cunho ambiental eram deixados, quando muito, ao sabor do tratamento dos direitos de vizinhança do Código Civil de 1916 e de algumas outras leis. A conquista de novas fronteiras (agrícolas, pecuárias e minerárias) era, então, o que importava na relação homem-natureza<sup>65</sup>.

Algumas normas constitucionais cuidavam, aqui e ali, de matéria ambiental<sup>66</sup>. E, dentre as leis mencionadas no parágrafo anterior, vale a pena citar o Regulamento do pau-brasil, de 1603, o Código Penal dos Estados Unidos do Brasil (1890) que, no seu art. 141, punia o ato de incendiar matas ou florestas, pertencentes a terceiros ou à nação e o Código Florestal, instituído pelo Decreto-lei 23.793, de 23.01.1934, que contava com diversos dispositivos de natureza penal.

Saliente-se que iniciativas legislativas pontuais também abrangiam o meio ambiente cultural. Serve de exemplo o Decreto-lei 25, de 30.11.1937. Este decreto-lei, em vigor até hoje, organiza o patrimônio histórico e artístico nacional<sup>67</sup>.

### 2.3.2 - A FASE FRAGMENTÁRIA

Já a fase fragmentária revela maior controle legal sobre as atividades exploratórias, com o propósito de regulamentar a venda de bens advindos de recurso naturais<sup>68</sup>. Neste período – iniciado em 1965 com o segundo Código Florestal (o primeiro foi editado na fase de exploração desregrada) e terminado em 1981, com a Lei 6.938 (que estabeleceu, pela primeira vez no Brasil, uma Política Nacional do Meio Ambiente)<sup>69</sup> - o legislador estava preocupado com largas categorias de recursos

<sup>64</sup> “Mesmo após a Independência do Brasil, as leis que visavam à conservação das florestas de nada valiam. Não existia uma conscientização coletiva, no sentido de respeitá-las, fazendo com que fossem cumpridas.” **WAINER**, Ann Helen, op. cit., p. 167.

<sup>65</sup> **BENJAMIN**, Antônio Herman de Vasconcellos e, op. cit., p. 51.

<sup>66</sup> Ricardo Berzosa **SALIBA** demonstra que todas as Constituições brasileiras deste período (ou seja, até a Constituição de 1946) continham dispositivos que regulavam, de alguma forma, a matéria ambiental, ainda que isto resultasse da proteção constitucional da saúde da população. Vide **SALIBA**, Ricardo Berzosa, *Fundamentos do Direito Tributário Ambiental*, São Paulo: Quartier Latin, 2005, pp. 179 a 185.

<sup>67</sup> Diz o Decreto-Lei 25/1937, em seu art. 1º, que: “Constitue o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.”

<sup>68</sup> **NUNES**, Cleucio Santos, op. cit. p. 32.

<sup>69</sup> Neste ponto, discorda-se do entendimento de Antônio Herman de Vasconcellos e **BENJAMIN** que, na obra várias vezes mencionada, diz que a fase fragmentária se estende após a edição da Lei

naturais e com parte do meio ambiente cultural e do meio ambiente do trabalho (mas não com o meio ambiente em si mesmo considerado, em todos os seus aspectos).

A preocupação do legislador no que diz respeito ao meio ambiente natural ou físico era decorrência direta, no plano ético, do utilitarismo (com a tutela somente daquilo que tivesse interesse econômico). Tal preocupação resultou na criação de legislação fragmentária, que tinha em vista um objeto fragmentado (o meio ambiente natural). Tudo se passava assim: o meio ambiente natural era “fatiado” pela legislação, que regulava apenas o que tivesse interesse econômico; o restante não era objeto de disciplina legal. Em conseqüência, era permitido o uso de processos intensificados de exploração sem medidas compensatórias nem eficazes de recuperação ou de proteção do meio ambiente<sup>70</sup>.

Ainda que diversos artigos da Constituição de 1967 e da Emenda Constituição nº 1, de 1969<sup>71</sup> dissessem respeito ao meio ambiente natural, ao meio ambiente cultural e ao meio ambiente do trabalho<sup>72</sup>, o meio ambiente, em todos os seus aspectos, não tinha ainda identidade jurídica própria<sup>73</sup>.

Entre as leis mais importantes do período, além daquelas antes referidas, destacam-se o Código de Mineração, de 1967, a Lei de Responsabilidade por Danos Nucleares, de 1977, e a Lei do Zoneamento Industrial nas Áreas Críticas de Poluição, de 1980. Se esta última lei já prenunciava a fase seguinte de evolução das normas sobre o meio ambiente, tal se deve ao fato de que, por razões que serão expostas adiante, uma mudança de mentalidade sobre o meio ambiente estava em curso desde o início da década de 1970. Em razão desta mudança é que o Decreto federal 73.030, de 30.10.73, criou a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), subordinada ao Ministério do Interior. A mudança de mentalidade também foi

---

6.938/81. Se a partir desta lei já se pode falar em Política Nacional do Meio Ambiente, com a criação de identidade jurídica própria para este (a explicação está no tópico 2.3.3), não há sentido em dizer que a legislação posterior a 1981 ainda tem as características da fase fragmentária.

<sup>70</sup> NUNES, Cleucio Santos, op. cit., p. 32.

<sup>71</sup> Não cabe discutir aqui se a EC 1/69 pode ou não ser considerada uma Constituição.

<sup>72</sup> Tais artigos são indicados por SALIBA. Vide SALIBA, Ricardo Berzosa, op. cit., pp. 185 a 188.

<sup>73</sup> BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e, op. cit., p. 51.

responsável pelos primeiros passos, dados ainda nesta fase fragmentária, na construção do Direito Ambiental brasileiro<sup>74</sup>.

