



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ - UENP**  
**FACULDADE ESTADUAL DE DIREITO DO NORTE PIONEIRO**  
*Campus de Jacarezinho*

---

**PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA**

**O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO DIREITO  
FUNDAMENTAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO  
MESTRADO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS**

**MARCOS ÂNGELO GRIMONE**

**Orientador: Prof. DR. REINÉRO ANTÔNIO LÉRIAS**

---

**JACAREZINHO (PR) – 2008**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ - UENP**  
**FACULDADE ESTADUAL DE DIREITO DO NORTE PIONEIRO**  
*Campus de Jacarezinho*

---

**PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA**

**O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO DIREITO  
FUNDAMENTAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

**MARCOS ÂNGELO GRIMONE**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas (área de concentração Função Política do Direito) da Fundação Faculdade Estadual de Direito do Norte Pioneiro – Universidade Estadual do Norte do Paraná, como exigência final para obtenção do título de Mestre em Ciências Jurídicas.

**Orientador: Prof. DR. REINÉRO ANTÔNIO LÉRIAS**

## RESUMO

O presente trabalho analisa e delimita o direito ao desenvolvimento sustentável no ordenamento jurídico brasileiro. Para tanto, realiza um pequeno resumo da história econômica brasileira, suas origens, características e fundamentos. A seguir, passa a apreciar a evolução do conceito de desenvolvimento a partir de um significado essencialmente econômico até sua incorporação à ciência do direito, transformando-se em um interesse juridicamente tutelável. Logo após, volta-se para a análise do surgimento dos movimentos ecológicos até as suas primeiras vitórias, ao inserir no plano jurídico internacional o debate sobre a necessidade da proteção ambiental. As preocupações sobre a proteção ambiental logo foram se tornando normas nos ordenamentos jurídicos dos Estados nacionais e, no caso brasileiro, não foi diferente. A partir de meados do século passado, normas que visavam à proteção ambiental começaram a ser elaboradas. Paralelamente a essa evolução, este estudo pretende demonstrar que a implementação dos direitos humanos na órbita interna de cada Estado está vinculada à melhoria das condições materiais de grande parcela da sociedade. Portanto, o desenvolvimento sustentável surge como um justo equilíbrio entre a preocupação em estabelecer normas de proteção ao meio ambiente e a necessidade de encontrar mecanismos econômicos capazes de oferecer aos mais pobres melhorias reais na condição de vida. Inicialmente, as Nações Unidas, por intermédio de conferências, relatórios e declarações, estimulam a busca por um conceito jurídico para o desenvolvimento sustentável. O debate por um conceito de desenvolvimento sustentável aos poucos ingressa na esfera dos Estados nacionais. No Brasil, o conceito de desenvolvimento sustentável como um direito surge com a Constituição de 1988, que institui uma série de mecanismos ao longo do texto para sua real existência. O presente trabalho procura detalhar quais seriam esses mecanismos. Também pretende demonstrar que o desenvolvimento sustentável, além de se constituir em um direito, também poderia ser catalogado como um direito de natureza fundamental, por meio de duas fundamentações básicas. A primeira delas diz respeito ao fato de que a Constituição de 1988 criou a possibilidade de reconhecimento de direitos fundamentais existentes em seu texto que não estariam expressos, mas sim decorrentes dos seus princípios. Desse modo, pretendeu-se mostrar que o direito ao desenvolvimento sustentável é um direito previsto na Constituição de maneira implícita e, que, portanto, possui legitimidade constitucional. O segundo argumento capaz de convencer sobre o caráter fundamental do direito ao desenvolvimento sustentável se baseia na possibilidade estabelecida pela Constituição de 1988 de incorporar outros direitos

fundamentais que não aqueles previstos em seu texto, por intermédio da adoção pelo Brasil de tratados internacionais que criem direitos fundamentais. Como o desenvolvimento sustentável foi elevado à condição de direito fundamental a partir da Conferência do Rio de 1992 e tendo o Brasil incorporado os tratados frutos daquela reunião ao seu ordenamento jurídico, é lícito concluir que o direito ao desenvolvimento sustentável possui índole fundamental. Assim, este estudo se conclui reconhecendo a existência do desenvolvimento sustentável como um direito e com natureza fundamental.

**Palavras-chave:** História econômica brasileira – Crescimento econômico – Desenvolvimento econômico – Desenvolvimento sustentável – Direitos fundamentais – Constituição Federal de 1988.

## ABSTRACT

This abstract examines and defines the rights to sustainable development in the Brazilian legal system. It brings a small summary of the Brazilian economic history, its origins, characteristics and foundations. The following will examine the evolution of the concept of development from a primarily economic significance to science until its incorporation into the law science, turning into a legally Guardianship interest. Then back to the analysis of the emergence of ecological movements until their first wins to embed in the international legal debate on the need for environmental protection. Concerns about environmental protection soon have become standards in the jurisdictions of national states and in Brazil was not different. From the middle of the last century, standards aimed at environmental protection began to be compiled. Parallel to this development, this study aims to demonstrate that the implementation of human rights in internal orbit of each state is bound to improve the material conditions of great part of society. Thus, sustainable development emerges as a fair balance between the concern to establish standards in environmental protection and the need to find economic mechanisms able to offer the poorest, real improvements in the condition of life. Initially ONU, through conferences, reports and statements, stimulate the search for a legal concept for sustainable development. The discussion of a concept for sustainable development is gradually entering the sphere of national states. In Brazil, the concept of sustainable development as a right arises with the 1988's Constitution, establishing a series of mechanisms throughout the text to its real existence. This abstract seeks to detail which these mechanisms are. Below, it demonstrates that sustainable development in addition to be a law could also be catalogued as a fundamental law of nature, through two basic reasons: The first of them relates to the fact that the Constitution of 1988 created the possibility of recognition of fundamental rights existing in the text, which would not be cast, but arising from its principles. Thus, if sought to demonstrate that the right to sustainable development is a right provided by the Constitution in a way implied, and which therefore has constitutional legitimacy. The second argument capable of convincing that the fundamental character of the rights to sustainable development is based on the opportunity created by the Constitution of 1988 incorporated into other fundamental rights than those provided for its content through the adoption by Brazil's international treaties, which create fundamental rights. How sustainable development was put in a position of a condition of fundamental law at the Rio Conference in 1992 and having

Brazil's meeting incorporated the topics treated to its legal system, is lawful that the conclusion to the rights to sustainable development is fundamentally to its nature. Thus, this study concludes acknowledging the existence of a sustainable development as a fundamentally right.

**Keywords:** Brazilian economic history – Economic growth – Economic development – Sustainable development – Fundamental rights – The Federal Constitution of 1988.

À DENISE,  
*com amor*

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1. ELEMENTOS DA ECONOMIA BRASILEIRA.....	4
1.1 Introdução.....	4
1.2 A terra e seus primeiros habitantes.....	5
1.3 A empresa agrícola: a cana-de-açúcar.....	6
1.4 Dos metais preciosos.....	10
1.5 O sistema econômico no Brasil independente.....	12
1.6 A industrialização brasileira.....	17
1.7 Conclusões parciais.....	25
2. O SURGIMENTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	26
2.1 Antecedentes do desenvolvimento sustentável.....	26
2.2 Dos movimentos ecológicos.....	28
2.3 A proteção jurídica do meio ambiente.....	31
2.4 Do crescimento ao desenvolvimento econômico.....	34
2.5 Do desenvolvimento sustentável no plano internacional.....	37
2.6 O desenvolvimento sustentável no plano filosófico.....	411
2.7 Conclusões parciais.....	43
3. O CONCEITO JURÍDICO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	466
3.1 O desenvolvimento sustentável como direito no ordenamento jurídico brasileiro.....	477
3.2 A existência do direito ao desenvolvimento sustentável no plano formal-constitucional.....	50
3.2.1 Dos princípios fundamentais constitucionais.....	50
3.2.2 Da ordem econômica na Constituição.....	53
3.2.3 Das normas constitucionais de defesa do meio ambiente.....	577
3.3 Da definição jurídica do direito ao desenvolvimento sustentável.....	58
3.4 Conclusões parciais.....	61
4. O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO DIREITO FUNDAMENTAL..	63
4.1 Direitos fundamentais: breve nota histórica.....	63
4.2 Da nomenclatura dos direitos fundamentais.....	66

4.3	Das dimensões dos direitos fundamentais.....	67
4.4	Da catalogação de um direito como fundamental .....	69
4.5	Da eficácia dos direitos fundamentais.....	70
4.6	Das características dos direitos fundamentais .....	71
4.7	O regime dos direitos fundamentais na Constituição de 1988.....	74
4.8	O desenvolvimento sustentável como direito fundamental..... <b>Erro! Indicador não definido.</b>	
4.8.1	O direito fundamental ao desenvolvimento sustentável implícito na Constituição .....	78
4.8.2	O direito ao desenvolvimento sustentável previsto em tratados internacionais.....	81
4.9	Conclusões parciais .....	866
5.	DOS MECANISMOS PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .....	87
5.1	Da efetividade material do direito fundamental ao desenvolvimento sustentável .....	87
5.2	A cena internacional .....	89
5.3	As normas de proteção ao meio ambiente.....	94
5.4	A intervenção no domínio econômico .....	97
5.5	Do zoneamento territorial.....	101
5.6	O orçamento público .....	104
5.7	Da política urbana .....	107
5.8	Da política de recursos hídricos .....	110
5.9	Eventuais conflitos entre o direito ao desenvolvimento sustentável com os demais direitos fundamentais .....	112
5.10	Conclusões parciais .....	113
6.	OS DEMAIS ATORES RESPONSÁVEIS PELA IMPLEMENTAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .....	1166
6.1	Dos agentes econômicos .....	116
6.2	O cidadão.....	1199
6.3	O Ministério Público .....	123
6.4	Das organizações não-governamentais .....	130
6.5	Do Poder Judiciário .....	133
6.6	Conclusões parciais .....	138
	CONCLUSÃO.....	140

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....**Erro! Indicador não definido.**8

## INTRODUÇÃO

As bases econômicas de determinada sociedade, em grande parte, delineiam a sua configuração social. Essa importância é tão acentuada que os estudos e diagnósticos acerca de determinada sociedade muitas vezes tomam em consideração apenas aspectos marcadamente econômicos.

Assim, a busca por um modelo econômico que satisfaça a maioria da parcela de certa sociedade é a base da aspiração de muitos grupos políticos e o fio condutor da ação do Estado moderno. Podemos, a propósito, afirmar que tais preocupações formam, *grosso modo*, um conjunto de ações e teorias denominadas vulgarmente por políticas econômicas.

Tais políticas econômicas nem sempre têm alcançado os objetivos propostos. A frustração entre os anseios e a realidade conduz a vários dilemas. Esses dilemas – cujas causas mais visíveis atualmente são a incapacidade de franquear a todos os integrantes de determinada sociedade o acesso à parcela dos benefícios gerados pela ação do conjunto da sociedade, bem como o crescente desequilíbrio entre a expansão da economia e a necessidade de preservação ambiental – levam indubitavelmente a tensões. Essas tensões estão particularmente presentes na sociedade brasileira.

Não se pode olvidar, por outro lado, que o Brasil está inserido num sistema de produção hegemônico, denominado de capitalismo. Portanto, as perspectivas de políticas econômicas existentes atualmente partem dessa premissa e encontram-se dentro dessa ótica.

Preocupados com as tensões provocadas, alguns estudiosos procuraram encontrar uma alternativa que pudesse satisfazer a necessidade de inclusão social dos setores mais carentes e ao mesmo tempo propor um modelo socioeconômico que permitisse o convívio harmônico com os recursos naturais. A essa alternativa tais estudiosos nomearam de desenvolvimento sustentável.

Como todo fenômeno social e político, aquela idéia aos poucos abandonou os círculos econômicos para então se tornar objeto de estudo de outras áreas do conhecimento, notadamente a ciência do direito.

A busca por um novo paradigma começou a surgir. A necessidade de um equilíbrio entre a melhoria das condições materiais de grande parte da sociedade brasileira com a proteção ao meio ambiente e a sadia qualidade de vida deixou de ser apenas um desafio, para tornar-se um direito, o direito ao desenvolvimento sustentável.

O objetivo deste trabalho é justamente procurar delinear o desenvolvimento sustentável sob o ponto de vista jurídico, em particular, averiguando seus contornos normativos.

Para tanto, necessário se impôs compreender, no primeiro capítulo desta dissertação, a evolução da história econômica do Brasil, suas características, seu modelo concentrador e excludente, as políticas públicas adotadas pelo Estado ao longo dos anos. Também procurou-se identificar os beneficiários diretos daquele modelo e bem assim os que teriam sido preteridos, para então poder estabelecer um quadro nítido acerca da qualidade das políticas econômicas no Brasil de hoje.

Também foi preciso traçar um panorama acerca das idéias sobre os conceitos de crescimento e desenvolvimento econômico. Afinal, tais conceitos comumente são considerados sinônimos, mas em realidade guardam nítidas distinções. Uma delas é o parâmetro a ser utilizado como índice de evolução econômica. Os critérios de escolha revelam se o índice permite a medição da evolução econômica em termos quantitativos ou qualitativos.

Da mesma forma, foi importante avaliar a evolução jurídica sobre a proteção ao meio ambiente, das regras que visam a sua proteção e os mecanismos normativos de convívio entre o homem e a natureza. Essa análise constituiu o segundo capítulo de nosso trabalho.

De outra banda, com o fim do regime militar, uma nova ordem jurídica precisava ser construída. Embora a abertura democrática tenha sido incompleta e as estruturas sociais da sociedade brasileira pouco se modificaram é possível afirmar que graças a participação de setores sociais mais dinâmicos algumas conquistas puderam ser consolidadas, principalmente no texto que simbolizaria a mudança daquela ordem, a Constituição de 1988.

Nesse texto jurídico-político já se encontravam presentes os anseios de uma sociedade justa e democrática, calcada no equilíbrio entre a melhoria das condições materiais dos mais pobres e a proteção ao meio ambiente. O texto constitucional é rico em pluralidade semântica e permite, desse modo, inúmeras interpretações sobre aquele tema.

Assim, o terceiro capítulo deste trabalho procurou estabelecer, sob o ponto de vista jurídico, qual a dimensão para esse equilíbrio, sindicando as possibilidades materiais dessa coexistência e procurando descobrir quais os aspectos normativos para tanto, a ponto de admitir a existência do desenvolvimento sustentável como um direito e não apenas como um princípio de política pública.

No quarto capítulo desta dissertação estabeleceu-se a perspectiva do direito ao desenvolvimento sustentável como direito fundamental.

Afinal, não se pode olvidar que a Constituição de 1988 instituiu uma nova dinâmica para os direitos fundamentais no Brasil, não só ampliando o rol daquele gênero, mas estabelecendo mecanismos de proteção e efetividade para eles. Portanto, foi nosso objetivo analisar, à luz da teoria dos direitos fundamentais, a perspectiva que o direito ao desenvolvimento sustentável poderia tomar.

Por fim, no quinto capítulo, procurou-se apontar alguns mecanismos para tornar o direito ao desenvolvimento sustentável mais efetivo. Como é cediço, o grande dilema dos direitos fundamentais é o déficit de efetividade que eles possuem. Desse modo, com intuito de suavizar esse quadro, propusemo-nos a apontar alguns mecanismos para amenizar aquele problema.

Cumprе ressalvar, por derradeiro, que o tema aqui levantado desperta grande interesse em diversas áreas do conhecimento humano, não apenas por sua magnitude, como também por envolver aspectos da vida cotidiana de muitas pessoas em nosso país.

A maneira como estabelecer as estratégias sobre política econômica e proteção ambiental será fundamental para o desenho social de nossa comunidade num futuro não muito distante. O direito, nesse aspecto, possui tarefa primordial. Sob essa ótica e por esse fundamento o presente trabalho evoluiu.

# CAPÍTULO 1

## ELEMENTOS DA ECONOMIA BRASILEIRA

### 1.1 Introdução

A vinculação do Brasil a Portugal foi consequência direta do modelo econômico que começava a se firmar no velho continente. A Europa vivia então a expansão do capitalismo mercantilista. Nesse modelo de produção baseado na troca de bens e produtos era de grande importância a existência de um intercâmbio com regiões que pudessem abastecer o crescente mercado europeu de produtos diversos.

O estabelecimento de uma rota com a região da atual Índia era fundamental para uma maior dinâmica desse regime de trocas. Como a rota tradicional para as Índias, que percorria a região do atual Oriente Médio, encontrava-se sob o controle de algumas cidades italianas e envolvia uma custosa negociação com os inúmeros povos que existiam no caminho, essencial seria a busca pelo oceano Atlântico de uma nova opção comercial. E Portugal e Espanha eram os países europeus que se encontravam em melhores condições para essa tarefa. Em consequência dessa expansão ultramarina o Brasil fora incorporado ao Império português.

O território brasileiro inicialmente não fora ocupado efetivamente pela administração portuguesa porquanto não se encontrou qualquer sinal de riqueza a ser explorada. Afinal, o interesse pela nova terra se manifestaria na exata medida de poder dela extrair frutos econômicos. A única atividade econômica que despertou interesse por parte da Coroa foi a extração de pau-brasil, árvore típica da mata atlântica, que forneceria corante para a nascente manufatura têxtil na Europa.

Essa atividade não teve o condão de fixar o homem europeu à nova terra, apenas foram criadas algumas feitorias que eram responsáveis pelo contato entre o europeu e os povos que aqui existiam e que se ocuparam em retirar aquele material.

Com a ameaça francesa em tomar parte do território e tendo em vista que a rota atlântica aberta para as Índias já sofria a concorrência de outras nações, Portugal então

resolveu assenhorear-se das terras recém-descobertas por meio de uma exploração econômica racionalmente dirigida.

## 1.2 A terra e seus primeiros habitantes

A porção do continente americano que mais tarde formaria o Brasil situa-se, em grande parte, na região tropical do Globo e era recoberta, ao menos em sua Costa Atlântica, por uma luxuriante floresta úmida com grande diversidade de fauna e flora até então desconhecidas pelo homem europeu.

As estações do ano dessa parte do Globo divergiam completamente das estações da Europa, e o regime de chuvas, os rios e o solo não possuíam similaridade com o velho continente.

Essa região já se encontrava ocupada por grupos humanos etnicamente bem definidos que viriam a ser chamados pelos conquistadores de índios. Esses grupos étnicos formavam populações distintas e encontravam-se em variados graus de evolução.

Pouco se sabe a respeito da composição socioeconômica desses grupamentos humanos, visto que eles não conheceram a escrita, e os relatos que os descrevem e que chegaram até nós se resumem à visão dos viajantes, jesuítas, servidores da Coroa e outros conquistadores, não possuindo, portanto, a devida neutralidade para se extraírem informações mais precisas a seu respeito.

O certo é que esses grupos viviam da extração e coleta de produtos que a natureza poderia lhes oferecer (frutas, caça, pesca, mel etc.), além de praticarem alguma agricultura, sendo as culturas da mandioca e do milho as mais conhecidas e utilizadas entre os povos americanos.<sup>1</sup>

Embora não possuíssem a riqueza material dos povos europeus, encontravam-se completamente adaptados às características da terra, tendo desenvolvido um modo de produção típico e em certa harmonia com os padrões naturais.

---

<sup>1</sup> Cf. HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Caminhos e fronteiras*. 3. ed. 2.<sup>a</sup> reimpressão. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 60.

### 1.3 A empresa agrícola: a cana-de-açúcar

Tendo em vista a necessidade de ocupação das novas terras e precisando inseri-las no contexto do capitalismo mercantilista que a Europa então vivia, a Coroa procurou estabelecer a produção de um bem que pudesse gerar riquezas imediatas ao Estado português.

As práticas agrícolas que Portugal desenvolvera em Açores e na ilha da Madeira despertaram a possibilidade de iniciar a produção, em escala comercial, de um produto que se adaptaria ao clima e ao solo brasileiro, bem como forneceria uma cobiçada riqueza ao mercado europeu. Inicia-se, dessa forma, a produção de açúcar a partir da cana-de-açúcar.

Para tanto, era necessário organizar a produção agrícola em moldes inéditos, afinal os que aqui já se encontravam no tempo da chegada dos portugueses apenas praticavam a agricultura para a subsistência e de maneira itinerante. A empresa agrícola que floresceu se estabeleceu em bases mercantilistas e dentro dos ditames do pacto colonial.

Essa produção agrícola politicamente orientada pela Coroa portuguesa se deu por intermédio do exclusivo colonial, ou seja, o monopólio da metrópole sob a comercialização do produto agrícola aqui introduzido, bem como a interdição na colônia de adquirir bens e produtos não oriundos de Portugal. Essa produção econômica, unicamente voltada a abastecer as necessidades do mercado europeu, tinha como unidade de produção a grande propriedade rural que, conforme definiu Caio Prado Júnior, é dimensionada “em larga escala, isto é, em grandes unidades produtoras – fazendas, engenhos, plantações (as *plantations* das colônias inglesas) – que reúnem, cada qual, um número relativamente avultado de trabalhadores”.<sup>2</sup>

Para a implementação dessa política econômica calcada no exclusivo colonial e baseada na grande unidade agrícola de monocultura, foi necessário que o Estado a impulsionasse, a estimulasse e a orientasse.

Por outro vértice, os escolhidos para a aquisição das terras, doadas sob o regime de sesmarias, deveriam ser dotados de determinadas características, ou seja, deveriam ter linhagem nobre, ser cristãos velhos e, sobretudo, manter-se leais à Coroa. Esses senhores

---

<sup>2</sup> PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. 1. ed. 47.ª reimpressão. São Paulo: Brasiliense, 2006. p. 20.

rapidamente se converteriam em homens de poder nas novas terras. Nas palavras de Raymundo Faoro:

A tradicional visão da sociedade da colônia dos dois primeiros séculos reduz as classes a duas, senão a uma, em seu dois pólos extremos: o proprietário rural, com engenhos e fazendas, contraposto à massa dos trabalhadores do campo, escravos e semilivres. O proprietário rural, com a economia assentada na sesmaria latifundiária, ganharia *status* aristocrático, em simbiose com a nobreza de linhagem.<sup>3</sup>

Para o completo êxito da empreitada outro fator preponderante seria o estabelecimento da mão-de-obra a ser empregada. Não foi difícil concluir pela introdução do trabalho cativo, por intermédio de escravos oriundos da África. Afinal, Portugal já possuía uma experiência com os cativos africanos antes mesmo da chegada ao continente americano. Ademais, as populações aqui existentes, por razões diversas, e ao menos na região da *plantation*, não entusiasmaram os senhores de engenho como opção de força de trabalho. Por fim, é de consignar que havia interesses comerciais de Portugal, e depois de outras potências européias, no comércio de negros da África para o Brasil. Tudo isso somado, iniciou-se aquela que seria a base da força motriz em nosso país, por quase quatro séculos, a escravidão africana. O negro foi largamente utilizado, na condição de escravo, para fazer mover as engrenagens da empresa agrícola. Convém esclarecer, contudo, que o cativo não era apenas empregado na produção agrícola, mas também fora empregado em qualquer atividade que reclamasse mão-de-obra. Assim, embora os escravos, em grande medida, fossem destinados ao engenho, também se destinavam às cidades para suprir as necessidades de pequenos comerciantes, profissionais liberais e até algumas atividades do Estado português.

Não se pode olvidar também que o negro, além de se traduzir em força motora, constituía riqueza, eis que possuía um apreciável valor econômico. Vultosos capitais foram empregados para a aquisição dos negros, sendo estabelecidas grandes empresas e geradas inúmeras riquezas no comércio transatlântico. Outrossim, houve o estímulo às atividades correlatas à escravidão, com a formação de empresas responsáveis pelo transporte e pessoas destinadas à venda dos cativos.

---

<sup>3</sup> FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. rev. Rio de Janeiro: Globo, 2001. p. 239.

Portanto, é possível afirmar que a escravidão não moldou apenas a forma da força motriz no Brasil, mas deixou marcas profundas em nossa sociedade, cujos traços ainda perduram.

Por razões geográficas e climáticas, a cana-de-açúcar foi introduzida em larga escala no Nordeste brasileiro, mais especificamente entre a região do Recôncavo baiano e Pernambuco.

Para a implementação dessa atividade, houve a derrubada compulsória da mata a fim de dar lugar à monocultura. Foi utilizado, da mesma forma, abundantemente material lenhoso para a construção dos engenhos e alimentação de suas caldeiras. As populações indígenas que viviam nessa região ou foram mortas ou escravizadas ou se deslocaram para o interior da colônia.

O financiamento da atividade açucareira, sua distribuição e comercialização efetiva ocorreram, em grande proporção, graças aos capitais holandeses<sup>4</sup> que foram responsáveis pela dinamização daquela empresa agrícola. Com a saída dos holandeses e a concorrência da produção nas Antilhas, anos mais tarde, a produção açucareira no Nordeste entraria em lento, mas inexorável, declínio.