### 2.3.3 – A FASE HOLÍSTICA

A fase holística tem como marco inicial, como se disse antes, a Lei 6.938/81<sup>75</sup>. Fala-se em fase “holística” com o objetivo de realçar o caráter abrangente e multidisciplinar<sup>76</sup> que passa a ter a abordagem jurídica da problemática ambiental<sup>77</sup>. É a partir de então que o meio ambiente natural ou físico passa a ser protegido de maneira integral, como sistema ecológico integrado (resguardando-se as partes a partir do todo). É a partir de então que o meio ambiente cultural passa ser protegido integralmente, assim como passam a ser protegidos o meio ambiente artificial e o meio ambiente do trabalho. Enfim, é nesta fase que o meio ambiente alcança, de fato, autonomia valorativa sendo visto, em si mesmo, como bem jurídico<sup>78</sup>.

A proteção integral do meio ambiente natural ou físico é consequência já da Lei 6.938/81. Definindo o meio ambiente (na verdade, o meio ambiente natural ou físico, como explicado anteriormente) como o “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (art. 3º, I), a mesma lei determina, no art. 2º, que:

“A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:  
I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser

<sup>74</sup> Sobre os primeiros passos na construção do Direito Ambiental brasileiro, vide **FREITAS**, Vladimir Passos de, op. cit., pp. 18 a 22.

<sup>75</sup> A SEMA teve importante participação na edição desta lei.

<sup>76</sup> Este caráter multidisciplinar está claramente presente no Direito Ambiental: “O Direito Ambiental, como disciplina autônoma, mas não independente, é fundamentalmente multidisciplinar. Isto quer dizer que lhe cabe congrega conhecimentos de uma série de outras disciplinas e ciências, jurídicas ou não.” Ele está em contato direto com a Ecologia, Economia, Antropologia, Estatística, entre outras. **MILARÉ**, Edis, op. cit., p. 155. Conferir, ainda, **ANTUNES**, Paulo de Bessa, op. cit., p. 58. Explicação mais aprofundada pode ser encontrada em **LEITE**, José Rubens Morato e **AYALA**, Patryck de Araújo, op. cit., pp. 48 a 65.

<sup>77</sup> **MILARÉ**, Edis, op. cit., p. 79.

<sup>78</sup> **BENJAMIN**, Antônio Herman de Vasconcellos e, op. cit., p. 52.

necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII - recuperação de áreas degradadas;

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.”

De acordo com a norma programática<sup>79</sup> acima, a Política Nacional do Meio Ambiente (natural ou físico) visa a preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental propícia à vida. Entre os princípios que enumera, ressalta-se aquele (inciso I) que considera o meio ambiente natural como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; os demais princípios (nos demais incisos) são formas de concretização do contido no inciso I.

Em 1988, a proteção do meio ambiente foi posta na Constituição de forma totalmente diferente das Constituições anteriores<sup>80</sup>. Pela primeira vez no Brasil, uma Constituição adotou concepção unitária de “meio ambiente”, concepção esta que incorporou todos os aspectos daquele (ou seja, a atual acepção constitucional de meio ambiente abrange o meio ambiente natural ou físico, o meio ambiente artificial, o meio ambiente cultural e o meio ambiente do trabalho)<sup>81</sup>. Fê-lo em seu *Título VIII (Da Ordem Social)*, tutelando o meio ambiente no art. 225:

<sup>79</sup> Adota-se aqui o entendimento de que norma programática não é simples “programa” ou “exortação moral”, desprovida de qualquer efeito vinculante. Com base em J.J. Gomes CANOTILHO, pode-se dizer que estas normas vinculam positivamente todos os órgãos concretizadores, como diretivas materiais permanentes e também vinculam como limites materiais negativos. CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., Coimbra: Almedina, 2003, pp. 1176/1177.

<sup>80</sup> Aliás, a Constituição de 1988 é a primeira na qual a expressão “meio ambiente” é mencionada.

<sup>81</sup> Não foi a primeira Constituição da América Latina a fazê-lo, tendo sido precedida pelas Constituições do Equador e do Peru de 1979, Chile e Guiana de 1980, Honduras de 1982, Panamá de 1983, Guatemala de 1985, Haiti e Nicarágua de 1987. Vide MACHADO, Paulo Affonso Leme, *Direito Ambiental Brasileiro*, 12ª ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Malheiros, 2004, p. 96.

“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.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.”

---

Comparando-se o conceito de meio ambiente natural ou físico da Lei 6.938/81 com o dispositivo acima da Constituição, observa-se que aquele conceito foi constitucionalizado<sup>82</sup>.

Mas o citado dispositivo constitucional não faz apenas isto. A partir dele, nota-se que a Constituição transformou a qualidade do meio ambiente num bem, num patrimônio, num valor mesmo, cuja *preservação, recuperação e revitalização* se tornaram um imperativo do Poder Público, para assegurar a saúde, o bem estar do homem e as condições de seu desenvolvimento. Em verdade, para assegurar o direito fundamental à vida. De acordo com as normas constitucionais, o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Tais normas ratificaram o direito à vida como um valor preponderante, que há de estar acima de quaisquer considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade. Também estas estão garantidas no texto constitucional mas, à toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida. É este direito que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente que, por sua vez, é instrumental, no sentido de que, através desta tutela, o que se protege é um valor maior: a qualidade da vida humana<sup>83</sup>.

Cristiane DERANI completa: "O direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado pode ser caracterizado como um direito fundamental, gozando do mesmo 'status' daqueles descritos no artigo quinto desta carta [a CF de 1988]. Este bem jurídico, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, é um pressuposto para a concretização da qualidade de vida, a qual afirma-se, por sua vez, como a finalidade máxima das normas do capítulo do meio ambiente."<sup>84</sup> Sendo assim, o "(...) conceito de meio ambiente não se reduz a ar, água, terra, mas deve ser definido como o

---

<sup>82</sup> Celso Antonio Pacheco FIORILLO e Renata Marques FERREIRA defendem que a definição legal de meio ambiente (Lei 6.938/81) foi elevada ao plano constitucional, o que implica a possibilidade de se falar em conceito constitucional de meio ambiente. Vide **FIORILLO**, Celso Antonio Pacheco e **FERREIRA**, Renata Marques, *Direito Ambiental Tributário*, São Paulo: Saraiva, 2005, p. 10.

<sup>83</sup> **SILVA**, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 19ª ed., rev. e atual., São Paulo: Malheiros, 2001, pp. 821/822.

<sup>84</sup> **DERANI**, Cristiane, *Direito Ambiental Econômico*, 2ª ed., rev., São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 82.

conjunto das condições da existência humana, que integra e influencia o relacionamento entre os homens, sua saúde e seu desenvolvimento.”<sup>85</sup>

Depreende-se, assim, que o art. 225 da Constituição protege a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida. SILVA entende que há, portanto, dois objetos de tutela no caso: um *imediato*, que é a qualidade do meio ambiente; e outro *mediato*, que é a saúde, o bem-estar e a segurança da população, sintetizados na expressão “qualidade de vida”<sup>86</sup>.

A posição de SILVA e de DERANI parece ser correta. Tal posição evidencia que saúde, bem-estar e segurança da população são tuteladas, de forma mediata, pelo art. 225 da Constituição. Se isto é assim, então o meio ambiente cultural, o meio ambiente artificial e o meio ambiente do trabalho também encontram proteção constitucional no art. 225. Todos estes aspectos do meio ambiente têm relação direta com os valores (saúde, bem-estar e segurança) atinentes à sadia qualidade de vida.

E a proteção dos aspectos do meio ambiente referidos no parágrafo anterior não está apenas no art. 225 da Constituição. Todos eles são protegidos por diversas outras normas constitucionais. Assim é que o meio ambiente cultural é resguardado pelo art. 216 da Constituição<sup>87</sup>; o meio ambiente de trabalho, pelo art. 200, VIII da Constituição<sup>88</sup>. Por fim, o meio ambiente artificial recebe tratamento constitucional no art. 182, ao iniciar o capítulo referente à política urbana e no art. 21, XX, que confere competência à União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, entre outros<sup>89</sup>.

---

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 75

<sup>86</sup> SILVA, José Afonso da, *Direito Ambiental Constitucional*, 4ª ed., rev. e atual., São Paulo: Malheiros, 2003, p. 81.

<sup>87</sup> “Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.”

<sup>88</sup> “Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: (...) VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.”

<sup>89</sup> Vide FIORILLO, Celso Antonio Pacheco, op. cit., pp. 20 a 23. Ressalte-se que o meio ambiente artificial encontra importante disciplina infraconstitucional no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).



Nota-se, desta forma, que a nota característica da fase holística é a proteção constitucional do meio ambiente em sua unidade, em todos os seus aspectos<sup>90</sup>. Esta fase permitiu que o Direito Ambiental brasileiro alcançasse seu mais avançado estágio, com regras e princípios próprios. É importante entender como se chegou a tanto, salientando-se que a explicação acaba por apresentar os motivos pelos quais a fase fragmentária de evolução das normas ambientais foi sucedida pela fase holística.

## **2.4 - O AVANÇADO ESTÁGIO DO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO**

### **2.4.1 – UMA EXPLICAÇÃO A PARTIR DO DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE**

Afirmou-se, anteriormente, que a partir da fase fragmentária já era possível falar em Direito Ambiental no Brasil. A assertiva merece agora análise mais detida. É a partir desta análise que se demonstrará que o Direito Ambiental brasileiro chegou a seu mais avançado estágio na fase holística.

O problema ambiental<sup>91</sup>, materializado em fenômenos como as mudanças climáticas, perda de biodiversidade, poluição do ar e da água, entre outros, foi definitivamente incorporado na agenda política mundial na década de 1960.

Fernando Magalhães MODÉ esclarece que isto foi resultado do aumento das preocupações com os efeitos de uma eventual explosão nuclear (vivia-se então o auge da Guerra Fria), com o envenenamento por pesticidas, com o agravamento da poluição atmosférica urbana e com o crescimento desenfreado da população mundial. O problema ambiental também foi incorporado à discussão política em

---

<sup>90</sup> É por isto que o art. 23, VI da Constituição estabelece competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. Também é por isto que o art. 170, VI da Constituição diz que a defesa do meio ambiente é um dos princípios gerais da atividade econômica.

<sup>91</sup> Sobre a natureza acumulativa do problema ambiental, vide **NUSDEO**, Fábio, *Economia do Meio Ambiente* in **PHILIPPI JR.**, Arlindo e **ALVES**, Alaôr Caffé (coords.) *Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental*, Barueri: Manole, 2005, pp. 194 a 196.

função do aumento da força do movimento ambiental e da fusão Ecologia - Ética, com a união da perspectiva teórica a um conteúdo moral<sup>92</sup>.

São marcos institucionais do início da discussão da problemática ambiental: a reunião científica do Clube de Roma no final da década de 1960, que resultou na publicação do estudo *The Limits to Growth*, em 1972, e a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo no mesmo ano<sup>93</sup>.

O estudo acima (*The Limits to Growth*), que abordava os limites do crescimento da economia moderna, demonstrou que, mantido o crescimento exponencial da economia por meio de altos níveis de industrialização, poluição, produção de alimentos e exploração de recursos naturais, o planeta estaria comprometido em, no máximo, cem anos. Ter-se-ia uma catástrofe dos fundamentos naturais da vida: o consumo acelerado de recursos e a emissão descomedida de poluentes poriam em risco a sobrevivência de toda a humanidade<sup>94</sup>.

O estudo apontou uma alternativa: seria possível criar situação de estabilidade ecológica e econômica que se pudesse manter até um futuro remoto. Tal estabilidade decorreria do congelamento do crescimento da população global e do capital industrial. Um estado de equilíbrio global poderia ser planejado, de tal modo que as necessidades materiais básicas de cada pessoa na Terra pudessem ser satisfeitas, e que cada pessoa tivesse igual oportunidade de realizar seu potencial<sup>95</sup>.

A alternativa do parágrafo anterior recebeu a denominação de tese do crescimento zero. Ela significava um ataque direto à filosofia do crescimento contínuo da sociedade industrial e um ataque indireto a todas as teorias do desenvolvimento industrial. Foi, por isto mesmo, bastante criticada. Uma das críticas mais sérias que

---

<sup>92</sup> **MODÉ**, Fernando Magalhães, *Tributação Ambiental: A Função do Tributo na Proteção do Meio Ambiente*, Curitiba: Juruá, 2006, pp. 20/21.