Aqueles que se encontravam fora da produção da *plantation* tinham poucas alternativas para encontrar meios de sobrevivência, tanto assim é que os centros urbanos, que nessa época chegaram a se desenvolver, eram de pequeno vulto,<sup>5</sup> em nada se assemelhando às cidades da América espanhola do mesmo período, por exemplo.

Outras regiões da colônia, que não se interessaram diretamente pela produção da monocultura, a ela estavam, de algum modo, ligadas. A criação de gado, por exemplo, teve como elemento propulsor a necessidade de oferta daquele animal à região açucareira. Essa atividade escolheu terras de menor qualidade e se desenvolveu longe dos grandes centros urbanos, penetrando pelo vale do rio São Francisco, atingindo o atual Estado do Maranhão e Tocantins.<sup>6</sup> É certo, contudo, que essa atividade econômica nunca foi reconhecida como

---

<sup>4</sup> Cf. FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. 1.ª reimpressão. São Paulo: Cia. das Letras, 2004. p. 43.

<sup>5</sup> Cf. PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*, cit., p. 41.

<sup>6</sup> Cf. FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*, cit., p. 98.

expressiva, dado que não podia contar com a mão-de-obra escrava e estava à mercê das oscilações de mercado da região atlântica.

A capitania de São Vicente (atual São Paulo) foi a única que conheceu atividades econômicas, ao menos num primeiro momento, independentes do modelo de *plantation*. Naquela capitania, a produção existente de milho e trigo<sup>7</sup> não era voltada ao mercado externo, e sim para o abastecimento da população colonial, e ocorria em propriedades rurais menores; a mão-de-obra, embora fosse cativa, era essencialmente indígena e não africana.

A principal atividade econômica na capitania de São Vicente, aliás, consistia na organização de expedições para o interior da colônia com o objetivo de encontrar riquezas do sertão e aprisionar índios para a escravidão.<sup>8</sup> Essa atividade não rendeu grandes vantagens econômicas aos seus organizadores, permanecendo aquela região em grande pobreza<sup>9</sup> no período.

Verifica-se, pois, que a *plantation* dominara os esforços e a atenção da Coroa com o intuito claro de situar a colônia dentro do mercantilismo que surgira na Europa. No entanto, fora dos centros de dinamismo econômico daquele modo de produção, surgiram experiências na colônia um pouco diferenciadas, como foi a pecuária ou as atividades econômicas da capitania de São Vicente. Tais experiências marginais, no entanto, não lograram êxito expressivo, eis que despidas de uma organização e atenção mais efetivas. São mostras, contudo, de que, ao lado do modelo tradicional de ocupação da colônia, outros elos econômicos se formariam.

Dessa forma, forçoso constatar que a sociedade colonial brasileira se constituiu em torno da mão-de-obra escrava e da produção de produtos agrícolas. Esse desenho social particular, constituído por uma pequena elite que possuía os meios de produção e acumulava riquezas, de um lado e, de outro, um grupo extenso de pessoas alijadas das relações de poder e da fruição dos cômodos econômicos produzidos, e conseqüentemente lançada à miséria, é uma herança que ainda está presente, em alguma medida, em nossa sociedade atual.

---

<sup>7</sup> Cf. HOLANDA, Sérgio Buarque. *Caminhos e fronteiras*, cit., p. 174.

<sup>8</sup> Cf. MONTEIRO, John Manuel. *Negros da terra: índios e bandeirantes nas origens de São Paulo*. 1.<sup>a</sup> reimpressão. São Paulo: Cia. das Letras, 1995. p. 58.

<sup>9</sup> Cf. Idem, *ibidem*, p. 188.

## 1.4 Dos metais preciosos

No final do século XVII a situação econômica em Portugal não era uma das mais promissoras, pois, com o fim da união ibérica, haviam lhe sobrado poucas possessões ultramarinas. Ademais, os capitais flamengos, responsáveis pela dinamização da produção açucareira no Nordeste brasileiro, tinham partido. De outra parte, em outras regiões, longe da influência portuguesa, notadamente nas Antilhas, a produção de açúcar foi largamente incrementada, diminuindo desse modo o valor do açúcar no mercado reprimindo enormemente os ganhos dele obtidos.

A situação econômica na colônia começa a se modificar, em termos, quando, no início do século XVIII, expedições que partiam de São Paulo, alcançando o planalto central, encontraram metais preciosos. Ouro e diamantes foram achados em inúmeros pontos do Brasil central, como em Mato Grosso, Goiás, mas em Minas Gerais a produção aurífera conheceu os melhores resultados.

Rapidamente a Coroa portuguesa passou a organizar a sua extração, produção e comercialização sob regime de forte fiscalização, conforme aponta Caio Prado Júnior:

Em resumo, o sistema estabelecido era o seguinte: para dirigir a mineração, fiscalizá-la e cobrar tributo (o *quinto*, como ficou denominado), criava-se uma administração especial, a *Intendência de Minas*, sob a direção de um *superintendente*; em cada capitania em que se descobrisse ouro, seria organizada uma destas intendências que independia inteiramente de governadores e quaisquer outras autoridades da colônia, e se subordinava única e exclusivamente ao governo metropolitano de Lisboa.<sup>10</sup>

A extração de metais preciosos também requisitou mão-de-obra cativa para o desenvolvimento daquela empreitada. Os direitos de lavra ficaram garantidos aos poucos homens que desfrutaram daquele privilégio e o controle dos interesses do Império português, como descrito alhures, se encarregara de garantir largas divisas à Coroa.

Outra consequência imediata da descoberta dos metais preciosos foi o afluxo enorme de pessoas que, atraídas pela cobiça, ajudaram a formar cidades nas regiões das minas e povoar o interior da província. De fato, com a organização da produção aurífera, a Coroa

---

<sup>10</sup> PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*, cit., p. 57.

instala uma organização administrativa que o Nordeste açucareiro não conheceu, incrementando a urbanização da região.

Em termos sociais, contudo, a estrutura pouco se diferenciou da região açucareira. Um pequeno contingente de pessoas ligadas à Coroa ocupou os cargos administrativos e adquiriu os direitos de lavra. Boa parte da população, no entanto, era formada de negros escravos e homens livres pobres que não conheceram posição social, formando uma massa flutuante de pessoas sem renda que lhes garantisse uma sobrevivência própria.<sup>11</sup>

A organização socioeconômica da região das minas demonstrava que a acumulação de riquezas se concentrava nas mãos de poucos e havia um grande número de pessoas que viviam em condições de extrema pobreza.

A exploração do ouro foi intensa, no entanto conheceu rapidamente o declínio, pois o ouro ali existente era em sua maioria de aluvião e não havia a concentração de grandes jazidas. Assim, a prosperidade logo cedeu passo à decadência. Por outro lado, em nenhum momento houve a preocupação em desenvolver uma alternativa econômica para a região, pois todas as energias se concentravam na busca dos metais preciosos. Mesmo a produção de produtos alimentícios, por exemplo, era precária de modo que grande parte da população passava fome.

Por outro lado, boa parte das riquezas produzidas pelo ouro não permaneceu nem mesmo no império português, mas destinou-se a impulsionar o início da revolução industrial na Inglaterra.

Esse fluxo de riquezas entre aqueles países foi conseqüência do tratado de Methuen. Segundo esse acordo, celebrado entre Inglaterra e Portugal em 1703, houve o estabelecimento de concessões tarifárias à produção têxtil inglesa por parte de Portugal e concessões tarifárias aos vinhos portugueses pela Inglaterra.

Em conseqüência, a produção têxtil em Portugal não pôde mais competir com os panos ingleses que passaram então a dominar aquele mercado. Com o aumento de fluxos de riqueza vinda da colônia, Portugal passou a comprar em grande escala os produtos

---

<sup>11</sup> PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*, cit., p. 141.

manufaturados ingleses com o ouro brasileiro. Por conseguinte, a riqueza oriunda da colônia ajudou a impulsionar a revolução industrial inglesa.

### 1.5 O sistema econômico no Brasil independente

No fim do período colonial, Portugal ainda procurava manter as relações econômicas com sua colônia nos moldes da política econômica do antigo regime, qual seja a manutenção do exclusivo colonial, a política de monopólios, a produção econômica voltada ao abastecimento do mercado europeu de produtos agrícolas ou metais preciosos, mediante a utilização de mão-de-obra escrava,<sup>12</sup> o que permitiria pouco espaço para se dinamizarem outros mecanismos de produção econômica.

Ainda assim, algumas pesquisas no campo da historiografia econômica<sup>13</sup> apontam a existência de atividades econômicas responsáveis pela dinamização das trocas no interior da colônia e conseqüente acumulação de capitais. O certo, contudo, é que tais atividades não foram capazes de modificar a estrutura geral do sistema econômico aqui constituído.

Com as guerras napoleônicas, o bloqueio continental e a vinda da família real ao Brasil, estariam constituídas as bases para o desencadeamento da independência do nosso país.

A partir da independência brasileira, o quadro econômico não se altera substancialmente. Na verdade, a manutenção das tarefas alfandegárias favoráveis aos produtos manufaturados da Inglaterra, o baixo valor dos produtos agrícolas e a incapacidade da economia brasileira de superar o modo de produção colonial proporcionaram déficits crescentes na balança comercial, durante toda a primeira metade do século XIX. Esse saldo negativo seria neutralizado apenas com a contração de empréstimos crescentes,<sup>14</sup> o que se apresentaria como uma solução apenas parcial e fugaz.

Na segunda metade do século XIX, as condições gerais da economia brasileira conhecem melhorias. O modelo gestado na fase colonial manteve-se substancialmente o

---

<sup>12</sup> Cf. NOVAIS, Fernando Antônio. *Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial (1777-1808)*. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2005. p. 57-116.

<sup>13</sup> Cf. FRAGOSO, João Luís. *Homens de grossa aventura: acumulação e hierarquia na praça mercantil do Rio de Janeiro (1790-1830)*. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

<sup>14</sup> Cf. PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*, cit., p. 133.

mesmo, porém com o desenvolvimento da revolução industrial a procura no mercado europeu por determinados produtos agrícolas aumentou significativamente. Por outro lado, após o fim do tráfico negreiro houve a liberação de certo crédito que seria empregado então em outras atividades, dinamizando assim outros setores da economia.

No entanto, o fator decisivo para a melhoria geral da economia brasileira foi o café. Esse produto conhecido há muito tempo entre os europeus começou ter seu uso vulgarizado na Europa e nos Estados Unidos a partir da revolução industrial.

A revolução industrial iniciada na Inglaterra modificou de maneira indelével o modo de produção econômica até então conhecido. Muitos fatores contribuíram para essa revolução. Destaquem-se inicialmente as melhorias científicas que impulsionaram a produção em larga escala. Afinal, com a invenção da máquina a vapor, da ferrovia e mais tarde da eletricidade, a velocidade na produção e comercialização dos produtos aumentou enormemente.

Outra contribuição fundamental para a melhoria contínua da produção foi o adestramento da mão-de-obra. Os homens, até aquele momento histórico, ditavam o ritmo da produção econômica segundo o ritmo da natureza. Esse estilo de produção, no entanto, não surtia efeitos na produção industrial que reclamava um ritmo crescente. Urgia, pois, modificar a relação do homem com o trabalho. A respeito ponderou Hobsbawm:

Em primeiro lugar, todo operário tinha que aprender a trabalhar de uma maneira adequada à indústria, ou seja, num ritmo regular de trabalho diário ininterrupto, o que é inteiramente diferente dos altos e baixos provocados pelas diferentes estações do trabalho agrícola ou da intermitência autocontrolada do artesão independente. Os empregadores britânicos daquela época, como os sul-africanos de hoje em dia, constantemente reclamavam da “preguiça” do operário ou de sua tendência para trabalhar até que tivesse ganho um salário tradicional de subsistência semanal, e então parar. A resposta foi encontrada numa draconiana disciplina de mão-de-obra (multas, um código de “senhor de escravo” que mobilizava as leis em favor do empregador etc.), mas acima de tudo na prática, sempre que possível, de se pagar tão pouco ao operário que ele tivesse que trabalhar incansavelmente durante toda semana para obter uma renda mínima.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> HOBBSAWM, Eric. *A era das revoluções: 1789-1848*. Tradução de Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. 19. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005. p. 79.

Fundamental, desse modo, a ingestão de substâncias como a cafeína que estimularia os operários a produzir por um período de tempo maior, aumentando freneticamente a produção.

Por outro lado, a revolução industrial, para encontrar o êxito desejado, necessitaria de uma abertura paulatina, mas irreversível, de mercados, não apenas o inglês. A revolução industrial evoluiu rapidamente entre os países centrais, primeiro na Inglaterra, depois na Alemanha, Bélgica, França e partes da Itália e posteriormente nos Estados Unidos.

A propósito, os Estados Unidos tomariam, por razões diversas, a liderança como potência hegemônica do processo produtivo industrial, inclusive lançando teorias produtivas próprias como o fordismo, que implicava na especialização da produção e a ampliação dos mercados consumidores, contaminando, dessa forma, os chamados países periféricos, que se inseriram de maneira tardia, incompleta e limitada no capitalismo industrial.

Com efeito, o Brasil rapidamente inseriu-se nesse sistema, ofertando aquilo que sua economia poderia produzir em larga escala: produtos agrícolas. Por outro lado, essa introdução paulatina ao mercado mundial, alinhavado pela revolução industrial, obrigou o Brasil a extinguir o tráfico de escravos, limitar a mão-de-obra cativa e, por fim, extinguir o trabalho compulsório, que se mostraria incompatível com a ampliação contínua dos mercados de consumo.

O café rapidamente se adaptou às condições climáticas do Sudeste. Sua expansão se iniciou pelo Vale do Paraíba, iniciando pelo lado fluminense, mas logo sua produção se concentraria no Estado de São Paulo. As terras vermelhas da região oeste do Estado alimentariam, com vigor, uma produção cada vez maior.

A produção ocorreria em grandes propriedades agrícolas que seriam formadas em detrimento da derrubada da mata atlântica, causando desequilíbrios ambientais severos na época. A respeito, anota Richard Gonçalves André:

O desflorestamento determinou o desaparecimento de diversos espécimes animais e vegetais, desestruturando a cadeia alimentar formada ao longo de milhares de anos. Não é casual a proliferação das formigas saúvas, que assolavam as fazendas cafeicultoras, já que predadores naturais, como

algumas espécies de aracnídeos, eram exterminados pela profunda alteração de seu habitat.<sup>16</sup>

No tocante à força de trabalho, a mão-de-obra empregada inicialmente foi a escrava. Com o fim do tráfico de escravos, em meados do século XIX, e com a exaustão do comércio interprovincial de cativos, contudo, os cafeicultores paulistas começaram a empregar mão-de-obra livre, em sua maioria imigrantes europeus.

De qualquer maneira, quer no caso da mão-de-obra cativa, quer no da mão-de-obra remunerada, as condições para os trabalhadores eram extremamente penosas e insalubres nas fazendas paulistas.

Os ganhos com o produto, no entanto, durante todo o último quartel do século XIX foram extremamente vantajosos aos cafeicultores. A balança comercial brasileira, em função das exportações do grão, passou a ser gradativamente superavitária.

O dinamismo do café, embora tenha levado a uma melhoria da infra-estrutura do Império brasileiro, inicialmente com a construção de vias e após com a introdução crescente das ferrovias, e a melhoria dos portos do Rio de Janeiro e Santos de fato pouco alterou as condições gerais da economia brasileira no período.

Mesmo esse incremento na infra-estrutura do País atendia mais aos interesses dos exportadores, do que viabilizava outros pólos econômicos. Além do café, apenas o algodão, plantado sobretudo no Maranhão, conheceu rápida expansão econômica, principalmente no período da Guerra de Secessão nos Estados Unidos.

A produção do algodão se constituiu também nos moldes da *plantation* e tinha o propósito de alimentar a indústria fabril inglesa. Esse produto não conheceu a primazia conferida ao café e sofreu, durante o século XIX, uma decadência em função da concorrência de outras nações produtoras.

O próprio café enfrentaria a decadência, pois, com a procura crescente no mercado internacional do produto em meados do século XIX, houve uma expansão contínua

---

<sup>16</sup> ANDRÉ, Richard Gonçalves. Cafeicultura e degradação ambiental. In: MARTINEZ, Paulo Henrique (Org.). *História ambiental paulista: temas, fontes e métodos*. São Paulo: Senac, 2007. p. 154.

dessa lavoura, o que fez com que os preços internacionais se estabilizassem já no final do século XIX.<sup>17</sup> Entretanto, o mesmo não ocorreu com a produção, que continuou em acentuada elevação, resultando então em crises de superprodução, que se tornariam freqüentes, levando os fazendeiros a pleitear um auxílio do Estado para a manutenção de seus interesses.

Nesse momento, inaugura-se na história da política econômica um mecanismo que se tornaria recorrente. O Estado passa a intervir na economia com o propósito de auxiliar determinados grupos sociais, em detrimento do bem comum da sociedade. O governo federal, então, passa a comprar os excedentes de café com o fim de manter artificialmente os preços em alta, comprometendo parte do erário público nessas operações e inflando ainda mais a crise, pois a produção do café, em vez de refluir, continuou em alta, aumentando desse modo a pressão sobre o preço do produto, já desvalorizado.

Essa intervenção desastrosa poderia ter sido operada de maneira diversa, no entanto o Estado preferiu satisfazer interesses imediatos e talvez inconfessáveis. A avaliação de Caio Prado Júnior a respeito daquela política de socorro é negativa:

Tudo se teria resolvido com um sistema de crédito que amparasse os produtores e não os deixasse na contingência de venderem precipitadamente a sua produção. Não será a solução escolhida. Optar-se-á por um expediente oportunista que consistirá em intervir no mercado com compras maciças para forçar a alta. É difícil averiguar hoje até onde teriam as manobras de interesse ocultos contribuído para uma solução tão precária e de caráter especulativo. Os grandes proveitos que dela tirarão grupos financeiros que nada tinham de comum com os produtores autorizam-nos contudo suposições verossímeis.<sup>18</sup>

Verifica-se, portanto, que a interferência estatal apenas ampliou e irradiou a crise, fazendo com que a sociedade brasileira suportasse um ônus do qual ela não foi a responsável. De outro turno, aqueles que haviam lucrado com o café durante anos, constituindo e mantendo relações de poder, inibindo a ascensão de outras atividades econômicas, naquele momento convocavam o Estado a suportar seus prejuízos.

Outras culturas agrícolas que de certa maneira haviam se desenvolvido ao longo do século XIX e início do século XX, como o algodão, o cacau e a borracha, conheciam ciclos econômicos assemelhados ao do café. Após um desenvolvimento inicial, estimulado sempre

---

<sup>17</sup> Cf. PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*, cit., p. 229

<sup>18</sup> Idem, *ibidem*, p. 230.

pelo mercado internacional, ante a falta de visão modernizadora de seus empreendedores, que se limitavam a produzir em larga escala, sem preocupações maiores com a qualidade, o processamento e a industrialização, os produtos passavam a sofrer uma concorrência de outras regiões do planeta. Com isso, ocorria a depreciação geral do valor do gênero, trazendo, dessa forma, a decadência daquele ciclo para os produtores brasileiros que se mantinham no ciclo vicioso até o esgotamento dos meios econômicos e muitas vezes recorriam ao Estado para contornar a crise.

## **1.6 A industrialização brasileira**

As tentativas de industrialização do País no século XIX esbarraram em inúmeras dificuldades. Inicialmente, cumpre ressaltar que no campo político a matéria despertava pouco interesse porquanto o Poder Legislativo, dominado pelos grandes produtores rurais, estava motivado apenas para formular políticas a fim de manter a produção agrícola para o exterior.

Ademais, o mercado interno brasileiro era diminuto e caracterizado por uma grande assimetria, qual seja um núcleo superior reduzido composto essencialmente por grandes proprietários rurais e que comprava tão-somente produtos importados, uma classe média inexpressiva, formada por funcionários públicos subalternos, pequenos comerciantes, entre outros, incapaz de formar uma demanda de consumo considerável. Logo abaixo, uma grande massa de homens livres sem renda apreciável, convivendo principalmente no meio rural e sob as franjas do sistema da grande propriedade agrícola.<sup>19</sup> Esses homens que exerciam as mais diversas atividades, como tropeiros, vendeiros, pequenos sitiantes e agregados, sobreviviam à margem do sistema capitalista mantendo uma relação de subordinação pessoal com os grandes fazendeiros, sendo incapazes de gerar riquezas fora daquele sistema de dominação. Por fim, uma massa apreciável, mas em contínuo declínio, de cativos que evidentemente encontrava-se fora de qualquer sistema de consumo.

A partir do primeiro quartel do século XX, em consequência de uma reunião de fatores, houve o desencadeamento de um ciclo de industrialização no Brasil. Esses fatores são os mais diversos, mas pode-se destacar um dos mais relevantes, como o processo de

---

<sup>19</sup> Cf. FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. *Homens livres na ordem escravocrata*. 4. ed. São Paulo: Unesp, 1997. p. 66-113.

urbanização do Brasil a partir da entrada dos imigrantes europeus, o que facilitaria a formação de um mercado consumidor, ao mesmo tempo em que haveria o fornecimento de mão-de-obra para as fábricas que começariam a surgir.

Há também o estímulo de outras atividades econômicas produzido pelo acúmulo de capitais oriundos do fim do comércio transatlântico de cativos e do progresso oriundo da cultura cafeeira.<sup>20</sup>

Ademais, os déficits crescentes da balança comercial ocasionados em função das crises com o café encarecem a compra de produtos importados e levam a um lento, porém gradativo, movimento de substituição de importações por produtos nacionais.

Por fim, houve por parte do Estado, diretamente ou por intermédio de concessões, a criação de uma infra-estrutura capaz de fornecer meios para o desenvolvimento das indústrias no País. Os espaços urbanos, notadamente as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, sofreram intervenções de monta, houve a abertura de novas estradas e a consolidação das estradas de ferro. A eletrificação do País, em particular no Rio de Janeiro e em São Paulo, mediante a criação de inúmeras hidrelétricas, forneceu subsídios à industrialização.<sup>21</sup>

Essa industrialização é fruto de uma evolução capitalista que o Brasil, apesar dos percalços, passou a conhecer. Segundo Florestan Fernandes, é possível apontar três fases distintas do capitalismo no Brasil:

A fase de eclosão do mercado capitalista moderno é, na verdade, uma fase de transição neocolonial. Sua delimitação pode ir, *grosso modo*, da abertura dos Portos até aos meados ou à sexta década do século XIX (tomando-se, como ponto de referência, as evidências históricas da crise estrutural irreversível do sistema escravista). A fase de formação e expansão do capitalismo competitivo se caracteriza pela consolidação e disseminação desse mercado e por seu funcionamento como fator de diferenciação do sistema econômico. Ela compreende, pois, tanto o período de consolidação da economia urbano comercial quanto a primeira transição industrial verdadeiramente importante; e vai, *grosso modo*, da sexta década ou do último quartel do século XIX até a década de 1950, no século XX. A fase de irrupção do capitalismo monopolista se caracteriza pela reorganização do mercado e do sistema de produção, através de operações comerciais, financeiras e industriais de grande corporação (predominantemente estrangeira, mas também estatal ou mista). Embora as tendências para essa

---

<sup>20</sup> Cf. FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. *Homens livres na ordem escravocrata*, cit., p. 260.

<sup>21</sup> Cf. Idem, *ibidem*, p. 261

evolução sejam anteriores, ela só se acentua no fim da década de 1950 e só adquire caráter estrutural posteriormente à “Revolução de 1964”.<sup>22</sup>

Frise-se, contudo, que a industrialização que aqui se desenvolveu foi de maneira tardia, incompleta, amplamente dependente do capital externo ou de recursos públicos e que se inseriu dentro de um regime de capitalismo periférico.

Importante lembrar também que a industrialização, embora tenha promovido modificações na estrutura social brasileira, não alterou significativamente a composição econômica da sociedade nacional.

Passaram a formar o ápice da pirâmide, ao lado dos grandes proprietários agrícolas, também os industriais. Na outra ponta, os operários passaram a constituir a base da pirâmide social, tendo essa classe conhecido um grande aumento, desde a sua origem até o final do século XX, quando então começou a declinar numericamente.

Os operários brasileiros, como acontecera com os operários ingleses, padeceram de inúmeras espoliações e maus-tratos, ocorrendo freqüentemente, no início do XX, as greves tanto em São Paulo como no Rio de Janeiro. As condições gerais dos trabalhadores eram péssimas, os salários insuficientes para a manutenção de suas necessidades básicas diárias, as moradias resumiam-se a cortiços ou a pequenos imóveis localizados em bairros operários. Os serviços públicos de transporte, educação e saúde eram muito precários ou inexistentes. Enfim, a formação da classe operária no Brasil em nada diferiu da formação da classe operária européia ou norte-americana.

No período inicial do capitalismo industrial brasileiro (final do século XIX e início do século XX), a exploração de inúmeros serviços e atividades passou a ser regida pelo novo modelo. Assim, a produção e fornecimento de energia elétrica, operação de serviços públicos, exportação de produtos agrícolas ou derivados industrializados, carnes, minérios, produção bens não duráveis, semiduráveis e duráveis, loteamento de terrenos, construção de casas ou terrenos, operações de crédito, financiamento, projetos de desenvolvimento agrícola

---

<sup>22</sup> FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 5. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2006. p. 265.

ou urbano eram realizados por empresas capitalistas de maneira autônoma ou em parceria com o Estado.<sup>23</sup>

Com a deflagração da Primeira Guerra Mundial, da crise da bolsa de Nova York (1929) e da Revolução de 1930, que encerrariam um período liberal na economia mundial e brasileira, o modelo capitalista industrial começa a sofrer mudanças.

A participação do Estado brasileiro na economia é acentuada no período do Estado Novo e após a entrada do Brasil no conflito mundial ao lado dos aliados. Essa condição no conflito permitiu ao Brasil receber apoio dos Estados Unidos, inclusive para formar as bases de uma nova evolução industrial, com a construção, por exemplo, da Siderúrgica Nacional, localizada em Volta Redonda no Estado do Rio de Janeiro.

Essa política econômica, de substituição das importações, dirigismo estatal, incentivo à indústria nacional, não foi fruto de um consenso popular, tampouco de um apelo dos próprios industriais, mas partiu da elite política do Estado Novo, em particular dos círculos militares,<sup>24</sup> que desejavam suplantar em pouco tempo a realidade agrícola do País e torná-lo auto-suficiente.

Com o fim do conflito mundial, a volta da democracia no Brasil e o surgimento da Guerra Fria, as políticas econômicas começam a sofrer um novo intenso debate ideológico.

Por um lado, havia aqueles que, alinhados à doutrina norte-americana, propagavam uma menor intervenção do Estado na economia e a liberação dos capitais do controle estatal. De outro lado, estavam os que, alinhados ao programa socialista, entendiam que o Estado deveria controlar mais e melhor os capitais, deveria intervir de maneira mais direta na economia, inclusive constituindo empresas públicas e impedindo que setores chamados estratégicos, como o setor de infra-estrutura e o energético, pudessem ser operados por empresas estrangeiras.

O Brasil, no período que antecede o golpe de 1964, manteve-se equiparado politicamente aos Estados Unidos, porém mantendo políticas econômicas dúbias. Em alguns

---

<sup>23</sup> Cf. FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*, cit., p. 298-299.

<sup>24</sup> Cf. SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo (1930 -1964)*. Tradução coordenada por Ismênia Tunes Dantas. 13. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003. p. 70.

momentos, houve a nacionalização de parte da atividade econômica e a criação de empresas públicas, como a Petrobrás. Ademais, surgiram políticas econômicas no sentido de estabelecer maiores conquistas sociais aos trabalhadores empregados e controle de preços.

Em outros momentos, no entanto, a política econômica convergiu no sentido de uma maior liberação, com a diminuição do valor dos impostos de importação, a liberação dos preços das mercadorias e a permissão às empresas multinacionais de remeter às suas matrizes os lucros aqui auferidos.

Um acontecimento particularmente importante desse período foi o governo de Juscelino Kubitschek, ocasionando uma extraordinária expansão da indústria,<sup>25</sup> que cresceu entre 1955 a 1960 mais de 80%. Ainda nesse período, era prestigiada, do ponto de vista institucional, a teoria do desenvolvimentismo,<sup>26</sup> doutrina econômica que se distinguiu por perseguir uma rápida taxa de crescimento, por intermédio de políticas de facilitação do crédito às indústrias, principalmente a de base, expansão dos investimentos públicos, notadamente nas áreas de infra-estrutura. Também se promoveu atração ao crédito estrangeiro, notadamente mediante a instalação de empresas multinacionais, bem como de benefícios fiscais e garantias no repatriamento dos lucros aos países de origem.

Essa concepção de planejamento econômico que existiu durante o período JK foi fruto das idéias divulgadas pela Cepal,<sup>27</sup> que tinha como princípio a concepção de que seria necessária a contribuição do Estado para se atingir o desenvolvimento econômico nas condições das economias periféricas das economias latino-americanas.

Com o golpe de 1964, as idéias vinculadas à teoria do desenvolvimentismo ganharam força. Houve a criação de inúmeras empresas públicas que passaram a intervir na área econômica, aumentando a atração ao capital estrangeiro de maneira significativa.

No entanto, durante o regime de exceção, com ausência de vozes discordantes, foi possível unificar de maneira plena a ação governamental e a vontade empresarial, propiciando

---

<sup>25</sup> Cf. SKIDMORE, Thomas. *Brasil...*, cit., p. 205.

<sup>26</sup> Cf. Idem, *ibidem*, p. 205.

<sup>27</sup> Cepal – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, criada em 1948. Fórum instituído para sintetizar idéias econômicas para os países daquela região que durante anos gozou de ampla legitimidade entre os economistas daquela localidade e teve em Celso Furtado um dos grandes expoentes brasileiros.

o espaço típico para o crescimento da economia.<sup>28</sup> Ademais, o mundo ocidental vivia um momento de expansão do crédito que permitiria a contração de empréstimos pelos países periféricos, com o escopo de estimular ainda mais o crescimento econômico de seus países, mediante a edificação de grandes obras de infra-estrutura. O Brasil não ficou imune a esse processo. Obras como Itaipu, a ponte Rio-Niterói e a rodovia transamazônica são os exemplos mais conhecidos, mas não os únicos, desse processo vivido no País.

As transformações também se fizeram sentir no campo. O modelo capitalista de produção também foi instituído e se adaptou bem ao sistema de grandes unidades agrícolas existentes no País desde o início de nossa colonização.

Por outro lado, a tecnologia agrícola era estimulada por meio da criação de empresas agrícolas, como a Embrapa, e da importação de inúmeros produtos oriundos da revolução verde, úteis no controle de pragas e na melhoria na qualidade dos insumos.

Todas essas condições impulsionaram a expansão da fronteira agrícola brasileira. Regiões como o Centro-Oeste brasileiro e a Amazônia, antes quase inexplorados, passam a ser ocupados mediante o regime da grande empresa agrícola de caráter capitalista. Essa expansão leva à conversão de extensas áreas do cerrado brasileiro e de parte da floresta Amazônica em áreas de cultivo e pastagem.

Esse modelo agrário proporcionou a expulsão de pequenos posseiros, de comunidades indígenas e tradicionais, a diminuição do número de pequenas propriedades rurais e o vilipêndio da agricultura familiar.

No final da década de 70 do século XX, o modelo econômico autoritário começa a sofrer uma crise. Com a elevação dos preços do petróleo e um processo de contínua inflação no plano internacional, o crédito fácil chega ao fim e o Brasil começa a vivenciar uma lenta, porém inexorável, estagnação econômica acompanhada de uma inflação contínua.

O ciclo militar tem fim em 1985, com a eleição de um novo Presidente civil eleito pelo colégio eleitoral e a convocação de uma nova Assembléia Nacional Constituinte.

---

<sup>28</sup> Cf. FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil...*, cit., p. 301.

O legado econômico desse período foi bem expressivo. O País deixara de ser essencialmente agrícola para se tornar uma nação industrializada, ainda que sob um regime periférico. Por outro lado, a concentração de renda durante todo o período aumentara consideravelmente<sup>29</sup> e o salário mínimo perdera seu poder de compra.

Por conseguinte, verificou-se que a industrialização no período havia seguido um modelo incapaz de incorporar à maioria da população os frutos da modernidade e do progresso técnico. Essa industrialização não havia rompido com a vulnerabilidade e a dependência externa, apenas alterado sua natureza.<sup>30</sup>

A redemocratização do País é marcada pela exigência de reformas sociais que pudessem alterar a desigualdade social e promover a inserção das camadas mais pobres da população aos benefícios econômicos que o País produzia. A concepção de que o bolo deveria crescer para depois reparti-lo, cunhada por um célebre ex-Ministro da Fazenda, não fazia mais sentido.

No plano internacional, com o fim da Guerra Fria em consequência do colapso do mundo comunista, as idéias liberais defendidas por teóricos dos governos Thatcher no Reino Unido e Reagan nos Estados Unidos passaram a ganhar corpo no mundo ocidental. Segundo esses teóricos, o Estado deveria deixar o seu papel de interventor na economia, transferindo à iniciativa privada suas empresas públicas, permitindo que a exploração de serviços públicos, como a telefonia, transporte, infra-estrutura, mineração, entre outros, fossem passados às mãos privadas.

Essas idéias logo ganharam corpo no Brasil. Um rápido e intenso processo de privatização foi implementado na última década do século passado. Com a estabilização monetária e o controle da inflação, a idéia da privatização dos serviços públicos, da exploração de matérias-primas, da desregulamentação da economia e da diminuição do papel do Estado logo ganhou adesão entre nós.

---

<sup>29</sup> Cf. SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo (1964-1985)*. Tradução de Mário Salviano Silva. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004. p. 548-549.

<sup>30</sup> Cf. RISTER, Carla Abrantkoski. *Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e conseqüências*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 204.

Essas reformas liberais também promoviam a integração dos fluxos econômicos entre as Nações, permitindo a livre circulação dos capitais e o intercâmbio intenso das instituições financeiras.

Essa integração econômica proporcionou a diminuição do papel do Estado-nação e o aumento da integração das economias. Contudo, essa integração ocorreu de maneira assimétrica, privilegiando as economias centrais e o capital financeiro. Esse movimento intenso, denominado “globalização”, acelerou a possibilidade de as empresas multinacionais diversificarem suas forças produtivas ao redor do mundo. Acentuou-se, assim, uma divisão internacional do trabalho, formando redes e circuitos informatizados, por meio dos quais as transnacionais e os bancos moviam o capital pelos centros financeiros do mundo.<sup>31</sup>

A globalização, não obstante tenha promovido mudanças na sociedade brasileira, não foi capaz de diminuir os desequilíbrios socioeconômicos aqui existentes, ao contrário, em certa medida os acentuou.

A sociedade brasileira tornou-se uma sociedade urbana, porém marcada essencialmente por desequilíbrios de naturezas diversas. Existem desequilíbrios regionais, na medida em que as regiões do Sul e Sudeste possuem maior fôlego econômico que as demais. Há desequilíbrios intra-regionais, pois numa mesma região as grandes capitais acumulam maiores riquezas em detrimento das cidades localizadas nas regiões interiores, e os desequilíbrios locais, pois alguns bairros possuem melhor infra-estrutura do que outros.

No entanto, o maior desequilíbrio ainda é o de natureza social. Vejamos. A pirâmide socioeconômica brasileira é formada por uma pequena elite que acumula boa parte do capital e das riquezas do País e logo abaixo convive uma classe média constituída por setores urbanos e rurais de composição heterogênea, mas ainda incapaz de formar um corpo coeso e significativo, e, por fim, na base está uma significativa parcela da população alijada dos bens econômicos produzidos pela sociedade. Essa parcela maior da população conhece a prestação de serviços públicos essenciais de maneira deficiente como saneamento básico, saúde, educação, moradia ou segurança pública.

---

<sup>31</sup> Cf. IANNI, Octávio. *Teorias da globalização*. 13. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 69.

## 1.7 Conclusões parciais

Verifica-se, pois, que a história econômica do Brasil é marcada por sua inserção nos modos de produção dos países centrais, inicialmente no capitalismo comercial que floresceu na Europa e, em seguida, no capitalismo industrial, que se estabeleceu na Inglaterra e nos Estados Unidos; mais recentemente, no capitalismo financeiro, que se manifesta por meio dos mecanismos de globalização.

Essa participação, conforme procuramos demonstrar, foi sempre assimétrica e proporcionou ganhos a uma pequena classe que detinha os meios de produção em detrimento de uma imensa maioria de despossuídos, além de ressaltar que a economia brasileira foi marcada pela intensa participação do Estado, diretamente ou por intermédio de patrocínio de medidas indutoras. No entanto, essa participação do Estado, em vez de diminuir a assimetria social, impulsionou seu aumento.

Por outro lado, todas essas atividades econômicas que marcaram o capitalismo industrial no mundo, rumo ao aumento contínuo da produção de bens e serviços, e a paulatina, mas inexorável, agregação de economias periféricas ao sistema começaram a produzir significativas modificações geoclimáticas. Afinal, a produção é baseada em ciclos econômicos marcantes e exigiu, como ainda exige, o aumento de áreas para a agricultura e pecuária, a produção de dejetos industriais inservíveis que são lançados no meio ambiente, a produção de substâncias como o gás CFC (cloro-flúor-carbono) e o gás carbônico que, respectivamente, afetam a camada de ozônio da Terra e criam o efeito estufa, colocando, sobremaneira, em risco a existência da vida humana no planeta.

Todos esses desdobramentos negativos estão vinculados à atividade humana e não se traduziram em nenhuma espécie de melhoria nas condições de vida da maioria da população.

## CAPÍTULO 2

### O SURGIMENTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O desenvolvimento sustentável é fruto de um processo de maturação de parte do pensamento econômico, que se constituiu e evoluiu ao longo do século XX. Esse processo, fruto de eventos históricos precisos, permitiu ampliar o horizonte acerca da necessidade da melhoria das condições materiais da população. Vejamos, pois, quais seriam esses antecedentes.

#### 2.1 Antecedentes do desenvolvimento sustentável

Como procuramos demonstrar no primeiro capítulo, o impulso econômico ocorrido no Brasil foi socialmente injusto e ambientalmente degradante. Também assinalemos que esse impulso econômico esteve ligado, desde o início, com o modo de produção existente nos países centrais (inicialmente Europa e depois Estados Unidos) e que a participação do Brasil nesse modelo de produção se manifestou de maneira periférica, limitada e incompleta.

No entanto, o modo de produção capitalista, que teve por base a livre iniciativa econômica, a apropriação privada dos meios de produção e o aumento contínuo do consumo, não alterou apenas as relações socioeconômicas, operou também mudanças políticas e disseminou novas orientações filosóficas, ou seja, forjou o nascimento de um novo paradigma.

Esse paradigma oriundo do sistema capitalista estabeleceu como idéia-força a noção de que a melhoria das condições de vida da população estaria vinculada ao intenso e constante crescimento econômico<sup>32</sup> e que essa melhoria só poderia ser mensurável com noções objetivas vinculadas ao aumento dos bens e serviços.

A economia viu-se aprisionada à idéia da necessidade de crescimento como resposta ao enfrentamento dos desafios sociais existentes. Capra sintetiza essa concepção da seguinte maneira:

---

<sup>32</sup> Cf. CAPRA, Fritjof. *O ponto de mutação: a ciência, a sociedade e a cultura emergente*. Tradução de Álvaro Cabral. São Paulo: Cultrix, 2006. p. 35.

Há três dimensões do crescimento que estão intimamente interligadas na grande maioria das sociedades industriais. São elas: a dimensão econômica, a tecnológica e a institucional. O crescimento econômico contínuo é aceito como um dogma pela maioria dos economistas, quando supõem, de acordo com o pensamento de Keynes, ser esse o único caminho para assegurar às classes pobres que “escorra o fio” de riqueza material em seu benefício. Está provado há muito tempo que esse modelo de crescimento é irrealista. Taxas elevadas de crescimento concorrem muito pouco para aliviar problemas sociais e humanos urgentes; em muitos países foram acompanhadas de um desemprego crescente e uma deterioração geral das condições sociais.<sup>33</sup>

Assim, foi desenvolvida pelos especialistas uma medida de grandeza capaz de dimensionar a economia dos países, o Produto Interno Bruto (PIB), cuja finalidade era calcular o valor integral das riquezas e serviços produzidos por uma determinada nação. Em consequência, projetou-se uma classificação dos países lastreada no PIB *per capita*,<sup>34</sup> com o escopo de sinalizar quais seriam as nações mais prósperas, quais seriam as nações intermediárias e finalmente quais seriam as classificadas como pobres.

Esse mecanismo, ainda hoje muito utilizado, também fora utilizado para dimensionar a riqueza de regiões ou Municípios, estabelecendo fatores comparativos entre eles.

Por outro lado, o paradigma capitalista convolou a noção das coisas, objetos e relações sociais em bens apreciáveis economicamente. A natureza não permaneceu infensa a essa apropriação. Os bens naturais foram destituídos de sua forma transcendental, como eram vistos na cultura pré-capitalista, e foram apropriados pelo novo paradigma tornando-se bens econômicos.

Esse paradigma, no entanto, começa a entrar em crise a partir de meados do século XX. A apropriação acelerada dos recursos naturais passa a demonstrar sinais de colapso. Inicialmente são sentidos nos países centrais. Fenômenos como a chuva ácida, a poluição das águas e do ar, a contaminação de alimentos pelo uso excessivo ou inadequado de agrotóxicos geram consequências para as populações urbanas daqueles países.

---

<sup>33</sup> CAPRA, Fritjof. *O ponto de mutação...*, cit., p. 206.

<sup>34</sup> Divisão entre o valor do PIB e o total da população.

Esses sinais de colapso começam a tomar um padrão que se multiplicará com frequência em outras partes do planeta. Os reflexos diretos dos danos ao meio ambiente se fariam sentir, constantemente, em grupos ou classes distintos daqueles que seriam os verdadeiros responsáveis pela deflagração do dano.

## 2.2 Dos movimentos ecológicos

Durante o início daquele colapso, um grupo político desiludido com a polarização entre as posições antagônicas dos países capitalistas, liderados pelos Estados Unidos, e do mundo comunista, liderados pela então União Soviética, procurou determinar bases para uma nova via política, na qual se estabelecesse uma nova relação no sistema produtivo, levando-se em conta preocupações inéditas com o meio ambiente, buscando a reciprocidade entre o homem e a natureza, e não mais o antagonismo até então reinante.<sup>35</sup>

Esse movimento, denominado ecologista ou ambientalista, conheceu algumas divisões filosóficas, surgindo, fundamentalmente, duas correntes de pensamento de maior importância. A primeira conhecida como ecologia profunda (ou *deep ecology*), fundada em 1973 pelo filósofo norueguês Arne Ness,<sup>36</sup> e a outra denominada ecologia rasa ou antropocêntrica mitigada.

Na ecologia profunda o paradigma estabelecido é o biocêntrico, portanto há a crença de que a natureza possui um valor intrínseco em si, não havendo necessidade de intercambiar com nenhuma necessidade humana. A ecologia profunda acredita que animais e vegetais possuam “direitos” que devam ser respeitados e que podem inclusive ser opostos contra os seres humanos,<sup>37</sup> e que a convivência do homem com a natureza deva ser de respeito e harmonia, não se tolerando nenhum tipo de domínio ou submissão de um para com o outro.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Cf. PINTO, Antônio Carlos Brasil. A globalização, o meio ambiente e os movimentos ecológicos. In: MORATO LEITE, José Rubens; BELLO FILHO, Ney Barros (Coord.). *Direito ambiental contemporâneo*. Barueri: Manole, 2004. p. 342.

<sup>36</sup> Cf. SILVA, José Robson. *Paradigma biocêntrico: do patrimônio privado ao patrimônio ambiental*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 300.

<sup>37</sup> Cf. MORATO LEITE, José Rubens. Sociedade de risco e estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Coord.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 131.

<sup>38</sup> Cf. SILVA, José Robson. *Paradigma biocêntrico...*, cit., p. 301.

A economia para os ecologistas profundos só pode se desenvolver em completo respeito aos parâmetros naturais, sendo vedada qualquer atividade econômica, ainda que com pretensões sociais, que de algum modo limite ou vilipendie os recursos naturais.

Os ecologistas profundos refutam a idéia de que o homem tem direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado,<sup>39</sup> pois crêem que a visão antropocêntrica da realidade ignora os interesses de outras espécies e o equilíbrio ecológico mundial, além de estimular a exploração indiscriminada da natureza.

A ecologia rasa ou antropocêntrica mitigada, por outro lado, defende a necessidade de o homem respeitar a natureza, mas não reconhece aos animais e às plantas direitos intrínsecos. O antropocentrismo mitigado defende que o direito e seus valores são voltados à proteção do ser humano e que há uma certa ascensão entre o homem sobre a natureza. Os antropocêntricos manifestam-se a favor da existência de um direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Eles ressaltam as vantagens desse reconhecimento, entre elas<sup>40</sup> a legitimação da supervisão internacional das políticas ambientais na esfera doméstica dos Estados, permitindo a apresentação de petições individuais às instituições de direitos humanos e o estímulo à formação de remédios apropriados à proteção do meio ambiente perante o Poder Judiciário local.

Entre essas duas correntes do movimento ecológico, os ecologistas profundos e os antropocêntricos, surgiram várias subdivisões que procuraram mesclar os conceitos de ambas.

O fato é que o radicalismo das propostas dos ecologistas profundos contribuiu para dividir o movimento ambientalista e trouxe uma certa resistência entre os defensores dos direitos humanos em aceitar a idéia de um direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Afinal, os defensores dos direitos humanos<sup>41</sup> alegavam que as instituições ligadas à defesa daqueles direitos já teriam problemas suficientes e que a ampliação de seu mandato para tratar de questões ambientais traria competição pelos escassos recursos daqueles órgãos,

---

<sup>39</sup> Cf. CARVALHO, Edson Ferreira. *Meio ambiente & direitos humanos*. 2.<sup>a</sup> tiragem. Curitiba: Juruá, 2006. p. 179.

<sup>40</sup> Idem, *ibidem*, p. 179.

<sup>41</sup> Idem, p. 153.

reduzindo ainda mais sua efetividade. De outro lado, alguns ambientalistas acreditavam que a implementação de todos os direitos humanos poderia importar no risco maior ao meio ambiente, pois para satisfazer todas as necessidades catalogadas como fundamentais haveria o vilipêndio ainda mais significativo dos já escassos recursos naturais.

Felizmente esse impasse foi solucionado em meados do século XX e grande parte do movimento dos direitos humanos e do movimento de proteção ao meio ambiente reconheceu a necessidade de declarar a existência de um direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a partir daí começaram a trabalhar em conjunto com intuito de efetivar aquele direito.

Graças à união desses esforços começou a haver o reconhecimento, no plano internacional, da proteção ao meio ambiente como um direito humano. A declaração de Estocolmo de 1972, a primeira declaração com preocupações ambientais desenvolvida no plano do direito internacional, sintetiza em parte tais preocupações.

No Brasil, o movimento ecológico surge com outros movimentos da sociedade civil, os quais procuravam se organizar no sentido de combater o regime de exceção (1964-1988).

O derramamento de óleo na baía da Guanabara e no canal de São Sebastião (SP), o incêndio da Vila Socó e os problemas causados pela poluição em Cubatão são apenas alguns exemplos de graves problemas ambientais que o Brasil passava a conhecer a partir da década de 70 do século passado e que começariam a sensibilizar a sociedade para a necessidade de combater os desequilíbrios ambientais em nosso país.

Esse movimento se intensifica a partir da década de 80 do século passado e ganha um dinamismo próprio com a redemocratização do País. No entanto, ao contrário do dilema que ocorria nos países centrais, o movimento ecológico brasileiro esteve marcado, em sua maioria, pela concepção de que a preocupação ecológica seria aliada no combate à miséria e às desigualdades sociais. Entre nós, cedo prevaleceu o antropocentrismo mitigado ou diferido, havendo poucas manifestações da ecologia profunda.

Isso permitiu que a defesa do meio ambiente viesse associada ao caráter democrático e com raízes humanas, atuando em conjunto com o florescer dos novos direitos no Brasil,<sup>42</sup> notadamente a proteção aos direitos indígenas, das populações tradicionais e dos excluídos em geral.

A igreja católica no Brasil também contribuiu para que houvesse a disseminação na sociedade civil da preocupação com a questão ambiental. Alguns de seus quadros fizeram denúncias públicas acerca das ilegalidades perpetradas contra o meio ambiente e contra as populações tradicionais.

Importante ressaltar ainda que esse movimento da sociedade civil organizada, por meio das associações civis ou dos movimentos das comunidades religiosas, contribuiu para o avanço das conquistas sociais que ora se evidenciam na Constituição de 1988.<sup>43</sup>

### 2.3 A proteção jurídica do meio ambiente

A preocupação com a proteção jurídica ao meio ambiente, de maneira estrita, é recente na história do direito. A proteção ambiental se estabeleceu inicialmente a partir da legislação do direito internacional, que lentamente começou a ser internalizada pelos Estados nacionais.