<sup>93</sup> **BATTESINI**, Eugênio, *Da Teoria Econômica à Prática Jurídica: Origem, Desenvolvimento e Perspectivas dos Instrumentos Tributários de Política Ambiental*, Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS – Reflexões Jurídicas sobre o Meio Ambiente, v. III, Porto Alegre, maio de 2005, p. 125.

<sup>94</sup> **SALIBA**, Ricardo Berzosa, op. cit., p. 70.

<sup>95</sup> **BRÜSEKE**, Franz Josef, *O Problema do Desenvolvimento Sustentável in CAVALCANTI*, Clóvis (org.) *Desenvolvimento e Natureza: Estudos para uma Sociedade Sustentável*, 3ª ed., São Paulo: Cortez, 2001, p. 30.

a tese do crescimento zero recebeu foi formulada por Mahbub ul Haq. Este autor defendeu a tese de que as sociedades ocidentais, depois de um século de crescimento industrial acelerado, fecharam este caminho de desenvolvimento para os países pobres, justificando esta prática com uma retórica ecologista<sup>96</sup>.

As divergências entre os defensores da tese do crescimento zero (os países desenvolvidos, na retórica da época) e seus detratores (os países em desenvolvimento, na retórica da época) marcaram presença nas reuniões preparatórias da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo - 1972).

Explica Guido Fernando Silva SOARES que, naquelas reuniões preparatórias, os países desenvolvidos (industrializados) propugnavam por uma reunião internacional na qual fosse dada ênfase aos aspectos relativos à poluição da água, do solo e da atmosfera, tomando-se como ponto de partida a grave situação que se verificava no mundo. Dentro de tal posicionamento, ao lado do esforço a ser empreendido pelos países industrializados, haveria a necessidade adicional de os países em desenvolvimento realizarem esforços de prevenção de desequilíbrios ambientais em escala mundial (os países desenvolvidos não confessavam que tais desequilíbrios tinham sido causados nos séculos anteriores pelo crescimento industrial caótico na Europa Ocidental, nos EUA e no Japão)<sup>97</sup>.

De outro lado, os países em desenvolvimento se opuseram a que as eventuais políticas preservacionistas que pudessem ser adotadas na futura conferência internacional viessem a servir de instrumento de interferência nos assuntos domésticos, ou a servir de pano de fundo à perpetuação da oposição dos países industrializados às políticas de industrialização na África, na América Latina e na Ásia<sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 30. Esta crítica continua a ser sustentada no presente, mostrando a continuidade de divergências no plano global sobre a questão ambiental.

<sup>97</sup> **SOARES**, Guido Fernando Silva, *A Proteção Internacional do Meio Ambiente*, Barueri: Manole, 2003, p. 42.

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 42. Confira-se ainda **GUSMÃO**, Omara Oliveira de, *Proteção Ambiental e Tributação: O Tributo como Coadjuvante na Concretização do Valor Constitucional "Meio Ambiente"*, *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, n. 66, São Paulo: RT, janeiro/fevereiro de 2006, pp. 116/117.

SOARES expressa ainda de outra forma a aguda oposição entre países industrializados e países em desenvolvimento no momento histórico que precedia Conferência na qual a questão ambiental seria debatida em sua integralidade pela primeira vez. Para ele, tal oposição poderia ser explicada pelas reivindicações por uma distribuição mais equânime dos benefícios do desenvolvimento econômico. Aos países em desenvolvimento pareceriam supérfluas as discussões sobre a preservação do meio ambiente mundial enquanto não se resolvessem os problemas da pobreza e da péssima distribuição de renda. De acordo com esta retórica, a maior poluição seria a poluição da miséria e do subdesenvolvimento econômico<sup>99</sup>.

Terminadas as reuniões preparatórias sem que as divergências fossem resolvidas, a Conferência de Estocolmo realizou-se nos dias 5 a 16 de junho de 1972. É interessante notar, com MODÉ, que a posição do governo militar brasileiro em face das discussões era a de “desenvolver-se primeiro e pagar os custos da poluição mais tarde”, como declarou o Ministro Costa Cavalcanti na ocasião<sup>100</sup>.

A posição brasileira não teve, contudo, sucesso naquela Conferência. Admitiu-se, então, que o meio ambiente é um só. Prevaleceu a idéia de que a contenção da degradação ambiental e a prevenção de grandes tragédias ambientais dependiam da coordenação, no âmbito internacional, de esforços e políticas ambientalistas. Coordenação esta que implicava a unificação dos vários “meios ambientes” - local, nacional, regional e internacional - num só, mediante um único sistema normativo, determinado pelo Direito Internacional<sup>101</sup>.

De fato, se antes da Conferência de Estocolmo já existiam instrumentos esparsos de defesa internacional do meio ambiente<sup>102</sup>, esta Conferência representou passo fundamental no caminho da preservação ambiental; foi a partir dela que o Direito Internacional do Meio Ambiente experimentou grande desenvolvimento.

---

<sup>99</sup> SOARES, Guido Fernando Silva, op. cit., p. 43.

<sup>100</sup> MODÉ, Fernando Magalhães, op. cit., p. 22.

<sup>101</sup> SOARES, Guido Fernando Silva, op. cit., pp. 39/40.

<sup>102</sup> A ponto de o ano de 1960 ser considerado o ano do nascimento do Direito Internacional do Meio Ambiente. Vide SOARES, Guido Fernando Silva, op. cit., pp. 13 a 37.

Discutiu-se ali, como se disse antes, a questão ambiental em sua integralidade, com destaque para a nociva intervenção do homem, com risco para sua própria sobrevivência. Na Conferência foi aprovada, entre outros documentos, a Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (doravante Declaração de Estocolmo), que marcou todo o desenvolvimento posterior do sistema internacional do meio ambiente e que é considerada, pelo Direito Internacional e pela diplomacia, como um instrumento tão importante quanto a Declaração Universal dos Direitos Humanos, já que a Declaração de Estocolmo reconheceu que: “O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e a condições adequadas de vida num meio ambiente de qualidade que permita uma vida com dignidade e bem estar...”. As discussões também levaram à criação do Pnuma - Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, organismo da ONU especialmente dedicado à temática ambiental<sup>103</sup>.