Do ponto de vista histórico, a conferência realizada em Estocolmo, que redundaria em uma declaração de mesmo nome, em 1972, foi o primeiro documento de direito internacional a despertar a consciência ecológica mundial e a relacionar meio ambiente com direitos humanos.<sup>44</sup>

A Declaração de Estocolmo estabeleceu, no princípio 1.º, que:

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

---

<sup>42</sup> Cf. WOLKMER, Antônio Carlos; MORATO LEITE, José Rubens (Org.). *Os novos direitos no Brasil: natureza e perspectivas*. 1. ed. 3.ª reimpressão. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 20

<sup>43</sup> Cf. IANNI, Octávio. *A idéia de Brasil moderno*. São Paulo: Brasiliense, 2004. P. 54.

<sup>44</sup> Cf. CARVALHO, Edson Ferreira de. *Meio ambiente & direitos humanos*, cit., p. 155.

Uma década depois da conferência de Estocolmo, em 1982, a Assembléia-Geral da ONU proclamou a Carta Mundial para a Natureza, que foi descrita como um conjunto de princípios de conservação pelo qual toda a conduta humana que afetaria a natureza deveria ser orientada e sancionada. Os seus princípios recomendavam que a natureza fosse respeitada e seus processos essenciais não fossem ameaçados.<sup>45</sup>

Em 1987, a Comissão Mundial sobre o ambiente e desenvolvimento (comissão Brundtland) publicou seu relatório, no qual o grupo de especialistas da comissão formulou o direito ao meio ambiente nos seguintes termos: todo ser humano tem o direito fundamental a um meio ambiente adequado à saúde e ao bem-estar.<sup>46</sup>

Vinte anos depois de Estocolmo, foi realizada uma nova conferência para tratar sobre meio ambiente. A Conferência das Nações Unidas sobre ambiente e desenvolvimento, celebrada no Rio de Janeiro em 1992, adotou cinco documentos que, embora cuidem de muitos aspectos ligados à proteção ambiental, também se dedicaram a fazer referências aos direitos humanos.<sup>47</sup>

De todo modo, consta do texto final da Declaração do Rio, no princípio 1.º, que os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável e têm o direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza.

Entre os textos produzidos por ocasião do encontro no Rio de Janeiro, cumpre destacar a *Agenda 21*, tratado internacional de natureza programática. Trata-se de um texto do qual fez parte, além dos países presentes naquele encontro, o Fórum das organizações não-governamentais.

Seu conteúdo é variado, porém sintetiza um conjunto amplo e diversificado de diretrizes que, no suceder de vários capítulos, faz referências a textos anteriores das Nações Unidas e trata das questões relativas ao desenvolvimento econômico-social e suas dimensões, bem como à conservação e administração de recursos para o desenvolvimento.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Cf. CARVALHO, Edson Ferreira de. *Meio ambiente & direitos humanos*, cit., p. 157.

<sup>46</sup> Cf. Idem, *ibidem*, p. 157.

<sup>47</sup> Cf. Idem, p. 158.

<sup>48</sup> Cf. MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina – jurisprudência – glossário*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2004. p. 67.

A partir da conferência do Rio e mais especificamente por intermédio da *Agenda 21*, o conceito jurídico de desenvolvimento sustentável começou a ser delineado. Ele foi consequência de uma maturação entre a proteção jurídica ao meio ambiente e a necessidade de garantir aos países periféricos oportunidades de estabelecer bases para um desenvolvimento econômico diferenciado.

Em termos nacionais, no entanto a tutela jurídica do meio ambiente surge basicamente na década de 80 do século passado.

Com efeito, desde as ordenações do reino havia uma legislação voltada à proteção dos recursos naturais, no entanto o fundamento dessa proteção era a preservação do patrimônio do Estado e não propriamente a preocupação com o meio ambiente.

Do mesmo modo, embora fosse possível encontrar normas jurídicas voltadas à tutela ambiental, no antigo Código Civil e nas legislações da década de 60 do século passado, tais como Lei 4.504/1964 (Estatuto da Terra), Lei 4.771/1965 (Código Florestal), Lei 5.179/1967 (lei de proteção à fauna), Dec.-lei 221/1967 (Código de Pesca), Dec.-lei 227/1967 (Código de Mineração), somente na década de 1980 é que a legislação sobre o meio ambiente passou a se orientar como objetivo específico da tutela ambiental, ganhando dessa maneira maior consistência.

O primeiro marco legal nesse aspecto é a Lei 6.938/1981, denominada lei da política nacional do meio ambiente, que, entre outros méritos, definiu juridicamente o termo meio ambiente, instituiu um sistema nacional de proteção, criando condições para a implementação de uma política nacional de meio ambiente, e estabeleceu a obrigação de reparar o dano para aqueles que causassem a poluição,<sup>49</sup> oferecendo assim um primeiro instrumento efetivo no combate às ameaças ao meio ambiente.

O segundo marco normativo foi a edição da Lei 7.347/1985 que disciplinou a ação civil pública como meio processual para a proteção dos recursos naturais e a defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Por intermédio dessa lei, a legitimação extraordinária para a defesa dos direitos transindividuais se dilatou, permitindo-se às

---

<sup>49</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*, cit., p. 120.

associações e ao Ministério Público a possibilidade de pleitear, em juízo, a defesa desses direitos.

No entanto, foi com a Constituição de 1988 que ficou estabelecido de maneira definitiva que o meio ambiente ecologicamente equilibrado se torna um direito fundamental e que o desenvolvimento econômico deve ocorrer de maneira ambientalmente sustentável. Mais adiante apresentaremos as possíveis razões desse novo arcabouço jurídico.

Importante apenas frisar, no momento, que a partir da Constituição de 1988 uma nova ordem pública ambiental foi estabelecida, irradiando efeitos para todo o ordenamento jurídico.

## **2.4 Do crescimento ao desenvolvimento econômico**

Conforme tentamos demonstrar no primeiro capítulo, a sociedade industrial construiu um novo paradigma social. Esse paradigma se alicerça em vários dogmas. Entre os mais significativos está a busca inata pela evolução. Essa evolução se manifesta de diversas maneiras: por meio do acúmulo do conhecimento científico, da melhoria das condições materiais e da melhoria das condições econômicas.

Frise-se que esse dogma da busca constante da evolução não está presente nas sociedades pré-industriais cujo imaginário social é preenchido pela repetição constante dos eventos sociais. O símbolo que melhor representaria as sociedades anteriores à Revolução Industrial seria o círculo, eis que do ponto de vista do imaginário daquelas sociedades os eventos deveriam apenas se repetir gerando, por conseguinte, segurança social, e não haveria uma busca pela inovação que despertaria insegurança social.

Já na sociedade industrial, na qual atualmente nos encontramos inseridos, o símbolo que melhor representaria o nosso imaginário social seria a linha reta rumo ao infinito. Esse dogma da necessidade perpétua de evolução foi construído por meio dos mecanismos intrínsecos ao capitalismo, que é considerado um sistema econômico aberto e que, desse modo, estimula seu próprio desenvolvimento continuamente.

Na área econômica, esse dogma da evolução se manifesta de maneira muito forte, fazendo com que, rapidamente, os economistas criassem mecanismos para aferir o tamanho

de uma economia e também para medir sua expansão. Os economistas não estavam preocupados em avaliar a qualidade desse crescimento, se ele estaria beneficiando o conjunto da sociedade ou se ele estaria permitindo a melhoria real das condições de vida da maioria.

Como assevera Capra, “a luta universal pelo crescimento e pela expansão tornou-se mais forte do que todas as outras ideologias; para usar uma idéia de Marx, tornou-se o ópio do povo”.<sup>50</sup>

Portanto, a forma de medir o crescimento econômico proposta pelos economistas foi mediante a mensuração do PIB *per capita*. Por esse método não haveria nenhuma diferenciação entre crescimento e desenvolvimento econômico.<sup>51</sup>

A partir desse mero cálculo aritmético criou-se uma classificação para os países. Os países centrais, de industrialização consolidada, por possuírem uma expansão mais dinâmica de suas economias, logo foram rotulados como desenvolvidos. Os países muito pobres, muitos deles recém-saídos das possessões colônias e que não conheceram qualquer tendência à industrialização, foram classificados como não desenvolvidos e aqueles inseridos parcialmente no sistema de capitalismo industrial foram tidos como países em desenvolvimento.

No entanto, esse critério como sinônimo de grandeza socioeconômica conheceu inúmeras críticas a partir de meados do século XX. Ele rapidamente revelou-se insuficiente para apreciar todas as complexidades das diversas sociedades que surgiram naquele século, as quais conheciam graus distintos de inserção ao capitalismo. A pobreza extrema, a grande concentração de renda, a grande assimetria social, eram apenas alguns dos sintomas mais visíveis da necessidade de buscar outros critérios para medir, com relativa profundidade, os graus de evolução de determinada sociedade.

Ademais, a renda *per capita* falseava as condições reais dos países. Tomem-se, por exemplo, alguns países produtores de petróleo que apresentavam índices de PIB *per capita* elevados, mas as suas sociedades não gozavam de grandes benefícios.

---

<sup>50</sup> CAPRA, Fritjof. *O ponto de mutação...*, cit., p. 205.

<sup>51</sup> VEIGA, José Elli. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. p. 17.

Por outro lado, a ONU continuou a perseguir um índice que pudesse refletir melhor a complexidade de uma determinada sociedade e privilegiasse fatores sociais em detrimento de grandezas meramente econômicas. Em virtude disso, em 1990 o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) lançou o índice de desenvolvimento humano (IDH),<sup>52</sup> que leva em conta inúmeros outros fatores para medir a qualidade da evolução econômica, e não somente o PIB *per capita*. Toma em consideração essencialmente três informações fundamentais: escolaridade, renda e longevidade das populações.<sup>53</sup> Por intermédio desse novo índice, ocorreu uma mudança na classificação entre os países. Os países industrializados, embora continuassem a figurar entre os mais bem posicionados, não se encontravam classificados automaticamente, segundo sua produção industrial.

Outro índice proposto foi o GINI<sup>54</sup>, que estipula o grau de concentração de renda de determinada sociedade. Por esse índice, mais importante do que aferir a quantidade de riquezas distribuídas é verificar a capacidade de distribuição delas.

Destarte, a busca por um índice que melhor diagnosticasse a qualidade de vida de uma determinada sociedade foi o primeiro passo para estabelecer uma divisão entre o crescimento e o desenvolvimento econômico. Em decorrência desses novos índices e os debates que o cercaram, tornou-se evidente que o desenvolvimento econômico não era um mero acaso, mas podia ser atingido por meio de políticas públicas patrocinadas pelo Estado. Afinal, os países europeus recém-saídos do conflito mundial eram um exemplo claro, mas não o único do sucesso dessa assertiva.

Não demorou muito para se estabelecer o raciocínio de que, uma vez sendo possível alcançar o pleno desenvolvimento econômico, essa meta deixaria o campo da política pública para se tornar um direito juridicamente tutelável.

Com efeito, a idéia de que o desenvolvimento econômico não era simplesmente mais uma meta a ser alcançada, e sim um direito, surgiu no plano doutrinário um artigo do jurista africano Keba M' Baye, publicado em 1972.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> VEIGA, José Elli. *Desenvolvimento sustentável*, cit., p. 18.

<sup>53</sup> Idem, *ibidem*, p. 88.

<sup>54</sup> O índice GINI que tem esse nome devido ao seu criador Corrado Gini, estatístico e demógrafo italiano.

<sup>55</sup> Cf. RISTER, Carla Abrantkoski. *Direito ao desenvolvimento...*, cit., p. 55.

Essa concepção de direito foi positivada, pelo menos internacionalmente, pela primeira vez<sup>56</sup> na Carta africana dos Direitos Humanos e dos Direitos dos Povos, aprovada em 1981.

Esse documento assegura e afirma os direitos dos povos à existência enquanto tal, à livre disposição de sua riqueza e recursos naturais e principalmente o direito ao desenvolvimento, *in verbis*:

#### Artigo 22

1. Todos os povos têm direito ao desenvolvimento econômico, social e cultural, no devido respeito à sua liberdade e identidade, e na igual fruição da herança comum da humanidade.
2. Os Estados têm o dever de assegurar, individual ou coletivamente, o exercício do direito ao desenvolvimento.

A partir desse documento, embora o conceito de desenvolvimento se mantivesse vago, começava-se a despertar o interesse na busca de um conceito para conferir-lhe conteúdo normativo.

Os Estados nacionais passaram a incluir em seus ordenamentos a idéia de que o desenvolvimento seria direito tutelável do ponto de vista jurídico. Entre nós, essa preocupação também se fez presente, notadamente após a Constituição de 1988.

## 2.5 Do desenvolvimento sustentável no plano internacional

Em 1971, o economista Georgescu-Roegen foi pioneiro ao estabelecer uma relação direta entre avanço econômico e degradação ambiental. Em seu artigo, “A lei da entropia e o processo econômico”, ele demonstra o vínculo entre o processo econômico e a segunda lei da termodinâmica que rege a degradação da matéria e da energia em todo processo produtivo, e, com isso, os limites físicos impostos pela lei da entropia ao crescimento econômico e à expansão da produção.<sup>57</sup>

Afinal a segunda lei da termodinâmica estabelece que todo o tipo de energia tende a se degradar na sua transferência. De acordo com esse conceito num sistema fechado, a

---

<sup>56</sup> Cf. RISTER, Carla Abrantkoski. *Direito ao desenvolvimento...*, cit., p. 53.

<sup>57</sup> Cf. LEFF, Enrique. *Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza*. Tradução de Luis Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 134

entropia nunca diminui. Isso significa que, se o sistema está inicialmente em baixa entropia (organizado), tenderá espontaneamente a um estado de entropia máxima (desorganizado), com degradação da energia em sua conversão.

Aplicando-se esse conceito para os fundamentos econômicos tem-se que as modificações praticadas pelo homem num ambiente físico, por maiores que sejam os esforços, sempre provocarão consequências negativas naquele ambiente e trarão perdas ao sistema em face da degradação de energia. Assim, quanto maiores as modificações patrocinadas pelo homem maiores as chances de desorganização do sistema, e o colapso do conjunto.

A partir do trabalho de Georgescu-Roegen começavam a surgir, ao menos num plano teórico, as idéias que dariam origem, mais tarde, ao conceito jurídico de desenvolvimento sustentável.

Por outro lado, em 1986 seria aprovada a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento das Nações Unidas.<sup>58</sup> Essa declaração afirma que “a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento” (art. 2).<sup>59</sup>

Buscando efetivar o conceito de desenvolvimento e mais precisamente de desenvolvimento sustentável, a ONU, por intermédio da comissão mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento, em 1987 patrocinou um relatório, denominado relatório Brundtland, no qual algumas premissas do desenvolvimento sustentável foram criadas. Segundo Cançado Trindade:

O relatório da Comissão Brudtland encontra-se permeado de considerações de equidade [inter e intrageracional], justiça social, acesso regulado aos recursos e ao desenvolvimento de recursos humanos, participação efetiva comunitária e do cidadão, cooperação internacional ampla eficaz “para gerenciar a interdependência ecológica e econômica”; estabelece diretrizes políticas para alcançar o desenvolvimento sustentável em seis áreas, a saber, população e recursos humanos, segurança alimentar, perda das espécies e

---

<sup>58</sup> Cf. CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Fabris, 1993. p. 173.

<sup>59</sup> Cf. Idem, *ibidem*, p. 173.

recursos genéticos, energia, indústria, e assentamentos humanos (o desafio humano).<sup>60</sup>

Nesse relatório, o conceito de desenvolvimento é articulado num capítulo denominado “Nosso futuro comum”, em que consta uma definição para o desenvolvimento sustentável: “a capacidade humana de assegurar que o desenvolvimento atenda às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender as suas próprias necessidades”.<sup>61</sup>

Portanto, o conceito de desenvolvimento ambientalmente sustentável surgiria como forma de harmonizar princípios dos direitos humanos com princípios de proteção ambiental.

A partir da década de 1990, ficou claro que a maneira pela qual a economia nos países capitalistas se mantinha e se desenvolvia não só ameaçava coletivamente a vida de outras espécies animais e vegetais, como também estava colocando a própria vida do homem em risco.

A sociedade capitalista é intimamente dependente da produção contínua de energia. Essa energia é produzida em larga escala por meio de fontes não-renováveis, principalmente a queima de petróleo e gás natural. Essa queima lança na atmosfera o dióxido de carbono. Essa elevação do dióxido de carbono eleva a temperatura da Terra,<sup>62</sup> criando modificações climáticas imprevisíveis. Portanto, a busca do equilíbrio entre desenvolvimento e respeito ao meio ambiente tornou-se não só eticamente importante, mas materialmente imprescindível.

Desse modo, a ONU começou a estimular a produção de acordos internacionais capazes de refrear essa danosa consequência ao homem. A conferência de Kyoto, realizada em 1997, que resultou no protocolo de Kyoto, procurava obter dos países centrais metas de redução de dióxido de carbono. Esse protocolo não alcançou os fins desejados, pois os

---

<sup>60</sup> Idem, p. 171.

<sup>61</sup> RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; DERANI, Cristiane. Princípios gerais do direito internacional ambiental. In: ——— (Org.). *O direito e o desenvolvimento sustentável: curso de direito ambiental*. São Paulo: Peirópolis, 2005. p. 95.

<sup>62</sup> Cf. CARVALHO, Edson Ferreira. *Meio ambiente & direitos humanos*, cit., p. 30.

Estados Unidos, responsáveis por aproximadamente um quarto da emissão de dióxido de carbono na atmosfera,<sup>63</sup> recusaram-se a assiná-lo.

Por outro lado, a preocupação entre desenvolvimento econômico e o respeito ao meio ambiente uniu definitivamente a maioria dos movimentos ecológicos com a maior parte dos movimentos que lutavam pelo respeito aos direitos humanos. Afinal, as mudanças climáticas patrocinadas pelo próprio homem atingiam as populações de maneira assimétrica. Com efeito, boa parte dos desequilíbrios ecológicos atinge de maneira mais acentuada os mais pobres. Essas catástrofes ambientais obrigam, às vezes, a grandes deslocamentos humanos, fazendo surgir um novo tipo de refugiado, o refugiado ambiental.

Dessa forma, conforme já mencionado, a Declaração do Rio de 1992 e a Agenda 21 mencionaram expressamente constituir um direito humano inalienável o desenvolvimento ambientalmente sustentável demonstrando a inexorável conexão entre proteção ambiental e respeito aos direitos fundamentais.

A Declaração do Rio estabeleceu, em seus princípios, que os Estados, no exercício de sua soberania, têm o direito de “explorar seus próprios recursos naturais”, mas também o “dever de controlar atividades de forma a não prejudicar o território de outros”. Estavam lançadas as bases normativas do desenvolvimento sustentável.

Esse documento, por outro turno, privilegiou a atuação preventiva do Estado de modo que se evitassem danos ambientais previsíveis ou possíveis ou prováveis.<sup>64</sup>

Ademais, recentemente, com a publicação do IPCC,<sup>65</sup> painel intergovernamental sobre mudanças climáticas, premiado com o Nobel da Paz, reconheceu-se cientificamente que o aquecimento global é fruto da atividade humana e que esse aquecimento trará consequências climáticas que colocarão em risco milhares de vidas humanas. Nesse documento também ficou estabelecido que o Brasil atualmente contribui de maneira significativa para o

---

<sup>63</sup> Cf. Idem, *ibidem*, p. 30.

<sup>64</sup> Cf. RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; DERANI, Cristiane. *Princípios gerais do direito internacional ambiental*, cit., p. 89.

<sup>65</sup> Disponível em: <<http://www.ipcc>>. Acesso em: 10 dez. 2007.

fenômeno,<sup>66</sup> principalmente por meio da queima de florestas para sua conversão em pastos e lavouras.

## 2.6 O desenvolvimento sustentável no plano filosófico

Assente-se, desse modo, que o desenho de um novo paradigma tornou-se urgente com intuito de substituir o hoje existente. Capra apresenta algumas pistas para esse novo modelo de convivência humana:

A mudança do crescimento material para o crescimento interior está sendo promovida pelo movimento do potencial humano, o movimento holístico da saúde, o movimento feminista e vários movimentos espirituais. Enquanto os economistas vêem as necessidades humanas em função de aquisições materiais e postulam que essas necessidades são, em princípio, insaciáveis, os psicólogos humanistas concentraram-se nas necessidades não-materiais de auto-realização, altruísmo e relações interpessoais ditadas pelo amor.<sup>67</sup>

Por outro lado, para que se pudesse reconhecer uma prática ou uma ação visando o desenvolvimento ambientalmente sustentável, o filósofo Enrique Leff pontuou alguns pressupostos:

- 1) O direito de todos os seres humanos ao pleno desenvolvimento de suas capacidades, a um ambiente são e produtivo e ao desfrute da vida em harmonia com o seu ambiente.
- 2) Os direitos dos povos à autogestão de seus recursos ambientais para satisfazer suas necessidades e orientar suas aspirações a partir de diferentes valores culturais, contextos ecológicos e condições econômicas.
- 3) A preservação da base de recursos naturais e dos equilíbrios ecológicos do planeta como condição para um desenvolvimento sustentável e sustentado, que satisfaça as necessidades atuais das populações e preserve seu potencial para as futuras gerações.
- 4) A avaliação do patrimônio de recursos naturais e culturais da humanidade, incluindo o valor da diversidade biológica, a heterogeneidade cultural e a pluralidade política.
- 5) A abertura da globalização econômica para uma diversidade de estilos de desenvolvimento sustentável, fundados nas condições ecológicas e culturais de cada região e de cada localidade.
- 6) A eliminação da pobreza e da miséria extrema, a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida da população, incluindo a qualidade do ambiente, os recursos naturais e as práticas produtivas.

---

<sup>66</sup> Frise-se, no entanto, que do ponto de vista cumulativo, ou seja, desde o início das atividades econômicas lançava-se na atmosfera o dióxido de carbono. Os países que participaram mais intensamente da Revolução Industrial contribuíram de maneira mais significativa, tornando a participação brasileira bem modesta no conjunto da obra.

<sup>67</sup> CAPRA, Fritjof. *O ponto de mutação...*, cit., p. 404.

- 7) A prevenção de catástrofes ecológicas, da destruição dos recursos naturais e da contaminação ambiental.
- 8) A elaboração de um pensamento complexo que permita articular os diferentes processos socioambientais e sustentar um manejo integrado da natureza.
- 9) A distribuição da riqueza e do poder através da descentralização econômica e da gestão participativa e democrática dos recursos naturais.
- 10) O fortalecimento da capacidade de autogestão das comunidades e a autodeterminação tecnológica dos povos, com a produção de tecnologias ecologicamente adequadas e culturalmente apropriáveis.<sup>68</sup>

Já para Rios<sup>69</sup> o desenvolvimento sustentável se traduz em “um conjunto de valores ancorados em condutas relacionadas à produção, para que o resultado seja a compatibilização da apropriação dos recursos naturais com sua manutenção e construção de um bem-estar”.

Consoante Derani, o desenvolvimento sustentável se sustenta em dois pilares:

Um relativo à composição de valores materiais e outro voltado à coordenação de valores de ordem moral e ética: uma justa distribuição de riquezas nos países e entre os países, e uma interação dos valores sociais, onde se relacionam interesses particulares de lucro e interesse de bem-estar coletivo.<sup>70</sup>

Em nossa ótica podemos definir o desenvolvimento sustentável no plano filosófico como práticas destinadas a orientar a economia de determinado país para a melhoria das condições de vida da maioria da população, ao mesmo em tempo que essa produção econômica respeite os recursos naturais, deles extraindo apenas o necessário para a o bem-estar das populações; que haja participação democrática na gestão econômica e na forma de apropriação dos recursos naturais, atribuindo-se à ação econômica um conteúdo ético e moral. É preciso haver, dentro dessa ação ética, respeito aos métodos não usuais de produção e um esforço no sentido de elevar a consciência social, por meio da melhoria dos níveis de escolaridade da população, sobre a importância do meio ambiente e, por fim, que haja o reconhecimento de que os recursos naturais pertencem também às futuras gerações, estabelecendo-se, desse modo, uma aliança intergeracional entre o presente e o futuro.

<sup>68</sup> CAPRA, Fritjof. *O ponto de mutação...*, cit., p. 256-257.

<sup>69</sup> RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; DERANI, Cristiane. *Princípios gerais do direito internacional ambiental*, cit., p. 89.

<sup>70</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 127.

Pondere-se que há críticas à expressão desenvolvimento sustentável,<sup>71</sup> pois esta seria apenas uma maneira sofisticada de legitimar a apropriação da natureza pelo capitalismo, tornando os recursos naturais apenas mais um elemento de mercado, com um figurino politicamente corrente.

É evidente que entre os que defendem o desenvolvimento sustentável existem aqueles que apenas buscam essa legitimação da apropriação da natureza, mas não é possível catalogar todas as ações voltadas a encontrar um equilíbrio entre impulso econômico e respeito aos recursos naturais como hipócritas ações de mercado.

Outra crítica que se faz à expressão desenvolvimento sustentável é que ela seria um equívoco, podendo comportar diversas definições e conceitos, entre os quais, a concepção de que existem inúmeras formas de desenvolvimento sustentável e não aquela unicamente voltada a alcançar o equilíbrio entre meio ambiente e evolução econômica. Com efeito, essa crítica é pertinente, no entanto a vulgarização do conceito acerca do desenvolvimento sustentável, ao menos entre nós, está ligada a essa última idéia. Assim, embora acreditemos que o correto, do ponto de vista doutrinário, seria se referir ao desenvolvimento sustentável como desenvolvimento ambientalmente sustentável, preferimos privilegiar neste trabalho aquela primeira definição, como maneira de tornar aquele conceito o mais importante entre as definições existentes. Desse modo, todas as vezes que nos referirmos àquela idéia objetivamos tratar do seu aspecto ambiental tão-somente.

## **2.7 Conclusões parciais**

O impulso econômico gerado nos séculos anteriores esteve intimamente vinculado ao modo do sistema econômico vigente. Por outro lado, esse impulso econômico mostrou-se assimétrico, pois nos países centrais permitiu uma melhoria nas condições de grande parte da população, enquanto nos países periféricos esse impulso econômico revelou-se incapaz de proporcionar melhorias materiais à grande parcela da população. Ao contrário, promoveu a acentuação dos desníveis sociais econômicos.

---

<sup>71</sup> Cf. LEFF, Henrique. *Racionalidade ambiental...*, cit., p. 133-145.

É possível afirmar também que o índice de aferição do crescimento da economia pelo PIB *per capita* revelou-se inadequado em apontar melhoria nas condições sociais, preocupando-se apenas com a dimensão objetiva da economia.

Por outro lado, a expansão contínua da economia ocasionou desequilíbrios, eis que o consumo dos recursos naturais ultrapassou a capacidade de reposição. Na década 60 do século passado esses desequilíbrios trouxeram conseqüências negativas para grande parte da população mundial. Assim, a ONU organizou conferências sobre o tema, como a conferência de Estocolmo, para estudar medidas que pudessem minorar o impacto que a atividade humana causaria sobre o meio ambiente. A partir daquela conferência, o tema ganhou a agenda internacional e passou a fazer parte da preocupação dos Estados nacionais. Por outro turno, os países começaram a perceber que os desequilíbrios econômicos criavam enormes dificuldades para a implementação de políticas públicas com o propósito de assegurar o bem-estar de suas populações e, como foi dito anteriormente, o mero crescimento econômico não era mais compreendido como sinônimo de melhorias materiais.

Desse modo, surgiu a busca pelo desenvolvimento econômico cujos fundamentos são a melhoria das condições da população e uma melhor distribuição das riquezas produzidas pelos países. Esse conceito logo se traduziu em direito juridicamente tutelável.

Portanto, o primeiro passo foi a busca por novos índices que traduzissem melhor o desempenho da economia e da sociedade. Índices como o PNUD e o GINI foram propostos pela ONU, mas a hegemonia do PIB *per capita* ainda prevalece.

A qualidade, em vez da quantidade, impulsionou as idéias não só no setor econômico, mas em outros setores, especialmente no de proteção ao meio ambiente.

No fluxo desse debate surgiu a concepção do desenvolvimento sustentável, um meio-termo que permite conciliar a melhoria material das populações, mediante a indução de determinadas atividades econômicas com a proteção ao meio ambiente. Esse conceito expressado formalmente na conferência do Rio em 1992, por intermédio da Agenda 21, ganhou desde então maior densidade conceitual.

Conceitos filosóficos sobre o tema ajudaram a propagar o debate de idéias com o propósito de encontrar uma definição que pudesse ser utilizada como parâmetro no contorno jurídico do direito ao desenvolvimento sustentável.

Podemos tomar o desenvolvimento sustentável no plano ideal como um conjunto de práticas destinadas a orientar a economia de determinado país para a melhoria das condições de vida da maioria da população, ao mesmo em tempo que essa produção econômica respeite os recursos naturais, deles extraindo apenas o necessário para a o bem-estar das populações; que haja participação democrática na gestão econômica e na forma de apropriação dos recursos naturais, atribuindo-se à ação econômica um conteúdo ético e moral.

### **CAPÍTULO 3**

## **O CONCEITO JURÍDICO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Procuramos demonstrar no capítulo anterior que a crise do sistema capitalista lançou as bases para a busca de um novo paradigma econômico. Esse novo paradigma teve como premissas o equilíbrio entre o meio ambiente e a melhoria das condições materiais da população.

Como já mencionado, a concepção de crescimento econômico evoluiu para desenvolvimento econômico que, por sua vez, tornou-se juridicamente tutelável, dada a sua importância social. De outra parte, os problemas ambientais que emergiram no século passado afluíram a necessidade de estabelecer que o desenvolvimento econômico pudesse ser desenhado de tal maneira que conciliasse a melhoria das condições materiais da população com o respeito aos recursos naturais; nascia então a concepção do desenvolvimento sustentável.

Esse novo paradigma começou a ser esboçado no cenário internacional por meio dos esforços das Nações Unidas. Embora inicialmente as discordâncias tenham sido inúmeras, a partir de determinado momento, em particular com as preocupações relativas ao aquecimento global, ficou clara a necessidade de encontrar um consenso sobre o tema.

Assim, surgiram as primeiras noções doutrinárias a respeito do desenvolvimento sustentável. Contudo, de pouca valia seria se o desenvolvimento sustentável se mantivesse apenas no plano internacional. Afinal, é no seio do Estado nacional que os conceitos filosóficos se tornam juridicamente tuteláveis.

Desse modo, analisaremos neste capítulo o conceito jurídico do direito ao desenvolvimento sustentável no Brasil.

### 3.1 O desenvolvimento sustentável como direito no ordenamento jurídico brasileiro

Segundo procuraremos mostrar, existem em nosso sistema jurídico nacional, em particular em nossa Constituição Federal, todos os elementos capazes de apontar o desenvolvimento sustentável como um direito.

Portanto, o panorama jurídico internacional apenas reforça a existência de uma proteção que se encontra latente em nossa Constituição Federal.

Com efeito, o desenvolvimento sustentável, como alerta Rios,<sup>72</sup> deve ser construído na figura de uma ação sustentável, procurando-se uma prorrogação no tempo daquele complexo de ações humanas que tragam bem-estar, satisfação, equidade, vida comum satisfatória e manutenção da natureza, com uma interação harmônica entre o modo de vida humano e o meio ambiente em que ele está inserido, patrocinando, desse modo, uma interação produtiva e não predatória.

Essas premissas foram plasmadas na Constituição da República de 1988, que procurou estabelecer uma relação ética nas ações econômicas e um equilíbrio entre o homem e a natureza, em busca da sadia qualidade de vida para todos, criando um panorama político propício à construção de um novo paradigma. Como pontuou Hesse:

A Constituição jurídica logra conferir forma e modificação à realidade. Ela logra despertar “a força que reside na natureza das coisas”, tornando-a ativa. Ela mesma converte-se em força ativa que influi e determina a realidade política e social.<sup>73</sup>

Ademais, como salienta Canotilho,<sup>74</sup> o futuro é uma tarefa indeclinável da Constituição, devendo, por isso, a lei constitucional fornecer aberturas para captar a dinamicidade da vida política e social. Como aduz o mestre de Coimbra,<sup>75</sup> é preciso reconhecer que a Constituição é sempre um processo público que se desenvolve hoje numa sociedade aberta ao pluralismo social, aos fenômenos organizativos supranacionais e à

---

<sup>72</sup> RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; DERANI, Cristiane. Princípios gerais do direito internacional ambiental, cit., p. 93.

<sup>73</sup> HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1991. p. 24.

<sup>74</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1435.

<sup>75</sup> Idem, *ibidem*, p. 1436.

globalização. Sendo assim, prossegue Canotilho,<sup>76</sup> a ordem-quadro fixada pela Constituição é necessariamente uma ordem parcial e fragmentária carecida de uma atualização concretizante para enfrentar as vicissitudes que a organização social oferece.

Por outro vértice, é preciso ter em mente que o texto constitucional erradia seu feixe de incidência sobre o ordenamento jurídico e sobre o próprio Estado. Essa irradiação é fruto de alguns princípios que foram singularizados pela doutrina constitucional.

Com efeito, o primeiro desses princípios é o da rigidez da Constituição,<sup>77</sup> que coloca esse texto normativo no vértice do sistema jurídico do País, a que confere validade. De acordo com esse princípio, as normas jurídicas infraconstitucionais haurem legitimidade do texto constitucional. Assim, elas só podem ser produzidas e ter aptidão para provocar a inovação na ordem jurídica, se obedecerem de maneira material e formal aos ditames daquele texto. Qualquer confronto entre as normas jurídicas ordinárias e o mandamento constitucional se resolve em favor desse último, por meio dos mecanismos próprios de controle da constitucionalidade. Da mesma forma, a interpretação do ordenamento jurídico deve render homenagem à Constituição, sob pena de censura dos mecanismos de controle.

O segundo princípio a se destacar na teoria da Constituição é o da unidade da Constituição. Como esclarece Canotilho,<sup>78</sup> o princípio da unidade da Constituição é uma exigência da coerência narrativa do sistema jurídico. O princípio da unidade volta-se sobremodo ao intérprete que deve extrair do texto um significado harmônico, pois, embora haja diferentes matérias tratadas no texto constitucional, essas matérias se complementam em uma unidade própria refutando-se, dessa maneira, a existência de eventuais antinomias e normas inconstitucionais na Constituição. O princípio da unidade da constituição é assim, consoante Canotilho,<sup>79</sup> a expressão da própria positividade normativo-constitucional, além de se destacar como um importante elemento de interpretação.

Por outro lado, a Constituição, como demonstra Jorge Miranda,<sup>80</sup> pode ser tomada em duas perspectivas: a material, em que se atende ao seu objetivo ou à sua função, e a

---

<sup>76</sup> Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*, cit., p. 1436.

<sup>77</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 20. ed. rev. e atual. nos termos da Reforma Constitucional n. 35 de 20.12.2001. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 45.

<sup>78</sup> Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*, cit., p. 1184.

<sup>79</sup> Cf. Idem, *ibidem*, p. 1183.

<sup>80</sup> MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 321.

formal, em que se atende à posição das normas constitucionais em face das demais normas jurídicas e ao modo como se articulam e se recortam no plano sistemático do ordenamento jurídico.

O desenvolvimento sustentável do ponto de vista material foi plenamente agasalhado pela Constituição de 1988, eis que o sentido de seu texto é eminentemente ético, na busca da ampliação da democracia, com a efetiva participação da população nas decisões do Estado e da sociedade, inclusive no que tange às ações econômicas. Afinal, se a Constituição Federal adotou o regime capitalista por um lado, assegurando de maneira plena a economia de mercado, resguardou, por outro lado, os princípios fundamentais como a valorização do trabalho (art. 1.º, IV) assimilando, desse modo, o capitalismo social em que os interesses particulares cedem passo aos ditames coletivos, depurando-se a ação individual pelos elementos da democracia social.

Como afirma Derani,<sup>81</sup> a perseguição do bem comum pelo Estado afasta a concepção liberal da lei, que se pautava numa igualdade fictícia e hoje, desvinculado desse paradigma obsoleto, o Poder Público dirige-se para uma atividade em busca da concreta justiça distributiva.

Nesse sentido material, à evidência, ao tempo em que a Constituição busca resgatar a porção mais empobrecida da sociedade brasileira por intermédio da valoração do trabalho humano, consagra o respeito ao meio ambiente e a sadia qualidade de vida como manifestações superiores dos valores éticos da sociedade brasileira, encontrando o meio termo necessário, por meio do desenvolvimento ambientalmente sustentável.

O constituinte de 1988 estipulou essas novas premissas para se desenhar um novo paradigma social focado essencialmente no ser humano e no respeito ao meio ambiente, a ponto de Morato Leite<sup>82</sup> cunhar a expressão Estado do Ambiente, ou seja, após o modelo de Estado Social, do Estado Democrático de Direito, hoje vivenciamos a existência de um Estado Democrático do Ambiente.

---

<sup>81</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*, cit., p. 31.

<sup>82</sup> MORATO LEITE, José Rubens. *Sociedade de risco e estado*, cit., p. 26

Dando concretude ao objetivo material, no plano formal, o texto constitucional procurou criar regras e princípios harmônicos que estabeleceram de maneira clara a existência do desenvolvimento sustentável como um direito juridicamente tutelável. Esse plano formal, por ser mais complexo, merece um detalhamento mais rigoroso que procuraremos demonstrar a partir do próximo tópico.

### **3.2 A existência do direito ao desenvolvimento sustentável no plano formal-constitucional**

No aspecto formal, o direito ao desenvolvimento sustentável não se encontra reduzido a um único artigo ou capítulo da Constituição. Ele é fruto, outrossim, de uma interpretação sistemática do texto. Assim, convém analisar cada artigo da Constituição que contribui na formação daquele direito.

#### *3.2.1 Dos princípios fundamentais constitucionais*

O primeiro tópico na Constituição que sinaliza para a existência de um direito ao desenvolvimento encontra-se no próprio preâmbulo da Lei Fundamental, que aponta que o Estado Democrático que se inaugura com a nova ordem Constitucional tem como um de seus objetivos perenes a busca pelo desenvolvimento. O preâmbulo, embora não seja parte integrante do texto constitucional, desperta certo interesse, pois serve como elemento de interpretação e integração para os diversos artigos constitucionais.<sup>83</sup> Assim, fica claro que o constituinte procurou dar um sentido à Constituição quando disse em seu preâmbulo que um dos objetivos do Estado brasileiro é a busca do desenvolvimento.

Com efeito, entre os princípios fundamentais, agora já tratando do texto constitucional propriamente dito, estão estabelecidas algumas bases para o reconhecimento do direito ao desenvolvimento sustentável.

Não se pode desprezar o papel premente que possuem os princípios fundamentais expostos logo no início do texto constitucional. Tais princípios orientam a ação do Estado e da sociedade para o fiel cumprimento dos desejos apresentados ao longo do texto da Constituição.

---

<sup>83</sup> Cf. MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*. 13. ed. atual. com a Emenda n. 32/2002. São Paulo: Atlas, 2003. p. 49.

De fato, os princípios na ordem jurídica se prestam a orientar o intérprete em face do caráter abstrato que possuem. Os princípios, em verdade, se projetam como verdadeiras normas jurídicas preponderantes que não podem ter sua incidência menosprezada. Comentando a importância dos princípios, Paulo Bonavides afirma:

Daqui se parte sem dificuldade para o reconhecimento do princípio da unidade do sistema jurídico, que é, numa visão juspublicística onde se incorporam as mais recentes conquistas metodológicas da Nova Hermenêutica, o mesmo princípio da unidade da Constituição. Mas obviamente, segundo uma perspectiva de eficácia e normatividade cuja abrangência se estende a todas as partes do ordenamento, constituindo ao mesmo passo a suma do Direito Positivo vigente.<sup>84</sup>

Por outro lado, embora os princípios possuam certa abertura de interpretação, não se pode olvidar que a interpretação sistemática e coerente confere a eles certa densidade, tornando-os compreensíveis e executáveis. Assim destacamo-los para interpretá-los.

Cumprе relevar inicialmente como um dos princípios estruturantes da Constituição o princípio da dignidade da pessoa humana. Ele se encontra previsto no artigo segundo do texto constitucional. Não se pode olvidar que entre os princípios fundamentais dispostos na Constituição, e que interessam a este trabalho, o princípio da dignidade da pessoa humana é um dos mais importantes. Sarlet assim define tal princípio:

Assim sendo temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida a cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que asseguram a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.<sup>85</sup>

Esse princípio que permeia toda a Constituição, conferindo sentido e unidade, conduz a uma posição de supremacia dos direitos fundamentais na ordem jurídica brasileira. Também esse princípio tem como função integradora e hermenêutica na medida em que serve de parâmetro para aplicação, interpretação e integração não apenas dos direitos fundamentais e das demais normas constitucionais, mas de todo o ordenamento jurídico nacional.

---

<sup>84</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 275.

<sup>85</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 4. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 60.

Prosseguindo na análise, apreciemos agora os princípios da garantia do desenvolvimento nacional, da erradicação da pobreza e da marginalização e da redução das desigualdades sociais e regionais. Tais propósitos encontram-se estabelecidos no art. 3.º, II e III, da Lei Fundamental.

José Afonso da Silva<sup>86</sup> sustenta que tais princípios são de prestação positiva do Estado. Eros Roberto Grau toma-os como princípios impositivos.<sup>87</sup>

Esses propósitos também são de grande relevância, visto que o constituinte reconheceu que o Estado brasileiro possui uma dívida social a ser resgatada por intermédio de políticas públicas precisas.

Assim, acreditamos que os enunciados incluídos nos aludidos artigos constitucionais, a par de configurarem princípios, também encerram direitos, eis que o constituinte lançou obrigações ao Estado no sentido de implementar políticas públicas capazes de construir uma sociedade livre, justa e solidária com intuito de alcançar o desenvolvimento nacional e ao mesmo tempo erradicar a pobreza e a marginalização e, bem assim, estancar os desequilíbrios sociais e regionais presentes em nossa sociedade.

Outro princípio importante para os propósitos deste trabalho e que se encontra entre os fundamentais da Constituição é o princípio democrático. A nossa Constituição é rica em criar mecanismos democráticos de participação popular, não se limitando ao sufrágio universal. Como salienta Rios,<sup>88</sup> os mecanismos de integração e participação efetiva do público em determinadas decisões do Estado constituem-se expressão genuína da democracia, propiciando o reflexo da pluralidade social perante o poder político.

Esse ambiente democrático criado pela Constituição impele o poder público de ouvir a população antes de deliberar sobre as suas decisões, conferindo legitimidade a elas.

Neste ponto, já podemos estabelecer uma conexão segura entre os princípios fundamentais da Constituição e a definição jurídica do direito ao desenvolvimento

---

<sup>86</sup> Cf. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, cit., p. 94.

<sup>87</sup> Cf. GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 162.

<sup>88</sup> RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; DERANI, Cristiane. *Princípios gerais do direito internacional ambiental*, cit., p. 101.

sustentável. Afinal, o desenvolvimento sustentável, calcado na pessoa humana e sua imanente dignidade, busca a erradicação da pobreza, das desigualdades sociais e regionais e se traduz em uma ação democrática sustentada no tempo.

Com efeito, embora com tais elementos já pudéssemos esboçar uma definição, ainda é prematuro para selar de maneira definitiva aquele conceito, dado que é preciso observar que, ao longo do texto, outras passagens de igual importância contribuem para a sua formação. Senão, vejamos.

### 3.2.2 *Da ordem econômica na Constituição*

A Constituição Federal estabeleceu inúmeros princípios para a ordem econômica que não devem ser conjugados apartados dos princípios fundamentais do próprio texto constitucional, mesmo porque, como alerta Eros Roberto Grau,<sup>89</sup> a Constituição não deve ser interpretada em tiras, aos pedaços, e sim mediante uma interpretação sistemática que privilegie a harmonização dos seus vários comandos normativos, com o escopo de lhe conferir a máxima harmonização.

Esses princípios da ordem econômica têm caráter conformador, ou seja, atribuem a ordem econômica particularidades com intuito de lhe conferir uma finalidade social. Desse modo, em consonância com os preceitos constitucionais ali estabelecidos, é possível identificar um cunho ético à ação do mercado, repousando suas atividades em imperativos de ordem públicas que buscam lhe dar um sentido.

Nesse aspecto, nossa Constituição privilegiou o dirigismo político em particular aos agentes econômicos constitucionais.<sup>90</sup> Esse dirigismo, no entanto, não pode ser tomado como sinônimo de uma ordem econômica planejada, eis que um dos fundamentos da República é a livre iniciativa. No entanto, esse dirigismo pode ser traduzido em intervenção estatal com o propósito de assegurar o equilíbrio do mercado e a busca de sua função social.

Pretendemos analisar detalhadamente alguns desses princípios, no sentido de buscar o alcance e o sentido do direito ao desenvolvimento e mais especificamente o direito ao desenvolvimento sustentável.

---

<sup>89</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*, cit., p. 166.

<sup>90</sup> Idem, *ibidem*, p. 173.

A ordem econômica ou a Constituição econômica formal, como prefere José Afonso da Silva,<sup>91</sup> constitui-se no

conjunto de normas desta que, “garantindo os elementos definidores de um determinado sistema econômico”, estabelece os princípios fundamentais de “determinada forma de organização e funcionamento da economia” e constitui-se, “por isso mesmo, uma determinada ordem econômica”.<sup>92</sup>

Cumprido ressaltar que a ordem econômica na Constituição de 1988 consagra um regime de mercado organizado.<sup>93</sup> Opta desse modo pelo tipo liberal do processo econômico, repugnando o dirigismo econômico, mas privilegiando o intervencionismo, que não se faz contra o mercado, mas a seu favor. A Constituição adota o regime econômico capitalista, porém a liberdade desse sistema é admitida apenas enquanto exercida no interesse da justiça social, conferindo prioridade aos valores do trabalho humano sobre todos os demais.<sup>94</sup>

Com efeito, o art. 170, *caput*, afirma, ademais, que a ordem econômica visa assegurar a justiça social. Eros Roberto Grau define justiça social como o seguinte preceito:

*Justiça social*, inicialmente, quer significar superação das injustiças na repartição, a nível pessoal, do produto econômico. Com o passar do tempo, contudo, passa a conotar cuidados, referidos à repartição do produto econômico, não apenas inspirados em razões micro, porém macroeconômicas: as correções na injustiça da repartição deixam de ser uma imposição ética, passando a consubstanciar exigência de qualquer política econômica capitalista.<sup>95</sup>

O primeiro princípio que está a conformar constitucional a ordem econômica e que interessa aos propósitos deste trabalho é o da soberania nacional, previsto no art. 170, I, da Constituição da República. No sentir de José Afonso da Silva,<sup>96</sup> o conceito de soberania na ordem econômica se revela por meio da procura de um desenvolvimento aut centrado, nacional e popular que, não sendo sinônimo de isolamento, possibilita marchar para um sistema econômico desenvolvido, em que a sociedade local e seu Estado tenham o domínio da força de trabalho, da centralização do excedente da produção e, enfim, da tecnologia.

---

<sup>91</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, cit., p. 767.

<sup>92</sup> Idem, *ibidem*, p. 767.

<sup>93</sup> Idem, p. 190.

<sup>94</sup> Idem, p. 191.

<sup>95</sup> Idem, p. 223.

<sup>96</sup> Idem, p. 768.

Desse tópico é possível extrair dois importantes elementos para a constituição do desenvolvimento sustentável. O primeiro é o caráter popular daquele. Afinal, como afirmamos anteriormente, o desenvolvimento sustentável parte de uma ação sustentável. Assim, a participação popular é fundamental.

Outro princípio previsto na ordem econômica é o princípio da função social da propriedade. Aliás, o regime jurídico do direito de propriedade e suas diversas interferências são apresentados na Constituição inúmeras vezes (arts. 5.º, XII, XIII, XXIV a XXX, 170, II e III, 176, 177, 178, 182, 183, 184, 185, 186, 181 e 222), sendo lícito autorizar que o direito de propriedade foi fortemente modificado, não possuindo mais o caráter absoluto que outrora conheceu. Conforme assegura Eros Grau:

O que mais releva enfatizar, entretanto, é o fato de que o princípio da *função social da propriedade* impõe ao proprietário – ou a quem detém o poder de controle, na empresa – o dever de exercê-lo em benefício de outrem e não, apenas, de não o exercer em prejuízo de outrem. Isso significa que a *função social da propriedade* atua como fonte da imposição de comportamentos positivos – prestação de fazer, portanto, e não, meramente, de não fazer – ao detentor do poder que deflui da propriedade. Vinculação inteiramente distinta, pois, daquela que lhe é imposta mercê de concreção do poder de polícia<sup>97</sup> (itálico no original).

A função social, conforme explicita José Afonso da Silva,<sup>98</sup> é um princípio ordenador da propriedade privada e fundamento da atribuição desse direito, de seu reconhecimento e da sua garantia mesma, incidindo sobre seu próprio conteúdo.

O conceito de função social é muito abrangente e explorá-lo em toda a sua magnitude refoge aos limites deste trabalho. O que interessa remarcar, nessa seara, é que esse conceito pode ser obtido mediante a interpretação da Constituição, quando ela própria estabelece os critérios para se alcançar a função social, ou por intermédio da lei que regulamenta de maneira precisa a vontade do legislador constituinte.

O constituinte foi claro ao dispor, por exemplo, que a propriedade rural cumprirá com sua função social (art. 186, II) quando seus proprietários utilizarem de maneira adequada os recursos naturais disponíveis e respeitarem o meio ambiente. Essa preocupação do constituinte justifica o fato de o ordenamento do espaço rural brasileiro achar-se em grande

---

<sup>97</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, cit., p. 245.