Considera-se que a Declaração de Estocolmo proclamou o meio ambiente como um direito humano; na verdade, um direito humano de terceira geração<sup>104</sup>. Para entender a afirmação, é necessário compreender o que é um direito humano. O seu significado abrange, em primeiro lugar, todo o processo histórico de afirmação de um valor: o da dignidade da pessoa humana. Tal processo exprime a construção de novos modos de convivência coletiva, assinalados pela passagem do dever dos súditos para o direito dos cidadãos. Nesta construção, a primeira geração de direito humanos a “aparecer”<sup>105</sup> foi a dos direitos civis e políticos, legado da importância atribuída à liberdade no século XIX, que requeria a distribuição do poder econômico, político e cultural aos governados e a limitação da discricionariedade dos governantes<sup>106</sup>.

---

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 45.

<sup>104</sup> **LIMA JR.**, Jayme Benvenuto, *O Direito Humano ao Meio Ambiente* in **ORTIZ**, Maria Helena Rodriguez (org.) *Justiça Social: uma Questão de Direito*, Rio de Janeiro: DP&A, 2004, p. 175.

<sup>105</sup> Na verdade, nem a primeira, nem qualquer das demais gerações de direitos humanos simplesmente “apareceu”. Todas foram conquistadas, conquista esta que envolveu e envolve tensão constante e luta em torno do que seja o conteúdo de tais direitos e de quais sejam os seus beneficiários. Vide **BUCCI**, Maria Paula Dallari, *A Comissão Brundtland e o Conceito de Desenvolvimento Sustentável no Processo Histórico de Afirmação dos Direitos Humanos* in **DERANI**, Cristiane e **COSTA**, José Augusto Fontoura (orgs.) *Direito Ambiental Internacional*, Santos: Leopoldianum, 2001, p. 50.

A segunda geração dos direitos humanos abrange os direitos econômicos, sociais e culturais, legado do socialismo e dos imperativos de justiça social que se inseriram na agenda política no século XIX e no século XX. E a terceira geração, de que serve de exemplo o direito ao meio ambiente de qualidade que permita uma vida com dignidade e bem-estar, surge no plano internacional e tem como inovação a ampliação dos beneficiários dos direitos humanos não apenas no espaço – o que já era meta dos direitos sociais, pela eliminação da exclusão social – mas também no tempo, concebendo-se como beneficiárias as gerações futuras. Isto permite chamar os direitos de terceira geração de direitos transgeracionais<sup>107</sup>.

A importância de tudo isto está em que, reconhecido o direito ao meio ambiente como um direito humano de terceira geração (positivado em várias Constituições: o já transcrito art. 225 da Constituição brasileira serve de exemplo), e reconhecido que um direito humano é, sempre, construído para afirmar a dignidade da pessoa humana, fica evidente, como exposto no tópico anterior, que o direito ao meio ambiente serve de instrumento, nas palavras de DERANI, para garantir as próprias condições de existência humana e, por isto mesmo, deve ser considerado um direito fundamental, ou seja, um direito inalienável, imprescritível e irrenunciável<sup>108</sup>. É exatamente isto o que a Constituição brasileira faz<sup>109</sup>.

<sup>106</sup> LAFER, Celso, *A Internacionalização dos Direitos Humanos: O Desafio do Direito a ter Direitos*, Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, n. 75, São Paulo: IOB, janeiro/fevereiro de 2006, pp. 37 a 39.

<sup>107</sup> Vale a pena esclarecer ainda que não há, de fato, uma sucessão de “gerações” de direitos humanos, o perecimento das antigas pelo surgimento de novas. Há, ao contrário, uma reafirmação do núcleo básico de direitos humanos a cada novo direito reconhecido, declarado e exercido. Vide BUCCI, Maria Paula Dallari, op. cit, p. 53 e PEREIRA DA SILVA, Vasco, *Verdes são Também os Direitos do Homem (Publicismo, Privatismo e Associativismo no Direito do Ambiente)*, Portugal-Brasil Ano 2000, Coimbra: Coimbra, 1999, pp. 127 a 140.

<sup>108</sup> Sobre o assunto, conferir SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 19ª ed, rev. e atual., São Paulo: Malheiros, 2001, p. 185.

<sup>109</sup> E tal é reconhecido pelo STF. Com efeito, no julgamento Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.540-1/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 3.2.2006, reconheceu o Tribunal Pleno, entre outras coisas que não cabe mencionar agora: “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**

Antes de terminar, vale ressaltar ainda o papel conjunto da Declaração de Estocolmo e da Declaração Universal dos Direitos do Homem<sup>110</sup>. Estas declarações exerceram e continuam a exercer o papel de guias, de parâmetros na definição dos princípios que devem figurar seja nas legislações internas, seja nos grandes textos de Direito Internacional da atualidade. As duas declarações cumprem também a função própria dos grandes textos de natureza fundamental da história, qual seja, de petrificar os valores que já se encontravam estabelecidos nos sistemas jurídicos da maioria das nações e nas relações internacionais recíprocas e, ao mesmo tempo, de declarar outros valores que constituem novidade e representam exteriorizações da emergente consciência da necessidade da preservação do meio ambiente global<sup>111</sup>.

Nestes termos, a Conferência de Estocolmo produziu efeitos não apenas na esfera internacional, mas também nos ordenamentos jurídicos nacionais. Os efeitos no Brasil já foram referidos. Eles foram percebidos por SOARES, MODÉ e Vladimir Passos de FREITAS. Para eles, foi em grande parte devido à consciência ambiental que a Conferência provocou no Brasil (eis aí a origem da mudança de mentalidade sobre o meio ambiente que precedeu a passagem da fase fragmentária para a fase holística de evolução das normas ambientais<sup>112</sup>) que a legislação interna pôde se desenvolver e alcançar feição bastante avançada, com a consagração dos ideais preservacionistas na Constituição de 1988<sup>113</sup>.