<sup>98</sup> Cf. Idem, *ibidem*, p. 282.

parte em mãos privadas. Alguns remanescentes de biomas importantes, como o cerrado, o pantanal e principalmente a mata atlântica, encontram-se no interior dessas propriedades, o que torna a preocupação com a sua preservação ainda mais acentuada.

O regime da propriedade rural no Brasil, por razões históricas já delineadas, é assimétrico,<sup>99</sup> visto que de um lado há o predomínio da grande propriedade rural que cada vez mais se dedica à produção em larga escala, de produtos primários, voltados ao exterior ou à grande indústria nacional. Esse modelo de agricultura é potencialmente expansionista e estimula a criação de fronteiras agrícolas,<sup>100</sup> com a destruição de áreas de floresta e com o menosprezo da produção artesanal. De outro lado, a pequena propriedade agrícola, os métodos tradicionais de produção, as áreas indígenas ou quilombolas passam a sofrer com a pressão ocasionada pela expansão do modelo capitalista de agricultura, com fortes conseqüências sociais e ambientais.

Assim, em boa hora o constituinte estabeleceu mecanismos para limitarem ou direcionarem o uso da propriedade privada, notadamente a propriedade rural, com o escopo de encontrar um uso mais adequado do ponto de vista ambiental e mais efetivo no âmbito social.

Outro princípio que norteia a ordem econômica e interessa aos propósitos deste trabalho está assentado no art. 170, IV, da Constituição que atribui à ordem econômica a defesa do meio ambiente. Como reputa Grau,<sup>101</sup> esse princípio também possui caráter conformador e deve esse articulado em harmonia com o art. 225 da Constituição Federal. Segundo Grau,<sup>102</sup> tal princípio dá vigorosa resposta às correntes que propõem a exploração predatória dos recursos naturais. Nesse aspecto, o constituinte elegeu a harmonia entre a ação do mercado e a preservação ambiental. Esse harmonia, pondere-se, não é dispositiva, mas compulsória. Em outras palavras o constituinte declarou de maneira solene, formal e inofismável que o impulso econômico só poderá ocorrer se em sintonia com a proteção aos recursos naturais.

---

<sup>99</sup> Cf. SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004. p. 105-142.

<sup>100</sup> Denominação para a conversão de áreas florestais ou pertencentes às comunidades indígenas ou tradicionais para a produção da monocultura capitalista.

<sup>101</sup> GRAU, Eros. *A ordem econômica na Constituição de 1988*, cit., p. 251.

<sup>102</sup> Idem, ibidem, p. 251.

Afastou-se em definitivo qualquer tipo de argumento no sentido de que o sacrifício ao meio ambiente e aos recursos naturais é uma etapa necessária para se alcançar o pleno desenvolvimento. A partir daquele posicionamento constitucional qualquer ação econômica que se desenvolve em detrimento do equilíbrio do meio ambiente não pode ser traduzida como desenvolvimento, e sim como retrocesso ou barbárie e não legitima nenhum tipo de ação de Estado ou dos agentes econômicos.

### 3.2.3 Das normas constitucionais de defesa do meio ambiente

O direito ao desenvolvimento está intimamente ligado à busca de uma vida ecologicamente equilibrada. A Constituição dedicou particular importância a esse tema e à proteção ao meio ambiente como um todo, instituindo uma base normativa própria, no capítulo VI do título VIII, consubstanciada toda ela no extenso artigo 225.

Esse artigo pode ser apreciado de três maneiras. Em seu *caput* existe um núcleo essencial que se traduz na existência de um direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

São partidários da classificação desse direito no rol dos direitos fundamentais os seguintes autores: Hamilton Alonso Jr.,<sup>103</sup> Sandra Akemi Shimada Kishi,<sup>104</sup> José Afonso da Silva,<sup>105</sup> José Rubens Morato Leite,<sup>106</sup> Antônio Herman Benjamin,<sup>107</sup> Édis Milaré,<sup>108</sup> entre outros.

O meio ambiente, como entidade autônoma, deixa a tutela específica do Estado para convolar-se em patrimônio difuso da sociedade e ele se torna componente essencial a um outro direito fundamental: a sadia qualidade de vida. Em outras palavras, para que haja a fruição do direito a uma vida sadia e de qualidade, é essencial a proteção ao meio ambiente.

---

<sup>103</sup> Cf. ALONSO JR., Hamilton. *Direito fundamental ao meio ambiente e ações coletivas*. São Paulo: RT, 2006, p. 42.

<sup>104</sup> Cf. KISHI, Sandra Akemi Shimada. Proteção da biodiversidade: um direito humano fundamental. In: ———; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virginia Prado (Org.). *Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 712.

<sup>105</sup> Cf. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, cit., p. 821.

<sup>106</sup> Cf. MORATO LEITE, José Rubens. *Sociedade de risco e estado*, cit., p. 29.

<sup>107</sup> Cf. BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 57-128.

<sup>108</sup> Cf. MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente...*, cit., p. 307.

Daí ser autorizado concluir que o constituinte criou uma conexão intransponível entre zelo ao meio ambiente e evolução do homem rumo ao seu pleno desenvolvimento.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado confere ao Poder Público um dever constitucional geral e positivo em tutelá-lo. De outra parte, o cidadão deixa de ser mero titular passivo de um direito e passa também a ter a titularidade de um dever: o de defendê-lo e preservá-lo.

É preciso deixar remarcado que os titulares a esse preceito fundamental não são apenas as presentes gerações, mas também aquelas que ainda virão, estabelecendo o constituinte uma titularidade mais alargada, pois fora firmada uma aliança com o futuro.

Não obstante o dever geral de defesa e preservação do meio ambiente, existem alguns deveres específicos impostos ao Poder Público que o constituinte por bem resolveu positivar. Esses deveres, distribuídos ao longo do art. 225, revelam a preocupação que o constituinte dedicou à matéria, não podendo o Poder Público demitir-se de suas atribuições.

### **3.3 Da definição jurídica do direito ao desenvolvimento sustentável**

Nos tópicos anteriores procuramos demonstrar o arcabouço jurídico que legitima a existência de um direito ao desenvolvimento sustentável. Agora procuraremos defini-lo do ponto de vista jurídico.

Convém, preliminarmente, conhecer a definição de alguns especialistas em direito ambiental sobre o tema. Para Édis Milaré,<sup>109</sup> “o desenvolvimento sustentável ou ecodesenvolvimento, cuja característica principal consiste na possível e desejável conciliação entre o desenvolvimento, a preservação do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida”.

Por seu turno, Cristiane Derani entende que:

este direito pode ser compreendido como um conjunto de instrumentos “preventivos”, ferramentas de que se deve lançar mão para conformar, constituir, estruturas políticas que teriam como cerne práticas econômicas,

---

<sup>109</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente...*, cit., p. 39.

científicas, educacionais, conservacionistas, voltadas à realização do bem-estar generalizado de toda uma sociedade.<sup>110</sup>

Para Rios,<sup>111</sup> o desenvolvimento sustentável “traduz um conjunto de valores ancorados em condutas relacionadas à produção, para que o resultado seja a compatibilização de apropriação dos recursos naturais com sua manutenção e construção de um bem-estar (nos dizeres da Constituição brasileira, ‘da sadia qualidade de vida’)”.

Antes de apontar a nossa definição do direito ao desenvolvimento sustentável, estabeleceremos algumas premissas que auxiliarão na sua compreensão, quais sejam:

a) o desenvolvimento sustentável é democrático. Não pode existir o exercício desse direito sem que haja um ambiente democrático na sociedade. Os sujeitos desse direito têm a prerrogativa de participar de seu exercício. O desenvolvimento sustentável é aquele que dá voz e vez ao conjunto da população, notadamente daquela parcela da população que normalmente se vê alijada dos centros de decisões políticas, principalmente as populações rurais, os indígenas, as populações inseridas em economias tradicionais, etc.;

b) o desenvolvimento sustentável é redistributivo. A história do impulso econômico em nosso país demonstra claramente que a produção das riquezas e a utilização dos recursos naturais mantiveram-se nas mãos de uma parcela privilegiada da população. Assim, importante a busca de políticas públicas que se manifestam por meio de prestações positivas do Estado para readequar os fluxos econômicos no sentido de permitir à grande maioria da população uma participação maior nos bens e riquezas produzidos;

c) o direito ao desenvolvimento sustentável é ético. O texto constitucional, como procuramos demonstrar anteriormente, é recheado de aproximações entre a economia e a ética. Essas aproximações visam tornar as ações do mercado, do próprio Estado e dos agentes econômicos politicamente orientadas ao bem comum. A Constituição procurou estabelecer limites muito claros à livre iniciativa. Esses limites, baseados em um conjunto normativo específico, visam submeter o capitalismo ao interesse social. A economia não pode agir com o

---

<sup>110</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*, cit., p. 170.

<sup>111</sup> RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; DERANI, Cristiane. *Princípios gerais do direito internacional ambiental*, cit., p. 89.

único fim de almejar o lucro, e sim proporcionar ganhos a todos, notadamente aos menos favorecidos e às minorias sociais;

d) o direito ao desenvolvimento sustentável é prudente. O impulso econômico pode ocorrer dentro de certos parâmetros de previsibilidade. Não é possível permitir a ação dos agentes econômicos sem antes prever e sopesar as conseqüências ao meio ambiente, aos recursos naturais e à sociedade. A ação potencialmente degradadora deve ser precedida sempre de estudos que avaliem o impacto ambiental a ser causado. Ainda que não haja incerteza científica acerca de eventual impacto, havendo dúvidas objetivas sobre essa possibilidade, tais estudos devem ser estimulados. A prudência também leva a recusar determinada escolha quando esta se mostrar acompanhada de dúvidas sobre seu uso. No caso dos alimentos geneticamente modificados, por exemplo, ainda que eles diminuíssem o valor dos preços dos alimentos, o que é uma premissa equivocada, como o grau de incerteza sobre os reais impactos que eles podem produzir à saúde do homem e ao meio ambiente, sua utilização como elemento para o desenvolvimento deve ser desconsiderado, em função da imprudência que seria a sua utilização;

e) o direito ao desenvolvimento sustentável é parcimonioso. No âmbito do desenvolvimento sustentável o paradigma econômico da procura incessante do mais e do melhor é substituído pelo paradigma estóico de obter apenas o necessário. O consumismo desenfreado e irrefletido dá lugar a uma ação abnegada e solidária que pode ser traduzida pelo ditado “Continue pilhando, mas com calma”, ou “Tire, mas não muito”;

f) o direito ao desenvolvimento sustentável é múltiplo. O desenvolvimento sustentável é complexo e pode se manifestar de diversas maneiras, desde que todas as alternativas possíveis sejam estabelecidas no propósito de alcançar todas as demais premissas aqui previstas. O que se pretende esclarecer é que a ação sustentável não é unívoca, porém múltipla, o que não retira do desenvolvimento sustentável o seu caráter concreto, mas apenas transmite seu caráter complexo;

g) o direito ao desenvolvimento sustentável é intergeracional. Foi estabelecido um pacto entre a presente geração de humanos e a futura. A existência desse pacto pressupõe que as futuras gerações que ainda virão possuem direitos cujas obrigações recaem sobre nós. Com a estipulação desse pacto não é mais possível instituir uma relação egoística no sentido de

privar aqueles que ainda estão por vir de recursos naturais, da beleza das paisagens naturais e de uma sadia qualidade de vida. Assim, a ação sustentável é uma ação solidária, comunitária e ponderada. É preciso tutelar o interesse de outros e estabelecer um impulso econômico que não inviabilize futuras estratégias de vida social;

h) o direito ao desenvolvimento sustentável é conscientizador. O desenvolvimento sustentável só pode existir num ambiente social em que a informação seja colocada à disposição de todos e que a qualidade dessa informação seja sempre elevada. Afinal, como o desenvolvimento sustentável é democrático (primeira premissa), os agentes que participam desse novo direito só podem estabelecer boas escolhas nas estratégias comunitárias se estiverem bem informados a respeito. Portanto, imprescindível que haja uma relação integrada e harmônica entre ensino formal, meios de comunicação, comunidade científica e Poder Público. Sem essa simbiose a população não poderá ter acesso as informações necessárias para participar das decisões referentes à construção do desenvolvimento sustentável.

Estabelecidas essas premissas, podemos definir juridicamente o desenvolvimento sustentável como um conjunto de práticas democráticas, redistributivas e éticas, que calcadas na prudência e na parcimônia buscam um justo equilíbrio entre as necessidades das gerações presentes e futuras e o respeito ao meio ambiente. Essas práticas podem ser determinadas pelo Estado ou por ele em parceria com a sociedade e tendem a aumentar o grau de consciência da sociedade acerca daquela necessidade.

### **3.4 Conclusões parciais**

O desenvolvimento sustentável que surge meramente como um conceito doutrinário aos poucos ganha uma positivação no ordenamento jurídico. No caso brasileiro, essa positivação ocorreu por intermédio da Constituição de 1988. A partir da promulgação daquele texto, o desenvolvimento sustentável torna-se um direito.

Frise-se, contudo, que esse direito ao desenvolvimento sustentável não se encontra em um determinado artigo da Constituição, e sim imerso no texto.

Para identificá-lo é preciso analisar de maneira sistemática os princípios estruturais da Constituição e conjugá-los com o regime jurídico da propriedade privada que o texto constitucional dispensa, bem como a análise das normas constitucionais referentes à economia e à proteção ao meio ambiente.

Ao se conjugarem esses preceitos normativos de maneira sistemática e levando-se em conta os princípios da unidade da Constituição e sua supremacia perante o ordenamento jurídico nacional, é possível então traçar sua exata dimensão.

Esse direito ao desenvolvimento sustentável se classifica como um direito de natureza difusa, ou seja, embora individualmente tutelável, sua dimensão mais importante é aquela que orienta a ação política do Estado em benefício da sociedade.

## CAPÍTULO 4

### O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO DIREITO FUNDAMENTAL

No capítulo anterior, procuramos demonstrar que o desenvolvimento sustentável, a par de constituir uma política pública, também se mostra juridicamente tutelável. Avaliemos agora a possibilidade de catalogar o direito ao desenvolvimento como um direito fundamental. Para tanto, é preciso analisar previamente, ainda que de maneira breve, a teoria dos direitos fundamentais.

#### **4.1 Direitos fundamentais: breve nota histórica**

A concepção de que todo ser humano possui dignidade própria é um postulado concebido a partir da filosofia cristã. De acordo com essa corrente filosófica, como o ser humano fora criado à imagem e semelhança da divindade, ele possuiria uma particularidade que o distinguiria dos demais seres animados, tornando-o singular e protegendo-o de eventuais vilipêndios contra essa natureza.

Se a dignidade humana é fruto da concepção cristã da sociedade, vulgarizada durante a Idade Média na Europa ocidental, a luta contra a opressão estatal, outra nota singular dos direitos fundamentais, também surgiu no final daquele período.

A *Magna Carta Libertatum*, de 21 de junho de 1215,<sup>112</sup> embora constitua apenas uma limitação à monarquia inglesa que beneficiava os proprietários de terras e os bispos da Igreja Católica inglesa, é identificada até hoje como peça básica da Constituição inglesa e ao mesmo tempo a declaração de direitos mais antiga de que se tem notícia. Cumpre frisar que documentos semelhantes impondo certas limitações aos monarcas já haviam sido editados nos séculos XII e XIII por reis espanhóis e portugueses,<sup>113</sup> no entanto a *Magna Carta*, quer pelo episódio de sua declaração, quer por que ainda hoje é considerado documento com valor jurídico na Inglaterra, foi popularizada como a primordial entre as declarações de direitos.

---

<sup>112</sup> Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 11.

<sup>113</sup> Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Revista do Advogado, 2007. p. 49.

Outros documentos importantes que se tornariam declarações de direitos dignos de nota e que surgiriam no século XVII, também na Inglaterra, seriam a *Petition of Rights*, de 1628, firmada pelo Rei Carlos I, o *Habeas Corpus Act*, de 1679, subscrito pelo Rei Carlos II, e o *Bill of Rights*, de 1689, promulgado pelo parlamento inglês com a concordância do Rei Guilherme de Orange. Esses documentos, embora se direcionassem apenas à Inglaterra e tivessem como propósito limitar os poderes absolutos do rei em benefício do Parlamento, seriam importantes na medida em que revelariam as primeiras tentativas de imposição de limitações ao exercício do poder estatal.

No entanto, os documentos de maior relevância para o desenvolvimento da doutrina dos direitos fundamentais foram a Declaração do Povo da Virgínia, de 1776, e a Declaração Francesa dos Direitos do Homem, de 1789.

A Declaração da Virgínia teve o condão de reconhecer os direitos consagrados em suas congêneres inglesas, possuindo, no entanto, uma nota distintiva: o texto norte-americano conferiu aos direitos humanos uma supremacia que não se encontrava nas cartas inglesas, bem como instituiu a garantia da proteção daqueles direitos por intermédio do Poder Judiciário e, em particular, da Suprema Corte americana. Desse modo, segundo Sarlet,<sup>114</sup> pela primeira vez os direitos do homem teriam sido positivados como direitos fundamentais constitucionais, tendo sido reconhecida a sua supremacia jurídica.

De igual magnitude, em termos de importância, situa-se a Declaração Francesa do Homem e do Cidadão, de 1789. Nessa declaração também é concebido um rol de direitos, considerados fundamentais e inerentes a todos os homens. A Declaração de 1789 se destaca por seu caráter universal. Enquanto a declaração americana instituíra um rol de direitos ao povo americano, a Declaração Francesa foi mais ambiciosa, pretendeu assinalar um rol de direitos que não se limitavam aos franceses, mas a todos os seres humanos.

A partir desses dois textos básicos, a teoria dos direitos fundamentais começou a se propagar ao longo do século XIX em parte como reação ao positivismo dos códigos nacionais, que se mostraram herméticos ao reconhecimento de valores supranormativos, tornando a lei divorciada da realidade social.

---

<sup>114</sup> Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*, cit., p. 52.

No entanto, embora houvesse possibilidade de expansão da teoria dos direitos fundamentais ela pouco evoluiu durante aquele século, afinal a burguesia, enquanto classe, triunfara no poder e, portanto, não haveria condições políticas para a ampliação dos direitos civis.

Somente com o fim dos tristes episódios ocorridos durante os dois conflitos mundiais, já no século XX, entre os quais se destacam a morte em escala nunca antes conhecida de civis, a destruição completa de alguns países, o extermínio calculado de inúmeros grupos sociais ou políticos (judeus, ciganos, homossexuais, comunistas, entre outros) e a utilização de artefatos militares de destruição em massa, como a bomba nuclear, a comunidade internacional começou novamente a valorizar a teoria dos direitos fundamentais.

O ponto culminante dessa retomada foi a Declaração Universal dos Direitos do Homem, promulgada pela Assembléia Geral da ONU, em 10 de dezembro de 1948.<sup>115</sup>

Essa Declaração, embora não fosse um tratado propriamente dito e, portanto, não tivesse o poder de vincular os Estados-partes, não se despiu inteiramente de importância jurídica, pois tinha como objetivo delinear uma ordem pública mundial fundada no respeito à dignidade humana, consagrando em conseqüência valores básicos e até certo ponto universais. Introduziu, ainda, a idéia da indivisibilidade dos direitos do homem e tentou conjugar direitos de natureza civil e política com os direitos econômicos e sociais.

A Declaração também tentou promover a criação de um sistema internacional de proteção aos direitos do homem, concebendo a necessidade de dar eficácia aos direitos fundamentais, independentemente de sua natureza.

A partir da Declaração dos Direitos do Homem, algumas Constituições nacionais promulgadas posteriormente àquele documento, como a da Alemanha, da Itália, da Espanha, de Portugal, da Grécia e também do Brasil, passaram a adotar em seus textos uma carta de direitos fundamentais e um sistema de proteção próprio para aqueles direitos.

Essa prática tornou-se tão usual que hoje parte da doutrina constitucional concebe a teoria da Constituição não apenas como veículo de regulamentação do poder em suas várias

---

<sup>115</sup> Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*, cit., p. 53.

expressões, mas também como instrumento para a declaração dos direitos fundamentais e os mecanismos de sua proteção.

#### 4.2 Da nomenclatura dos direitos fundamentais

É necessário, a essa altura, estabelecer uma distinção no plano da nomenclatura acerca dos direitos fundamentais, dado que essa categoria de direitos é conhecida por inúmeras expressões como direitos humanos, direitos do homem, direitos subjetivos públicos, liberdades públicas, direitos individuais, liberdades fundamentais e direitos humanos fundamentais, entre outros. Conforme alerta Ingo Sarlet,<sup>116</sup> em que pese reconhecer que todos os direitos fundamentais são direitos humanos, no sentido de que seu titular sempre será o ser humano, ainda que representado pelo ente coletivo, existem entre ambos marcadas diferenças. Segundo ainda aquele autor:

consideram-se direitos fundamentais os direitos humanos reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão direitos humanos guarda relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional).<sup>117</sup>

Desse modo, podemos considerar direitos humanos aqueles imanentes à natureza humana, assim reconhecidos no plano internacional, por intermédio de tratados ou outros documentos análogos, nos quais a comunidade de Nações por intermédio de seus representantes assim estabeleceu. O constituinte parece preferir também essa definição ao estabelecer no art. 4.º da Constituição de 1988 como princípio das relações internacionais a prevalência dos direitos humanos e ao determinar no art. 7.º do Ato das Disposições Transitórias que o Brasil propugnará pela formação de um tribunal internacional de direitos humanos.

Os direitos fundamentais são os direitos humanos que a ordem interna de cada nação positivou por meio de seu respectivo ordenamento jurídico, criando dessa maneira mecanismos de proteção no plano doméstico. Uma vez mais o constituinte parece demonstrar apreço por essa formulação, visto que estabeleceu um catálogo de direitos denominando-os de

---

<sup>116</sup> Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*, cit., p. 35.

<sup>117</sup> Idem, *ibidem*, p. 35.

direitos fundamentais, no Título II da Constituição Federal. Nesse título estipula os direitos fundamentais reconhecidos expressamente no texto constitucional, dividindo-os entre direitos individuais, direitos sociais, direitos de nacionalidade e direitos políticos.

Além dessas expressões, o constituinte utilizou outras em algumas passagens do texto constitucional, no entanto foi ele acometido de atecnia<sup>118</sup> pois bastaria referir-se a ambas para melhor compreensão do intérprete. À guisa de exemplo, podemos citar o art. 34, VII, *b*, que prevê a possibilidade de intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal para assegurar a observância do princípio constitucional relativo aos direitos da pessoa humana. Segundo Brega Filho,<sup>119</sup> a expressão direito da pessoa humana deve ser traduzida como direito fundamental.

### 4.3 Das dimensões dos direitos fundamentais

Os direitos fundamentais são classificados em dimensões, pois teriam eles surgido em momentos históricos previamente definidos. Isso não autoriza concluir que o aparecimento de uma nova dimensão de direitos fundamentais teria o condão de revogar a dimensão anterior; significa tão-somente que cada dimensão possuiria algumas peculiaridades próprias a ponto de serem agrupadas de maneiras distintas. Apresentemos, pois, esses agrupamentos:

a) direitos fundamentais de primeira dimensão. Os direitos de primeira dimensão refletem a visão burguesa da sociedade. Para a existência desses direitos deve haver o reconhecimento de uma zona de autonomia do indivíduo e, em consequência, uma limitação do poder estatal. São conhecidos como direitos de resistência ou de liberdade públicas. Nesse rol, podemos inserir, como exemplo, a liberdade de expressão, de manifestação, de opinião, de reunião, de associação, de ir e vir, entre outros. Também são considerados direitos fundamentais de primeira dimensão aqueles inerentes à cidadania e à participação política,<sup>120</sup> como o direito ao voto e a capacidade eleitoral passiva;

---

<sup>118</sup> Cf. BREGA FILHO, Vladimir. *Direitos fundamentais na Constituição de 1988: conteúdo jurídico das expressões*. São Paulo: Juarez Oliveira, 2002. p. 74.

<sup>119</sup> Idem, *ibidem*, p. 74.

<sup>120</sup> Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*, cit., p. 56.

b) direitos fundamentais de segunda dimensão. Esses direitos, também conhecidos como direitos sociais e econômicos, não mais exigem uma abstenção por parte do Estado para a sua realização, e sim uma atuação positiva deste no sentido de ofertar algum bem ou serviço. Não se cuida mais, portanto, de liberdade perante o Estado, mas de liberdade por intermédio do Estado.<sup>121</sup> São também conhecidos como direitos positivos ou direitos prestacionais. Encontram-se nesse rol o direito à educação, saúde, assistência social, moradia, enfim, o reconhecimento de que o ser humano para possuir uma vida digna necessita de um mínimo existencial.

Ao lado dos direitos sociais também são catalogados como direitos fundamentais de segunda dimensão direitos referentes aos trabalhadores empregados, como o direito ao salário, direito ao repouso semanal remunerado, direito às férias, etc.

Por fim, também são considerados direitos de segunda dimensão as denominadas liberdades sociais, que não se caracterizam propriamente como direitos positivos, mas exigem do Estado uma intervenção para que ele possa ocorrer de maneira livre e sem as interferências do poder econômico. São eles: o direito de greve, de sindicalização, entre outros;

c) direitos de terceira dimensão. Esses direitos têm como nota particular o seu caráter difuso. Embora possam tutelar relações individuais, são concebidos numa dimensão transindividual. Esses direitos se distinguem pela natureza híbrida, ora exigem ações positivas, ora reclamam abstenções para seu desenvolvimento. Esses direitos também se diferenciam dos dois primeiros grupos porquanto as exigências para a sua implementação não mais recaem tão-somente sobre o Estado, mas também sobre determinados grupos sociais, com frequência, aqueles que possuem uma posição dominante do ponto de vista econômico.

Os direitos fundamentais de terceira dimensão são fruto das novas reivindicações geradas pelos impactos tecnológicos, pelo estado crônico beligerante de alguns países, pela agressão ao meio ambiente, pela pobreza extrema ao redor do mundo.

---

<sup>121</sup> Idem, *ibidem*, p. 57.

São catalogados como tais o direito ao desenvolvimento, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o direito à autodeterminação dos povos, o direito à conservação de conservação do patrimônio histórico entre outros.<sup>122</sup>

Podemos inserir, com segurança, o direito ao desenvolvimento sustentável, como direito fundamental de terceira dimensão, dada a sua natureza difusa, seu caráter contemporâneo e sua hibridez no que concerne ao aperfeiçoamento de sua existência, exigindo do Estado e da sociedade, por vezes, ações positivas e, em outros momentos, abstenções;

d) direitos de quarta dimensão. Parte da doutrina<sup>123</sup> reconhece a existência de direitos fundamentais de quarta dimensão, ainda que tais direitos aguardem certa consagração no plano internacional. Os doutrinadores que articulam a presença dos direitos de quarta dimensão exemplificam o direito à participação popular, direito ao pluralismo como tais.

Malgrado o reconhecimento por parte da doutrina dessa nova dimensão de direitos, a sua existência ainda é controversa, pois, segundo alguns, muitos desses novos direitos poderiam, na verdade, ser catalogados como em dimensões anteriores.

Conhecidas a evolução histórica dos direitos fundamentais e bem assim suas respectivas dimensões, cumpre agora ressaltar elementos de uma teoria geral.

#### **4.4 Da catalogação de um direito como fundamental**

Feitas as distinções semânticas que cercam o tema e analisadas as dimensões dos direitos fundamentais, cumpre indagar qual o critério a ser utilizado para se classificar um direito como direito fundamental. Para José Afonso da Silva,<sup>124</sup> a expressão “*direitos fundamentais do homem*” são situações jurídicas, objetivas e subjetivas, definidas no direito positivo, em prol da dignidade, igualdade e liberdade da pessoa humana” (itálico no original). André de Carvalho Ramos<sup>125</sup> toma os direitos fundamentais como um “*conjunto mínimo de direitos necessário para assegurar uma vida do ser humano baseada na liberdade, igualdade e na dignidade*” (itálico no original).

---

<sup>122</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*, cit., p. 58.

<sup>123</sup> Idem, *ibidem*, p. 60.

<sup>124</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, cit., p. 179.

<sup>125</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 19.

Canotilho estabelece para fins de fundamentação dos direitos fundamentais a existência de uma dimensão material e de outra formal. Seriam no plano material direitos fundamentais aqueles constitutivos das estruturas básicas do Estado e da sociedade.<sup>126</sup>

No âmbito formal, afirma Canotilho,<sup>127</sup> seriam considerados direitos fundamentais aqueles reconhecidos pela ordem constitucional como tais.

Ingo Sarlet<sup>128</sup> também se vincula às idéias de Canotilho e reconhece a existência de definições relativas aos direitos fundamentais no plano material e no plano formal.

Desse modo, podemos concluir que um direito para ser classificado como fundamental necessita preencher dois requisitos: um de cunho material, cuja base normalmente se revela por um consenso doutrinário ou político, e outro formal, que se traduz na introdução daquele direito em um rol ou catálogo próprios dentro do ordenamento jurídico de determinado país com intuito de sua positivação.

#### **4.5 Da eficácia dos direitos fundamentais**

A eficácia dos direitos fundamentais é um dos pontos de maior relevo na sua teoria geral, eis que de nada adiantaria colocá-los num plano prevalente no ordenamento jurídico se sua efetivação não se implementasse.

Nesse aspecto, as diferentes dimensões dos direitos fundamentais comportam-se de maneira diversa no plano da eficácia, no entanto Sarlet aponta a possibilidade de reconhecer alguns elementos eficaciais inerentes ao conjunto dos direitos fundamentais, independentemente de sua índole. Segundo aquele jurista,<sup>129</sup> alguns elementos são utilizados para elevar a carga eficaz dos direitos fundamentais, ainda quando estes dependam, para a sua plena efetivação, da interposição legislativa. São eles:

a) a existência dos direitos fundamentais acarreta a revogação ainda que tácita dos atos normativos anteriores e contrários ao conteúdo da norma definidora de direito

---

<sup>126</sup> Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*, cit., p. 379.

<sup>127</sup> Cf. Idem, *ibidem*, p. 379.

<sup>128</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*, cit., p. 88-89.

<sup>129</sup> Idem, *ibidem*, p. 312-317.

fundamental e, bem assim, a imperiosa necessidade de declaração de sua inconstitucionalidade;

b) as normas de direitos fundamentais vinculam o legislador no sentido de que este não apenas está obrigado a concretizar programas, tarefas, fins e ordens, mas também que o legislador, ao cumprir seu desiderato, não se pode afastar dos parâmetros estabelecidos nas normas que contêm preceitos de direito fundamental;

c) os direitos fundamentais prestacionais de cunho programático constituem parâmetros para a interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas;

d) os direitos fundamentais a prestações gerais irradiam algum tipo de posição jurídico-subjetiva, tomando-se esta, consoante assinalado alhures, em um sentido amplo e não restrita à concepção de um direito subjetivo individual a determinada prestação. Nesse particular, argumenta Sarlet, a existência de um direito fundamental gera, no mínimo, direito subjetivo no sentido negativo, já que sempre possibilita ao indivíduo que exija do Estado que este se abstenha de atuar de forma contrária ao conteúdo da norma que consagra o direito fundamental;

e) os direitos fundamentais, uma vez estabelecidos, geram a impossibilidade de sua revogação, ou seja, no caso dos direitos fundamentais existe uma cláusula que impede o retrocesso, no sentido de que, uma vez declarado aquele direito como fundamental, não haverá mais possibilidade por parte do legislador de revogá-lo, tornando-o assim patrimônio jurídico dos cidadãos de maneira perene.

Esses foram os mecanismos estabelecidos doutrinariamente para aliviar as preocupações apresentadas por Norberto Bobbio,<sup>130</sup> que afirmara ser mais importante proteger os direitos fundamentais do que encontrar sua legítima fundamentação.

#### **4.6 Das características dos direitos fundamentais**

Os doutrinadores da teoria dos direitos fundamentais estabeleceram algumas características que são inerentes a todos aqueles direitos. A análise desse conjunto ajuda a

---

<sup>130</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 9. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004. p. 45.

compreendê-los melhor. Essas características são compelidas pela doutrina mais abalizada<sup>131</sup> e partem de alguns consensos já estabelecidos acerca da matéria.

A primeira característica a ser destacada é que os direitos fundamentais possuem posição prevalente em qualquer ordenamento jurídico, tornando-os, do ponto de vista normativo, superiores às demais normas jurídicas. No caso brasileiro, como visto neste trabalho, a Constituição claramente fez a opção por essa superioridade ao inserir um catálogo de direitos fundamentais expressos em seu texto e criar uma série de direitos fundamentais implícitos ou decorrentes de obrigações internacionais. Ademais, esses direitos fundamentais figuram entre as denominadas cláusulas pétreas do texto constitucional.

A segunda característica importante conferida aos direitos fundamentais é seu caráter universal. Ramos<sup>132</sup> aponta que essa universalidade se manifesta em três formas: no plano da titularidade, eis que todo ser humano é titular imaneente dos direitos fundamentais, possuindo legitimidade para exercê-los; temporal, porquanto os direitos fundamentais surgiram em determinado momento histórico, mas podem ser exercidos a qualquer momento, e culturais, dado que os direitos fundamentais permeiam, pelo menos no plano filosófico, todas as culturas humanas.

Cumprido destacar, a seguir, a indivisibilidade dos direitos fundamentais. Esta, segundo Ramos, “consiste na constatação de que todos os direitos humanos devem ter a mesma proteção jurídica, uma vez que são essenciais para uma vida digna”.<sup>133</sup>

A indivisibilidade possui duas facetas.<sup>134</sup> A primeira implica reconhecer que o direito protegido apresenta uma unidade incindível em si. A segunda faceta assegura que não é possível proteger apenas alguns dos direitos fundamentais em detrimento de outros.

A interdependência é a outra característica dos direitos fundamentais e caminha em conjunto com a indivisibilidade. A interdependência pode ser compreendida com a reciprocidade, conexão e a coexistência mútua dos direitos fundamentais, demonstrando interação e complementaridade entre eles.

---

<sup>131</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 163.

<sup>132</sup> Cf. Idem, *ibidem*, p. 179.

<sup>133</sup> Idem, p. 199.

<sup>134</sup> Cf. Idem, p. 200.

Assinala-se também o caráter indisponível dos direitos fundamentais. Consoante essa característica, pouco importa o não-exercício, por parte do titular, da prerrogativa de tutela do direito fundamental; ele é irrenunciável.

Outro atributo inerente aos direitos fundamentais é sua aplicabilidade imediata. Fica evidente que de nada adiantaria elevar os direitos fundamentais a uma posição de relevo na ordem jurídica se não fosse garantido que os direitos fundamentais gozassem de plena eficácia.

Outra particularidade dos direitos fundamentais é sua dimensão objetiva. Para Ramos:

A dimensão objetiva dos direitos humanos implica em reconhecer que os direitos humanos não devem ser entendidos apenas como um conjunto de posições jurídicas conferidas a seus titulares, mas também um conjunto de regras impositivas de comportamentos voltadas à proteção e satisfação daqueles direitos subjetivos conferidos aos indivíduos. De fato, essa dimensão objetiva faz com que direitos humanos sejam regras de imposição de deveres, em geral do Estado, de implementação e desenvolvimento dos direitos individuais.<sup>135</sup>

Essa dimensão objetiva também cristaliza um caráter obrigacional, dirigido ao Estado, mas também à sociedade, no sentido de que todos – pessoas físicas ou jurídicas – se responsabilizem pela implementação dos direitos fundamentais.

Ressalte-se, da mesma forma, a cláusula que proíbe o retrocesso. Segundo essa característica, os direitos fundamentais, uma vez declarados e reconhecidos, não podem ser retirados dos ordenamentos jurídicos respectivos. A proibição de retrocesso, em verdade, deriva da concepção de progressividade ou gradualidade dos direitos fundamentais.<sup>136</sup> Afinal, a expansão dos direitos fundamentais deve ser contínua e não admite que haja vulneração, reconhecendo-se, desse modo, que os direitos fundamentais em verdade se situam num plano de política institucional, assegurando sua existência e ampliação contínuas.

O nosso ordenamento jurídico previu expressamente a proibição de retrocesso ao catalogar os direitos fundamentais entre as cláusulas pétreas.

---

<sup>135</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 237.

<sup>136</sup> Idem, *ibidem*, p. 244.

É importante salientar, contudo, que essa política contínua de expansão dos direitos fundamentais não implica renúncia completa da ação discricionária do Estado, que sempre poderá adotar políticas sociais menos onerosas ou políticas públicas mais eficientes, desde que o resultado final de maior efetividade dos direitos seja obtido.<sup>137</sup>

Essa cláusula também não impede que haja novas definições jurídicas a respeito da incidência de alguns direitos fundamentais, principalmente quando há a necessidade de harmonização com outros direitos fundamentais. É o caso, por exemplo, do direito de propriedade. Embora ainda catalogado como direito fundamental, ele perdeu seu caráter absoluto que detinha no século XIX para conhecer um novo desenho jurídico com o propósito de permitir a fruição de outros direitos fundamentais, notadamente aqueles de índole social ou difusa.

Por fim, temos a eficácia horizontal dos direitos fundamentais. Para Ramos,<sup>138</sup> a eficácia horizontal é aquela que atinge relações privadas, sem intervenção direta da lei.

A concepção de que os direitos fundamentais plasmam relações privadas é recente. A noção original é a de que os direitos fundamentais, dada a sua natureza, têm como tutela específica a ação do Estado, quer por meio de um dever de abstenção, quer mediante uma ação concreta para efetivar prestações de serviços aos particulares.

No entanto, as sociedades hoje se tornaram muito complexas e o feixe de relações jurídicas ampliou-se significativamente. Muitas relações privadas, em verdade, trazem em si uma gama de ações que, se orientadas de maneira incorreta, podem colocar em risco os direitos fundamentais. Portanto, fundamental estabelecer também na vertente horizontal uma incidência de uma tutela eficaz dos direitos fundamentais.

#### **4.7 O regime dos direitos fundamentais na Constituição de 1988**

Como é cediço, o nosso país viveu um longo período de exceção, apenas completamente extinto com a promulgação da Constituição de 1988. Assim, a exemplo de outros países, como Portugal e Espanha, que também voltaram há pouco tempo ao regime democrático, o Brasil estabeleceu em sua Constituição inúmeros mecanismos dedicados à

---

<sup>137</sup> Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*, cit., p. 244.

<sup>138</sup> Cf. Idem, *ibidem*, p. 247.

declaração e proteção dos direitos fundamentais como maneira de coibir qualquer ameaça de retrocesso democrático.

Dessa forma, em primeiro lugar estabeleceu o constituinte um catálogo extenso de direitos fundamentais colocando-os logo em título próprio, o Título II. Aliás, essa foi a primeira vez em nossa história constitucional que o constituinte dedicou um título próprio aos direitos fundamentais.

Essa posição tópica dos direitos fundamentais não é meramente ocasional, visto que na constituição anterior os direitos individuais se encontravam entre os últimos títulos da Carta Constitucional de 1967. Com essa posição privilegiada, o constituinte, em verdade, endereçou uma mensagem, no plano simbólico, altamente positiva, pois evidenciou a primazia que os direitos fundamentais devem conhecer.

A par disso, o constituinte dividiu o Título II em cinco capítulos dedicando aos direitos individuais um capítulo (art. 5.º), outro aos direitos sociais e econômicos e (arts. 6.º a 11), bem assim, aos direitos de nacionalidade, aos direitos políticos e aos partidos políticos, cada qual em capítulos próprios, demonstrando uma preocupação em sistematizar ao máximo eventuais direitos fundamentais.

Não contente ainda com tais prerrogativas, o constituinte estabeleceu que os direitos fundamentais pertenceriam ao núcleo intangível da Constituição, tradicionalmente conhecido como cláusulas pétreas, pois a alterabilidade da Constituição, embora permitida por ela própria, deve encontrar limites com o escopo de assegurar sua essência, seu espírito. O constituinte em boa hora classificou os direitos fundamentais entre os elementos formadores do espírito da Constituição, colocando-os sob salvaguarda de eventuais supressões, permitindo, contudo, que houvesse sua ampliação, como ocorreu recentemente ao acrescentar o direito à moradia como direito fundamental, conforme a Emenda 26, de 14 de fevereiro de 2000.

Em que pese o constituinte ter utilizado a expressão direitos individuais, no art. 60, § 4.º, IV, entre as matérias que não poderiam sofrer emenda constitucional, parte da doutrina vem interpretando essa expressão de maneira ampla com o fito de abranger todos os

direitos fundamentais, e não apenas os de índole individual. Nesse aspecto, leciona Brega Filho:

O princípio da dignidade da pessoa humana força-nos a concluir que a expressão *direitos individuais* posta no art. 60, parágrafo 4.º, inciso IV, da Constituição deve ser interpretada de forma ampla, de modo a garantir a eficácia dos direitos fundamentais. Não há vida digna sem o reconhecimento de todos os direitos fundamentais

Além disso, as características da indivisibilidade e da interdependência exigem que todas as espécies de direitos fundamentais sejam tratadas sob um mesmo regime jurídico (em itálico no original).<sup>139</sup>

Homenageando-se essa interpretação, é possível concluir que todos os direitos fundamentais estão albergados no núcleo intangível da Constituição, não podendo sofrer vilipêndio ou extinção, sob pena de se abolir a própria ordem constitucional vigente.

De outra parte, o constituinte adotou no art. 5.º, § 1.º, o princípio de que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais possuem eficácia plena e aplicabilidade imediata. Embora o constituinte mencione que esse preceito fosse aplicável aos direitos individuais, o mesmo raciocínio anterior é perfeitamente aplicável ao caso,<sup>140</sup> dado que não haveria sentido criar distinções entre categorias de direitos fundamentais no que tange à aplicabilidade e eficácia, visto que todos haurem o fundamento de validade da mesma regramatriz, ou seja, o princípio da dignidade da pessoa humana, havendo interdependência e complementação entre os direitos fundamentais.

Por fim, para concluir essa teoria geral, importa mencionar um preceito contido no art. 5.º, § 2.º, da Constituição Federal. Segundo a dicção daquele comando normativo, os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais dos quais a República Federativa do Brasil seja parte.

Desse comando constitucional é possível extrair algumas conclusões. Inicialmente, é lícito concluir que o rol explícito dos direitos fundamentais, apesar de ser analítico, não é taxativo, podendo existir direitos fundamentais implícitos no próprio texto constitucional desde que decorrentes dos princípios e do regime constitucionais. Ademais, os

<sup>139</sup> BREGA FILHO, Vladimir. *Direitos fundamentais na Constituição de 1988*, cit., p. 106-107.

<sup>140</sup> Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*, cit., p. 275.

tratados internacionais que ampliem o rol dos direitos fundamentais e sejam ratificados pelo Brasil passam a formar o bloco de constitucionalidade, ou seja, são normas constitucionais em sentido material e são aptos a reconhecer direitos fundamentais na ordem interna.

Em relação ao primeiro ponto da conclusão, ou seja, a eventual existência de direitos fundamentais implícitos ou decorrentes, podemos dizer que o constituinte privilegiou a materialidade dos direitos fundamentais em detrimento da forma. Segundo o constituinte, não importa tanto que o direito fundamental esteja expressamente catalogado, mas sim que ele tenha base sólida, coerente e firme no texto constitucional. A respeito, oportuno transcrever as palavras de Ingo Sarlet:

Ao contrário da Constituição portuguesa (art. 16/1), que, no âmbito da abertura material do catálogo, se limita a mencionar a possibilidade de outros direitos fundamentais constantes das leis e regras de direito internacional, a nossa Constituição foi mais além, uma vez que, ao referir os direitos “decorrentes do regime e princípios”, evidentemente consagrou a existência de direitos fundamentais não-escritos, que podem ser deduzidos, por via do ato interpretativo, com base nos direitos constantes do “catálogo”, bem como no regime e nos princípios fundamentais da nossa Lei Suprema. Assim, sob pena de ficar desvirtuado o sentido da norma, cumpre reconhecer – a despeito de todas as dificuldades que a questão suscita – que, paralelamente aos direitos fundamentais fora do “catálogo” (com ou sem sede na Constituição formal), o conceito materialmente aberto de direitos fundamentais abrange direitos não expressamente positivados.<sup>141</sup>

Para corroborar a existência de direitos fundamentais implícitos na Constituição, importante trazer à colação a decisão do Supremo Tribunal Federal, proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade 939-7, publicada no *Diário Oficial da União*, em 18 de março de 1994, tendo como relato o Ministro Sydney Sanches, na qual reconheceu-se expressamente que o princípio da anterioridade em matéria tributária constitui-se, com arrimo no art. 5.º, § 2.º, da Constituição Federal, autêntico direito fundamental implícito, não podendo ser desrespeitado nem por intermédio de uma emenda constitucional.<sup>142</sup>

Outro aspecto relevante e que interessa aos propósitos deste trabalho é a mencionada previsão estipulada no art. 5.º, § 2.º, última parte, de que os direitos fundamentais

---

<sup>141</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*, cit., p. 100.

<sup>142</sup> Na época, o governo encaminhou proposta de emenda à Constituição para a criação da então denominada IPMF, que fora aprovada pelo Congresso Nacional, na qual havia a exclusão explícita do respeito ao período da anterioridade, motivo pelo qual a Suprema Corte se pronunciou sufragando o entendimento exposto no texto.

previstos na ordem internacional, uma vez reconhecidos pelo Brasil, por meio da ratificação do mencionado tratado, passem a fazer parte do denominado bloco de constitucionalidade, ou seja, transformam-se em normas materialmente constitucionais. Essa previsão, aceita por parte dos especialistas, passou por uma nova apreciação após a inserção do § 3.º ao art. 5.º, em consequência da promulgação da Emenda Constitucional 45, de 8 de dezembro de 2004. No entanto, como procuraremos demonstrar mais adiante, goza essa interpretação de grande harmonia, em termos interpretativos, eis que os fundamentos que a legitimariam não foram modificados. Assim, mantendo-se a mesma razão, deverá ser mantida idêntica interpretação.

#### **4.8 O desenvolvimento sustentável como direito fundamental**

O direito ao desenvolvimento sustentável não foi catalogado no rol expresso dos direitos fundamentais, assim, em princípio, não poderia ser ele catalogado como tal.

No entanto, aceitas as premissas do capítulo anterior, ou seja, que existem direitos fundamentais implícitos na Constituição e que as normas definidoras de direitos fundamentais oriundas de tratados ou convenções internacionais, quando integradas ao conjunto normativo nacional, também são normas de direitos fundamentais, seria então possível, em tese, catalogar o desenvolvimento sustentável como fundamental. Necessário, no entanto, verificar se eventualmente ele se enquadra naquele figurino.

Pensamos que sim e pelos dois fundamentos, ou seja, quer por estar implícito no regime constitucional brasileiro, quer por ter sido ele reconhecido internacionalmente, passando esse documento internacional a integrar o sistema jurídico nacional.

Analisemos, pois, ambas as hipóteses.

##### *4.8.1 O direito fundamental ao desenvolvimento sustentável implícito na Constituição*

Para que um direito seja considerado fundamental, ainda que não esteja expressamente previsto no catálogo constitucional, deve ele primordialmente estar em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana. Afinal, os direitos fundamentais, embora heterogêneos, convergem para uma unidade que é representada por

aquele princípio. Portanto, o princípio da dignidade da pessoa humana é, em última instância, a pedra angular do sistema de direitos fundamentais, o fundamento de validade para que eles existam. Não poderia ser de outra maneira, visto que a justificativa última para a criação do sistema de direitos fundamentais é a proteção do homem em seu sentido material, espiritual e psicológico. Essa proteção ao homem ocorre porquanto se reconhece nele uma dignidade que lhe é própria e que o coloca a salvo de eventuais violações.

Com efeito, o direito ao desenvolvimento sustentável procura encontrar um parâmetro de convívio entre o ser humano e a natureza. Busca valorizar o ser humano retirando-o da miséria material, por meio de uma profunda raiz ética, mas não o entrega ao consumo desenfreado e ao vilipêndio dos recursos naturais. Ao contrário, procura inseri-lo como um membro responsável dentro de uma grande cadeia que deve funcionar com harmonia e respeito. Desse modo, fica evidente que o direito ao desenvolvimento sustentável é uma manifestação implícita do princípio da dignidade da pessoa humana.

Ultrapassada essa premissa, ainda seria preciso preencher outros requisitos para catalogá-lo como direito fundamental. Ingo Sarlet<sup>143</sup> aponta que no campo dos direitos fundamentais implícitos ou decorrentes, além da consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana, há outros dois requisitos: a relevância e a substância. Então, vejamos.

O requisito da relevância foi um mecanismo encontrado para combater a inflação de reconhecimentos de direitos fundamentais que atualmente existem, pois, como alerta Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “é preciso, todavia, ter consciência de que a multiplicação de direitos ‘fundamentais’ vulgariza e desvaloriza a idéia”.<sup>144</sup> Assim, para que haja o reconhecimento de um direito como fundamental, Ferreira Filho<sup>145</sup> propõe que o direito a ser declarado como tal reflita um valor social, seja consistente com o sistema de direitos fundamentais, torne-se capaz de alcançar um certo consenso internacional e mostre-se compatível com as práticas comuns dos Estados.

Pensamos que o direito ao desenvolvimento sustentável se enquadra perfeitamente nos requisitos propostos por Ferreira Filho. De fato, ele é hoje um tema social reconhecido. Ademais, é consistente com o sistema de direitos fundamentais, na medida em que procura

---

<sup>143</sup> Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*, cit., p. 108.