Acrescente-se que a influência de tal consciência ambiental pôde ser percebida já na volta ao país da delegação oficial à Conferência de Estocolmo. Foi tal delegação

---

**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.”

<sup>110</sup> Sobre a Declaração Universal dos Direitos do Homem vale a pena conferir **COMPARATO**, Fábio Konder, *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*, 3ª ed., rev. e amp., São Paulo: Saraiva, 2003, pp. 222 a 237.

<sup>111</sup> **SOARES**, Guido Fernando Silva, op. cit., p. 45.

<sup>112</sup> Confira-se o que se disse a respeito no final do tópico 2.3.2 deste trabalho.

<sup>113</sup> **SOARES**, Guido Fernando Silva, op. cit., pp. 47/48, **MODÉ**, Fernando Magalhães, op. cit., p. 27 e **FREITAS**, Vladimir Passos de, op. cit., p. 24. Acrescente-se que MODÉ também sustenta que as iniciativas legislativas e institucionais adotadas no Brasil a partir da Conferência de Estocolmo tiveram por impulso o fator exógeno, atribuído pelo grande peso político que os países desenvolvidos impuseram à discussão sobre a proteção do meio ambiente (p. 23 da obra antes referida). Qualquer que seja a explicação, não resta dúvida de que a Conferência de Estocolmo foi o principal agente catalisador do desenvolvimento das normas jurídicas brasileiras de proteção do meio ambiente.

que obteve do governo federal a edição de decreto que criou a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), cujas atividades tiveram início em janeiro de 1974<sup>114</sup>.

Ou seja: voltando-se à evolução das normas jurídicas sobre meio ambiente no Brasil, constata-se que a conclusão de SOARES, MODÉ e FREITAS tem o mérito de explicar a passagem da fase fragmentária - de tutela dispersa e insuficiente do ambiente – para a fase holística, de proteção integral do ambiente. Isto mostra que o desenvolvimento do Direito Internacional do Meio Ambiente acabou por levar ao avançado estágio do Direito Ambiental brasileiro. Trata-se de uma das explicações possíveis para o tema. Mas não é a única.

#### 2.4.2 – UMA EXPLICAÇÃO A PARTIR DO DIREITO ECONÔMICO

Fábio NUSDEO e Ricardo CARNEIRO, entre outros autores, fornecem explicação distinta para a passagem mencionada no tópico anterior, que implicou grande avanço do Direito Ambiental brasileiro<sup>115</sup>. Esta explicação não deve, porém, ser vista como contraposição, e sim como complemento das idéias de SOARES, MODÉ e FREITAS, já que permite vislumbrar a proteção do meio ambiente sob enfoque econômico.

Dizem NUSDEO e CARNEIRO, em síntese, que o problema ambiental decorre de duas falhas de mercado: as falhas de sinal (externalidades, e neste trabalho a ênfase é dada às externalidades negativas<sup>116</sup>) e as falhas de incentivo (suprimento de bens coletivos ou públicos). Nas primeiras, o mercado deixa de sinalizar para

---

<sup>114</sup> SOARES, Guido Fernando Silva, op. cit., p. 47. Confirma-se o que se disse a respeito no final do tópico 2.3.2 deste trabalho.

<sup>115</sup> NUSDEO, Fábio, *Economia do Meio Ambiente* in PHILIPPI JR., Arlindo e ALVES, Alaôr Caffé (coords.) *Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental*, Barueri: Manole, 2005, pp. 208 a 211 e CARNEIRO, Ricardo, *Direito Ambiental: Uma Abordagem Econômica*, Rio de Janeiro: Forense, 2003, pp. 59 a 72.

<sup>116</sup> As externalidades negativas são comuns no campo ambiental. A atividade poluidora serve de exemplo: ela gera danos ambientais (utilização imoderada do ar, por exemplo), muitas vezes não suportados pelo causador. Basta lembrar que alguém, ao conduzir seu carro, incorre numa série de custos perfeitamente indicados (combustível, reparos, etc). Mas há um custo causado pelo veículo no qual o motorista não incorre diretamente: a deterioração da qualidade do ar. E este custo é social, já que a deterioração da qualidade do ar atinge toda a sociedade. Já as externalidades positivas são bem menos comuns. Elas surgem quando uma empresa, instalando-se em determinada região, atrai outros empreendimentos, melhorando o nível geral de renda da localidade. Como estas externalidades não compensam o seu gerador, podem não motivá-lo à prática do interesse coletivo. Vide SCHOUERI, Luís Eduardo, *Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica*, Rio de Janeiro: Forense, 2005, pp. 76 a 78.



seus operadores a escassez de um determinado bem (no caso, os bens ambientais, ou seja, os bens integrantes da biosfera: ar, água e etc.) pelo fato de não imputar-lhe preço. Nestas condições, o bem, escasso, é visto como se livre o fora, sendo utilizado imoderadamente. Isto acaba gerando custos sociais, não assimilados pelo mercado e sim pela coletividade.

Por outro lado, o mercado se dispõe a pagar apenas por produtos e serviços dos quais seja fruidor exclusivo ou quase-exclusivo. Em geral, não se dispõe a pagar por praças, estradas e outros bens coletivos, como os bens ambientais. Se não há disposição, incentivo para pagar, há falha de incentivo. O mercado não produzirá bens coletivos, o que não significa não sejam eles absolutamente necessários.

Se o mercado não gera bens coletivos, o Estado terá de produzi-los ou criar condições para sua produção. Com uma ressalva: o suprimento de tais bens é, em grande parte, fixo; sua disponibilidade não pode ser aumentada. Cuidando-se de bens de suprimento fixo – ou seja, rigidez de oferta, caso típico dos bens ambientais (refere-se aqui aos bens integrantes da biosfera) – resta ao Estado melhorar a qualidade dos bens e reduzir sua procura, priorizando projetos que demandem menos dos recursos naturais.

Portanto, o problema ambiental não passa, para NUSDEO e CARNEIRO, de um problema econômico. Cabe ao Estado atuar na economia para resolvê-lo. Como a atuação estatal na economia não se restringe à correção de imperfeições do mercado, mas envolve a promoção de diversos outros objetivos de política econômica<sup>117</sup>, será esta política, em última instância, que determinará se mecanismos de preservação ambiental (via correção de falhas de mercado) serão ou não adotados.

Disto decorre que a política econômica do Estado é responsável pelo maior ou menor grau de conservação do meio ambiente, refletindo, por sua vez, o maior ou menor grau de consciência ambiental prevalecente naquele Estado. E a mesma linha de raciocínio de NUSDEO e CARNEIRO permite afirmar ainda que, sendo o

---

<sup>117</sup> Objetivos estes que podem simplesmente desconsiderar o problema das falhas de mercado.

Direito Econômico a expressão jurídica de determinada política econômica<sup>118</sup> (cuja fonte é a Constituição Econômica<sup>119</sup>), as decisões desta política sobre matéria ambiental serão materializadas, necessariamente, em normas de Direito Econômico que serão, ao mesmo tempo, normas de Direito Ambiental<sup>120</sup>.

Segue daí a conclusão de NUSDEO: “De todo o exposto, pode-se concluir ter o direito ambiental o seu *locus* próprio no amplo e diversificado campo do direito econômico, pelo simples fato de ele decorrer do mau funcionamento do mercado e exigir a presença do Estado para corrigi-lo em alguma extensão. Qual a extensão? Essa pergunta já deixa claro o conflito, pelo menos latente, entre a ação estatal na correção das falhas de mercado e os objetivos da política econômica. A extensão, pois, será a resultante de um processo dialético de caráter nitidamente político: o que vai prevalecer? A defesa do meio ambiente ou o objetivo da política econômica, por exemplo, da industrialização ou do desenvolvimento? *Todo o processo está por inteiro inserido no direito econômico*, em última análise criado e desenhado para organizar o sistema econômico e conduzi-lo a funcionamento, se não ideal, pelo menos consistente.”<sup>121</sup>

Neste sentido, o desenvolvimento do Direito Econômico possibilitou o desenvolvimento do Direito Ambiental. De fato, a evolução daquele contribuiu para a evolução do Direito Ambiental. É evidente, e isto já foi exposto, que a exploração do meio ambiente está intimamente ligada à atividade econômica, assim como é evidente que o desenvolvimento desenfreado da atividade econômica em determinado momento histórico constituiu uma das causas do desenvolvimento de toda a teoria do Direito Econômico e, via de conseqüência, do Direito Ambiental. É fato que o Direito Ambiental pode ser visto como um conjunto de normas jurídicas

---

<sup>118</sup> O Direito Econômico é entendido aqui na concepção de NUSDEO: “(...) o conjunto de princípios e normas estruturados para a formulação da política econômica de cada sociedade, bem como para disciplinar a aplicação de seus instrumentos destinados a orientar o desempenho dos respectivos sistemas econômicos.” Vide **NUSDEO**, Fábio, *Direito Econômico Ambiental in PHILIPPI JR.*, Arlindo e **ALVES**, Alaôr Caffé (coords.) *Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental*, Barueri: Manole, 2005, pp. 727/728.

<sup>119</sup> As Constituições Econômicas do século XX buscam a configuração política do econômico pelo Estado. Vide **BERCOVICI**, Gilberto, *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma Leitura a partir da Constituição de 1988*, São Paulo: Malheiros, 2005, pp. 33/34.

<sup>120</sup> A política ambiental se vê inserida, para o bem e para o mal, no âmbito maior de uma política econômica. Vide **NUSDEO**, Fábio, op. cit., p. 737.

<sup>121</sup> *Ibidem*, p. 737.

que regulam um dos aspectos da atividade econômica<sup>122</sup>, entendendo-se esta regulação, tal como visto anteriormente, como a conjugação de medidas de desencorajamento à poluição e degradação ambientais e de medidas de encorajamento ao cumprimento das exigências ambientais, calcadas em atrativos econômico-financeiros.

Isto não quer dizer, todavia, que o Direito Ambiental não disponha de autonomia, de um *status* próprio em relação ao Direito Econômico. Não se pode esquecer do caráter de preservação do meio ambiente (em todos os seus aspectos) que é ínsito ao Direito Ambiental. É necessário ter em mente que o Direito Ambiental é um Direito novo, de cunho difuso, que tem como conteúdo a *proteção da vida, sob todas as suas formas* (humana e não-humana), atual e futura, calcado, por isso, na solidariedade, assim como na transdisciplinaridade para responder à crescente demanda da sociedade de risco, fruto da crise ambiental<sup>123</sup>.

Em outras palavras: o Direito Ambiental tem uma dimensão própria. Deve-se salientar, com Paulo de Bessa ANTUNES, que aquele Direito, em sua concepção avançada, se desdobra em três vertentes fundamentais: *o direito ao meio ambiente, o direito sobre o meio ambiente e o direito do meio ambiente*. Tais vertentes existem, na medida em que o Direito Ambiental cuida de um direito humano fundamental – o meio ambiente - que cumpre função de integrar o direito à saudável qualidade de vida – o seu principal objetivo - ao desenvolvimento econômico e à proteção dos recursos naturais. Mais do que um Direito autônomo, o Direito Ambiental é uma concepção de aplicação da ordem jurídica que penetra, transversalmente, em todos os ramos do Direito. Ele tem, portanto, uma dimensão humana, uma dimensão ecológica e uma dimensão econômica que se devem harmonizar, como se verá adiante, sob o princípio do desenvolvimento sustentável<sup>124</sup>.

---

<sup>122</sup> NUNES, Cleucio Santos, op. cit., p. 60.

<sup>123</sup> SEBASTIÃO, Simone Martins, op. cit., p. 188.

<sup>124</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa, op. cit., p. 11.

### 2.4.3 – A SÍNTESE NECESSÁRIA

Antes de se passar ao desenvolvimento sustentável e ao que ele representa para o Direito Ambiental brasileiro, é importante ressaltar o que resulta das explicações acerca do estágio avançado deste Direito. Como dito no tópico 2.4.2, a explicação de NUSDEO e CARNEIRO fornece bases econômicas ao pensamento de SOARES, MODÉ e FREITAS acerca do desenvolvimento do Direito Ambiental brasileiro. Em certo momento, e em razão dos influxos das discussões internacionais sobre meio ambiente (principalmente aquelas travadas na Conferência de Estocolmo), a consciência ambiental passou a ocupar papel de destaque na formulação das políticas econômicas do Estado brasileiro. Tal papel fica evidente com a criação, por lei, de uma Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) voltada à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (art. 4º, I da Lei 6.938/81).

O viés ambiental a ser considerado na formulação das políticas econômicas alcançou seu ápice na Constituição de 1988. O art. 170, VI diz que 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, na redação determinada pela Emenda Constitucional 42/2003) é um dos princípios gerais da atividade econômica. E o art. 225 estabelece, como dito, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida) e o dever, do Poder Público e da coletividade, de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A legislação brasileira contém hoje várias regras e princípios ambientais com o objetivo de limitar o poder econômico, equilibrando, ou tentando equilibrar, desenvolvimento econômico e defesa do meio ambiente. Se não é necessário mencionar todas estas regras e princípios aqui (vários serão mencionados adiante), é necessário, contudo, ressaltar que tais regras e princípios evidenciam a autonomia do Direito Ambiental em relação ao Direito Econômico e o papel daquele na inibição

do avanço econômico nutrido pelo manejo impróprio dos recursos disponíveis no meio natural<sup>125</sup>.

Isto fica claro quando se compreende a distinção entre regras e princípios. Luiz Roberto BARROSO e Ana Paula de BARCELLOS explicam, com fundamento em DWORKIN e ALEXY, que as regras são, normalmente, relatos objetivos, descritivos de determinadas condutas e aplicáveis a um conjunto delimitado de situações. O relato de uma regra geralmente especifica os atos a serem praticados para seu cumprimento adequado. Sua aplicação se opera na modalidade *tudo ou nada*: ou a regra regula a matéria em sua inteireza ou é descumprida. Na hipótese de conflitos entre duas regras, só uma será válida e irá prevalecer<sup>126</sup>.

Já os princípios contêm, normalmente, uma maior carga valorativa, um fundamento ético, uma decisão política relevante e indicam uma determinada direção a seguir. Desta forma, eles apresentam relatos com maior grau de abstração, não especificam a conduta a ser seguida e se aplicam a um conjunto amplo, por vezes indeterminado, de situações. Isto significa, numa ordem democrática, uma freqüente tensão dialética de princípios que apontam para direções diversas<sup>127</sup>. Exige-se, portanto, *ponderação*: à vista do caso concreto, o intérprete terá que aferir o peso que cada princípio desempenha na hipótese, sem necessariamente afastar um ou outro, mas possivelmente reduzindo o alcance de um por causa do outro<sup>128</sup>.

É certo que, mais recentemente, já se discute tanto a aplicação do esquema *tudo ou nada* aos princípios como a possibilidade de também as regras serem

---

<sup>125</sup> NUNES, Cleucio Santos, op. cit., p. 32. Nem sempre, porém, tais normas têm a eficácia social de que fala Tércio Sampaio FERRAZ JÚNIOR. Isto serve também para os tratados internacionais de meio ambiente. Basta lembrar que o problema ambiental vem atingindo proporções inquietantes no mundo. Vide FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio, *Introdução ao Estudo do Direito: Técnica, Decisão, Dominação*, 4ª ed., rev. e amp., São Paulo: Atlas, 2003, pp. 199/200.

<sup>126</sup> BARROSO, Luís Roberto e BARCELLOS, Ana Paula de, *O Começo da História. A Nova Interpretação Constitucional e o Papel dos Princípios no Direito Brasileiro in BARROSO, Luís Roberto (org.) A Nova Interpretação Constitucional: Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas*, Rio de Janeiro: Renovar, p. 338.

<sup>127</sup> *Ibidem*, pp. 339 a 342.

<sup>128</sup> "Qual forças com vetores diversos, cuja resultante indicará a direção a ser seguida pelo fenômeno físico, também os princípios jurídicos atuam num feixe, cabendo ao intérprete determinar a direção que dali resulta." SCHOUERI, Luís Eduardo, op. cit., p. 12.

ponderadas<sup>129</sup>. A discussão é bastante interessante, mas não cabe aqui. O que importa salientar é que a atuação das regras de Direito Ambiental se dá, à maneira de BOBBIO, pela imposição de sanções negativas, obstáculos, sanções positivas e expedientes de facilitação. Em outras palavras: os atos a serem praticados para cumprimento adequado das regras ambientais dependerão das medidas de desencorajamento e de encorajamento adotadas, que irão apenas/obstaculizar a degradação ambiental ou premiar/facilitar o cumprimento das exigências ambientais.

A medida deste encorajamento ou desencorajamento, a percepção de um ordenamento jurídico mais ou mesmo promotor, tudo isto dependerá da ponderação entre a maior ou menor carga valorativa dos princípios ambientais e da direção por eles indicada e a carga valorativa e a direção indicada pelos demais princípios do ordenamento. É em função desta ponderação que, nos dizeres de FERRAZ JÚNIOR, serão analisadas situações, analisadas, confrontadas e escolhidas determinadas avaliações e formuladas as regras<sup>130</sup>. No caso brasileiro, a ponderação exige entender o significado do princípio do desenvolvimento sustentável e da forma de sua atuação em conjunto com os princípios ambientais.

---

<sup>129</sup> **BARROSO**, Luís Roberto e **BARCELLOS**, Ana Paula de, op. cit., p. 343. Vide ainda **ÁVILA**, Humberto, *Teoria dos Princípios: da Definição à Aplicação dos Princípios Jurídicos*, 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

<sup>130</sup> **FERRAZ JÚNIOR**, Tércio Sampaio, *O Pensamento Jurídico de Norberto Bobbio in CARDIM*, Carlos Henrique (org.) *Bobbio no Brasil: um Retrato Intelectual*, São Paulo: Imprensa Oficial, 2001, pp. 50/51.