<sup>144</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*, cit., p. 67

<sup>145</sup> Idem, *ibidem*, p. 67-68.

conciliar os interesses dos menos aquinhoados, de um lado, com a preservação dos recursos naturais, de outro lado, encontrando um justo equilíbrio entre a atividade econômica e a natureza. Destarte, é possível afirmar que no plano da relevância o direito ao desenvolvimento sustentável atende ao requisito exigível.

Convém, então, verificar se o direito ao desenvolvimento sustentável é dotado de substância, ou seja, se os comandos normativos que dão legitimidade jurídica a ele possuem densidade suficiente para alicerçar esse direito ao desenvolvimento sustentável.

Como procuramos demonstrar no capítulo anterior, os princípios fundamentais da República expostos na Constituição, em particular nos arts. 1.º, III e IV, e 3.º, I, II e III, impulsionam o Estado e a sociedade no sentido de buscar o desenvolvimento econômico, social e político. Também são dignas de relevo as acentuadas intervenções na área econômica e no direito de propriedade, com o declarado propósito de encontrar a verdadeira simetria entre fluxo econômico e respeito às normas ambientais.

Esse verdadeiro arcabouço jurídico fundamenta a existência no plano jurídico formal do desenvolvimento sustentável como um direito de índole fundamental.

É verdade que tais tipos normativos possuem uma natureza aberta, podendo levar a uma interpretação equívoca. Contudo, como já ressaltado anteriormente, é preciso ter em conta que vige entre nós o princípio da unidade da Constituição, ou seja, eventuais antinomias existentes serão sempre aparentes e solucionáveis,<sup>146</sup> dado que é possível harmonizar as tensões existentes, valendo-se das técnicas de interpretação presentes.

É preciso ressaltar que os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade podem auxiliar na busca pelos direitos fundamentais implícitos.

O princípio da razoabilidade, segundo Barroso, “é um parâmetro de valoração dos atos do Poder Público para aferir se eles estão informados pelo valor superior inerente a todo o ordenamento jurídico: a justiça”.<sup>147</sup>

---

<sup>146</sup> Cf. BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 202.

<sup>147</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição...*, cit., p. 224.

No tocante à proporcionalidade, que tem grande influência na corte constitucional alemã, Barroso aponta três requisitos para a sua incidência. Seriam eles:

(a) da *adequação*, que exige que as medidas adotadas pelo Poder Público se mostrem aptas a atingir os objetivos pretendidos; (b) da *necessidade* ou *exigibilidade*, que impõe a verificação de meio menos gravoso para atingimento dos fins visados; e (c) da *proporcionalidade em sentido estrito*, que é a ponderação entre o ônus imposto e o benefício trazido, para constatar se é justificável a interferência na esfera dos direitos dos cidadãos<sup>148</sup> (itálico no original).

De outro vértice, como afirma Hesse,<sup>149</sup> referindo-se à hermenêutica constitucional, “a interpretação adequada é aquela que consegue concretizar, de forma excelente, o sentido (Sinn) da proposição normativa dentro das condições reais dominantes numa determinada situação”.

Destarte, embora as normas constitucionais que hospedem o direito ao desenvolvimento sustentável sejam constituídas por tipos abertos, isso não é impedimento sério para negar sua existência, tampouco constitui um empecilho de relevo para que se extraiam do caso concreto condições de sua existência.

#### 4.8.2 O direito ao desenvolvimento sustentável previsto em tratados internacionais

Como buscamos expor no tópico anterior, o direito ao desenvolvimento sustentável se reveste de caráter fundamental porquanto ele está presente de maneira implícita no texto constitucional.

No entanto, ainda que se possa recusar essa interpretação, do mesmo modo seria possível admitir o caráter fundamental do direito ao desenvolvimento sustentável, visto que ele fora previsto expressamente em tratados internacionais incorporados pelo Brasil. Como tais tratados dispõem sobre normas definidoras de direito fundamental, estas ingressaram no sistema normativo brasileiro com *status* constitucional.

Segundo o entendimento doutrinário anterior à promulgação da Emenda Constitucional 45, os direitos fundamentais previstos expressamente em tratados

---

<sup>148</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição...*, cit., p. 229.

<sup>149</sup> HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição...*, cit., p. 22-23.

internacionais que fossem ratificados pelo Brasil gozariam de prestígio constitucional, comparados aos previstos na própria Constituição. Inicialmente, cumpre assinalar que, embora a Constituição mencione o termo tratado, ela procura se referir ao gênero, englobando diversos instrumentos internacionais, dos quais os pactos e as convenções são espécies.

Outro ponto importante que deve ser esclarecido é que o tratado internacional para ser apto a pertencer ao bloco de constitucionalidade deve ser formalmente ratificado pelo Brasil, ou seja, é preciso que o Congresso o aprove e que o Executivo expeça o devido decreto regulamentar a fim de que ele possa ingressar definitivamente na ordem jurídica nacional.

Ingo Sarlet<sup>150</sup> e Flávia Piovesan,<sup>151</sup> entre outros, defendem que essas normas oriundas dos tratados internacionais possuem *status* constitucional, por força do que dispõe o art. 5.º, § 2.º, última parte. Nesse particular, Sarlet:

Na realidade, parece viável concluir que os direitos materialmente fundamentais oriundos das regras internacionais – embora não tenham sido formalmente consagrados no texto da Constituição – se aglutinam à Constituição material e, por esta razão, acabam tendo *status* equivalente. Caso contrário a regra contida no artigo 5.º, parágrafo 2.º, também neste ponto, teria o seu sentido parcialmente desvirtuado. Não fosse assim, virtualmente não haveria diferença (ao menos sob o aspecto da hierarquia das normas) entre qualquer outra regra de direito internacional incorporada ao direito nacional e os direitos fundamentais do homem consagrados nos textos internacionais<sup>152</sup>

Essa tese, não obstante possa causar espanto aos doutrinadores tradicionalistas, eis que elevam aos *status* constitucionais normas aprovadas por intermédio de aprovações simples no âmbito do Congresso Nacional, ao contrário das emendas à Constituição tradicionais que exigem *quorum* qualificado para serem aprovadas, não deve esse argumento servir como empecilho ao reconhecimento daquele *status* às normas definidoras de direitos fundamentais oriundas dos tratados internacionais, porquanto essa interpretação encontra-se em sintonia com a necessidade de dar maior prevalência aos mecanismos de proteção aos direitos fundamentais.

---

<sup>150</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*, cit., p. 146.

<sup>151</sup> PIOVESAN, Flávia. *Os direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Max Limonad, 1996. p. 89-90.

<sup>152</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*, cit., p. 145-146.

Com efeito, uma vez aceita a tese da paridade dos direitos fundamentais previstos nos tratados internacionais com aqueles previstos na Constituição, é de emprestar àqueles o princípio da aplicabilidade direta daquelas normas em respeito ao preconizado no art. 5.º, § 1.º, da Constituição Federal. Além disso, tais normas receberiam o manto protetivo das cláusulas pétreas, não podendo, nem mesmo por intermédio de emenda constitucional, sofrer vilipêndio ou extinção, uma vez reconhecida na ordem interna.

Cabe então uma nota, ainda que breve, acerca da Emenda Constitucional 45, que introduziu o parágrafo terceiro ao art. 5.º da Constituição Federal. Eis a dicção daquele parágrafo: os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

Portanto, a partir dessa emenda poder-se-ia pensar que, para que as normas definidoras de direitos fundamentais gozassem de envergadura constitucional, precisariam, a partir da promulgação daquela emenda, de aprovação qualificada nos mesmos termos do processo de emenda à Constituição. Na verdade, a Emenda Constitucional 45, ao introduzir aquele § 3.º, trouxe mais equívocos que soluções. Inicialmente, porque não houve a revogação do parágrafo segundo, cuja interpretação sobre a prevalência dos direitos fundamentais já esboçamos linhas atrás. Ademais, o parágrafo segundo foi aprovado no processo constituinte originário, enquanto o parágrafo terceiro o foi no processo de manifestação do processo constituinte derivado, podendo sofrer, desse modo, um controle de constitucionalidade, dado que poderia estar maculando a órbita de incidência do parágrafo segundo, criando dificuldades para a implementação dos direitos fundamentais na órbita nacional.

A interpretação que nos parece mais adequada, contudo, é aquela apresentada por Ingo Sarlet.<sup>153</sup> Segundo esse autor, caso alguma norma definidora de direito fundamental prevista na ordem internacional fosse declarada também na ordem interna, por intermédio do mecanismo de aprovação comum dos tratados e convenções, ainda assim essa norma gozaria dos predicados e prerrogativas das demais normas definidoras previstas na Constituição, pois materialmente constitucionais, ante o disposto no parágrafo segundo que continua em vigência. No entanto, caso um direito fundamental viesse a ser reconhecido na conformidade do parágrafo terceiro, ou seja, por processo de aprovação similar aos previstos para as

---

<sup>153</sup> Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*, cit., p. 159-165.

emendas constitucionais, essa norma definidora de direito fundamental, além de materialmente, também seria formalmente constitucional.

Como no plano prático não há diferenças entre normas de direito fundamentais material ou formalmente constitucionais, o mecanismo de aprovação dessas normas apenas daria maior segurança, no último caso, para o intérprete, que deixaria de realizar uma apuração mais sofisticada para averiguar se determinada norma jurídica, oriunda de tratados ou convenções internacionais, seria ou não de natureza fundamental.

Postas tais premissas, seria curial verificar então quais os tratados internacionais que mencionam e disciplinam o desenvolvimento sustentável.

O primeiro deles é a Convenção de Estocolmo, que estabelece, no princípio 1.º, que:

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

Uma década depois da conferência de Estocolmo, em 1982, a Assembléia-Geral da ONU proclamou a Carta Mundial para a Natureza, que é descrita como um conjunto de princípios de conservação pelo qual toda conduta humana que afeta a natureza deveria ser orientada e julgada. Os seus princípios recomendam que a natureza seja respeitada e seus processos essenciais não sejam ameaçados.<sup>154</sup>

Em 1987, a Comissão Mundial sobre o Ambiente e Desenvolvimento (comissão Brundtland) publicou seu relatório, no qual o grupo de especialistas da comissão formulou o direito ao meio ambiente nos seguintes termos: todo ser humano tem o direito fundamental a um meio ambiente adequado à saúde e ao bem-estar.<sup>155</sup>

A Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, celebrada no Rio de Janeiro em 1992, culminou com uma declaração denominada Declaração do Rio,

---

<sup>154</sup> Cf. CARVALHO, Edson Ferreira. *Meio ambiente & direitos humanos*, cit., p. 157.

<sup>155</sup> Cf. Idem, *ibidem*, p. 157.

que estabelece no princípio 1.º que os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável e têm o direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza.

Além daquele documento, outros cinco foram produzidos naquela ocasião. São eles: a Carta da Terra, a Agenda 21, duas convenções internacionais (sobre mudança climática e diversidade biológica) e a Declaração de princípios sobre o manejo das florestas.

Entre aqueles, o mais importante é a Agenda 21, peça de natureza programática que foi oficializada por ocasião da cúpula da Terra. Trata-se de um texto assumido oficialmente pelos países representados naquele encontro mundial e pelo Fórum das Organizações Não-Governamentais. Seu conteúdo é um conjunto amplo e diversificado de diretrizes que, no suceder-se de vários capítulos, recorrem a textos anteriores das Nações Unidas e também são tratadas questões relativas ao desenvolvimento econômico-social e suas dimensões, à conservação e administração de recursos para o desenvolvimento.<sup>156</sup>

Como o Brasil ratificou integralmente os tratados oriundos da Conferência do Rio de Janeiro por meio do Decreto Legislativo 02, de 1994, tais documentos passaram a pertencer ao ordenamento jurídico nacional como qualquer outro veículo normativo, irradiando seus efeitos de maneira completa.

Após aquela reunião, outras conferências mundiais foram patrocinadas pelas Nações Unidas e tratam em alguma dimensão sobre o desenvolvimento sustentável,<sup>157</sup> como a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Cairo, 1994), a Cúpula Mundial do Desenvolvimento Mundial (Copenhague, 1995), a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Mindred, 1996), entre outros. Cumpre salientar que o Brasil participou ativamente de todos esses encontros e aderiu aos tratados internacionais elaborados.

Desse modo, verifica-se que inúmeros documentos internacionais que sofreram o reconhecimento formal por parte do Brasil tratam e disciplinam o direito ao desenvolvimento

---

<sup>156</sup> Cf. MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente...*, cit., p. 67.

<sup>157</sup> Cf. SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Direito ambiental internacional: meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Thex Editora, 2002. p. 42.

sustentável. Destarte, tomando-se por base que esses documentos são recepcionados pela Constituição como normas materialmente constitucionais, é possível concluir também sob esse ângulo que tais normas gozam dos predicados inerentes aos direitos fundamentais, devendo ser assim tratado.

Definida a natureza fundamental do direito ao desenvolvimento sustentável, convém agora ressaltar quais as principais características dos direitos fundamentais.

#### **4.9 Conclusões parciais**

Neste capítulo pretendemos demonstrar que o desenvolvimento sustentável reveste-se do caráter fundamental. Para tanto, foi necessário antes analisar a evolução histórica, a definição, a nomenclatura, as características sobre os direitos fundamentais.

Os direitos fundamentais, cuja base é o princípio da dignidade da pessoa humana, foram estabelecidos paulatinamente de acordo com os desafios sociais de cada período histórico.

No Brasil, a consolidação dos direitos fundamentais veio por intermédio da promulgação da Constituição de 1988, que estabeleceu um extenso catálogo de direitos fundamentais de diversas dimensões.

Ademais, o constituinte, ciente de sua missão histórica e da importância que grande parte da sociedade brasileira emprestava aos direitos fundamentais, estipulou que, a par de os direitos fundamentais previstos expressamente em seu texto, seria possível o alargamento do catálogo por meio de dois mecanismos: a existência de direitos fundamentais implícitos no texto constitucional e a incorporação de novos direitos fundamentais mediante a integração de tratados internacionais ao ordenamento jurídico nacional.

Com efeito, o direito ao desenvolvimento sustentável pode ser reconhecido como fundamental, quer pela via implícita, quer pelo regime de integração dos tratados internacionais que tratam sobre o tema.

Assim, é lícito concluir que o desenvolvimento sustentável é um direito fundamental, gozando de todas as características inerentes a qualquer daqueles direitos.

## **CAPÍTULO 5**

### **DOS MECANISMOS PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

No capítulo 3 procuramos estabelecer os alicerces para o reconhecimento do desenvolvimento ambientalmente sustentável como um direito. No capítulo 4, buscamos demonstrar que esse direito se revestia de caráter fundamental.

Com efeito, a maior preocupação em torno dos direitos fundamentais talvez seja a sua efetiva implementação. Afinal, de nada adianta criar escudos jurídicos de proteção se não forem envidados esforços na sua efetivação. Assim, neste capítulo pretendemos ressaltar alguns instrumentos que podem auxiliar em sua implementação. Esses instrumentos serão tratados a seguir de maneira distinta apenas por questões didáticas, no entanto devem ser tomados, no plano material, como medidas a serem levadas a efeito de maneira conjunta.

#### **5.1 Da efetividade material do direito fundamental ao desenvolvimento sustentável**

Embora do ponto de vista estritamente jurídico a eficácia dos direitos fundamentais se torne inquestionável por força do que dispõe o art. 5.º, I, da Constituição Federal, do ponto de vista material, ou seja, da implementação efetiva desses direitos, ainda há algumas incertezas.

Essas incertezas se tornam mais evidentes quando a implementação de um direito fundamental depender de uma prestação positiva do Estado. Essa ação positiva do Estado encontra-se com mais frequência entre os direitos de segunda e terceira dimensão, como já tivemos oportunidade de tratar nesta dissertação.

Essas prestações positivas do Estado muitas vezes são insuficientes, visto que a implementação de alguns direitos fundamentais, notadamente os mais eloqüentes, traz desafios ao Estado que se vê impedido de implementar em sua inteireza políticas públicas com o escopo de permitir ao cidadão a fruição de tais direitos. Esse argumento metajurídico é recorrente, além de ser conhecido como reserva do possível. Essa contradição entre o que está

previsto no ordenamento jurídico e a incapacidade do Estado em realizá-lo tem levado a uma crise de efetividade dos direitos fundamentais.

Essa crise, por seu turno, traz um déficit de legitimidade dos poderes públicos e uma tensão social, colocando em risco os fundamentos da própria democracia. Portanto, embora não se negue a existência da reserva do possível, não é desejável que ela seja utilizada como barreira à implementação dos direitos fundamentais. Conforme alerta Sarlet:

Neste contexto, dada a íntima conexão desta problemática com a discussão em torno da assim designada “reserva do possível” na condição de limite fático e jurídico à efetivação judicial (e até mesmo política) de direitos fundamentais – e não apenas sociais prestacionais, consoante já frisado – vale destacar que também resta abrangida na obrigação de todos os órgãos estatais e agentes políticos a tarefa de maximizar os recursos e minimizar o impacto da reserva do possível.<sup>158</sup>

Desse modo, a reserva do possível deve ser tomada como exceção e, ademais, ela é uma alegação da administração pública<sup>159</sup> que possui o ônus de sua comprovação. O administrador público deverá demonstrar de maneira clara e cabal a inexistência material de recursos para a implementação de determinado direito fundamental, assim como da aplicação eficiente dos eventuais recursos disponíveis. Também caberá à administração pública comprovar que explorou outras alternativas disponíveis para o cumprimento de suas obrigações constitucionais e ainda assim não obteve o sucesso pretendido. Somente então a reserva do possível como escusa legítima poderá ser aceita.

Por fim, note-se que, ainda que se possa configurar na hipótese essa cláusula de impedimento da fruição dos direitos fundamentais, mesmo assim caberá ao poder público garantir um mínimo que é considerado mínimo existencial. Esse mínimo, que pode variar de caso a caso, é uma prestação indispensável que o Estado deve ofertar ao cidadão com intuito de resguardar, ainda que de maneira incompleta, determinado direito fundamental.

Destarte, é importante ter em conta que, quanto mais diminuta a destinação de recursos públicos, mais se impõe uma deliberação responsável a respeito de sua destinação, o que remete à necessidade de buscar aprimoramento dos mecanismos de gestão democrática da administração pública e da eficaz fiscalização do orçamento público. Por conseguinte,

---

<sup>158</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*, cit., p. 381.

<sup>159</sup> Cf. *Idem*, *ibidem*, p. 381.

aumenta-se a necessidade de ampliação dos meios de controle social da administração pública, notadamente pelo próprio cidadão ou por meio do Ministério Público. Ademais, ao Poder Judiciário foi incumbida a tarefa de zelar pela efetivação dos direitos fundamentais, devendo fazer com a máxima cautela e responsabilidade.

Expostas essas idéias acerca da efetividade dos direitos fundamentais, cabe agora verificar quais os mecanismos de que dispõem os poderes públicos, em particular o Poder Executivo e o Poder Legislativo, para implementação do direito ao desenvolvimento ambientalmente sustentável.

## **5.2 A cena internacional**

Embora este trabalho se destine a verificar a existência e o desenvolvimento do direito ao desenvolvimento ambientalmente sustentável na ordem jurídica nacional, convém refletir, ainda que de maneira breve, sobre alguns mecanismos na ordem internacional que podem auxiliar na implementação desse direito.

Essa abordagem se faz necessária por alguns motivos. Inicialmente, cumpre lembrar que o capitalismo atual mergulhou em uma fase de intenso intercâmbio entre as nações, fase essa vulgarmente conhecida como globalização. Desse modo, o estabelecimento de regras em âmbito internacional que permitam a efetivação do desenvolvimento sustentável certamente refletirá no âmbito doméstico. Além disso, o Brasil, nos últimos anos, abandonou suas posições tímidas no tocante às relações internacionais para exercer um papel protagonista. Esses são apenas alguns argumentos para justificar uma rápida análise sobre eventuais mecanismos internacionais que podem auxiliar na implementação do direito ao desenvolvimento sustentável. Então, vejamos.

Destaque-se inicialmente o papel das Nações Unidas para o fomento da discussão acerca desse tema. O direito internacional desenvolveu-se de forma importante a partir da Segunda Guerra Mundial, como alternativa à resolução dos conflitos, mas ganhou particular relevância a partir da década de 90 do século passado, com o fim dos regimes de economias planificadas.

A existência das grandes convenções internacionais dos anos 90 sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável demonstra claramente essa evolução.<sup>160</sup> Esse impulso se deu graças aos esforços daquela organização em criar um ambiente favorável para discussão dos temas ligados ao meio ambiente e ao desenvolvimento econômico.

Segundo Varella,<sup>161</sup> desde 1960 até hoje foram criados mais de 30.000 dispositivos jurídicos sobre o meio ambiente, entre os quais 300 tratados multilaterais e 900 acordos bilaterais, cuidando da conservação ambiental, e mais de 200 textos oriundos das organizações internacionais.

Assim, as negociações para os temas a respeito do meio ambiente e desenvolvimento não se estabeleceram apenas na Assembléia Geral, mas passaram a ocorrer em vários fóruns específicos como a FAO, a Unesco, ou o PNUD, órgãos ligados às Nações Unidas. Sustenta Varella:

A absorção de temas de meio ambiente e desenvolvimento por diferentes agências implica a multiplicação das vocações das instituições a respeito do meio ambiente: não apenas as instituições de proteção da natureza discutem temas não-ambientais, entre os quais os mais frequentes são o comércio, as finanças e a cultura, mas as instituições especializadas de cada um desses temas discutem também a proteção do meio ambiente.<sup>162</sup>

Essa diversificação de fóruns para discussão resultou em duas conseqüências principais: o aumento do número de atores e a ampliação dos temas a serem discutidos. No que concerne ao aumento do número de atores, cumpre destacar que, até meados do século passado, apenas os Estados detinham legitimidade para participação dos eventos relacionados ao tema e apenas alguns Estados participavam efetivamente das discussões. A partir de então, foram ampliadas as possibilidades de participação nos debates. Estados que permaneciam alijados dos organismos internacionais passaram a demonstrar maior aptidão para o consenso internacional. De outro turno, embora em termos de legitimidade para aprovação dos textos internacionais apenas os Estados mantenham tais prerrogativas, as associações não-governamentais e as minorias étnicas (como as indígenas) começaram a ter voz nas conferências internacionais. Em conseqüência, os temas foram ampliados. A discussão acerca

---

<sup>160</sup> Cf. VARELLA, Marcelo Dias. *Direito internacional econômico ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 51.

<sup>161</sup> Cf. Idem, *ibidem*, p. 53.

<sup>162</sup> Cf. Idem, p. 57.

da atenção aos povos autóctones, a importância do papel das mulheres, a transferência de tecnologia e de conhecimentos, a criação de melhor dotação dos fundos especiais para a proteção dos bens tutelados pelos acordos, a educação sobre a proteção do meio ambiente e o comércio internacional<sup>163</sup> tornaram-se temas recorrentes nos debates internacionais graças à participação daqueles personagens.

As discussões sobre meio ambiente e desenvolvimento levaram à introdução paulatina da cláusula de não-reciprocidade. Em direito internacional vigora a idéia de que as partes devem assumir iguais obrigações para o aperfeiçoamento dos tratados internacionais. No entanto, em matéria de meio ambiente e desenvolvimento sustentável, dada a assimetria existente entre os países, convencionou-se que os países assumiriam obrigações de acordo com seu desenvolvimento econômico. Um exemplo dessa não-reciprocidade é o Protocolo de Kyoto, fruto da Convenção sobre Mudanças Climáticas. Nesse documento internacional, apenas alguns países, os mais desenvolvidos economicamente, deveriam estabelecer para si metas de redução de carbono, enquanto os demais apenas procurariam diminuir a emissão, mas sem que se estipulassem números precisos para tanto.

Não obstante esse cenário ser promissor, no âmbito internacional, a evolução a respeito da implementação do direito ao desenvolvimento sustentável tem esbarrado em algumas dificuldades. Inicialmente, cumpre destacar que a União Européia e os Estados Unidos participam de maneira muito mais intensa para a formulação dos tratados e dos protocolos do que os demais países,<sup>164</sup> criando uma assimetria entre os interesses dos países desenvolvidos e os demais. Além disso, tratando-se de desenvolvimento, segundo Varella,

os Estados Unidos são aqueles que mais se opõem às normas concretas. A potência econômica dos Estados Unidos e sua ameaça de utilizar seu poder de veto contribuem para lhes fazer participar ativamente nas negociações e na escolha da definição do texto, que eles acabam, muitas vezes por não ratificar.<sup>165</sup>

Um exemplo recente acerca dessa diplomacia americana foi o Protocolo de Kyoto. Os Estados Unidos, apontados como os maiores causadores de emissão dióxido de carbono,

---

<sup>163</sup> Cf. VARELLA, Marcelo Dias. *Direito internacional econômico ambiental*, cit., p. 53.

<sup>164</sup> Cf. Idem, *ibidem*, p. 77.

<sup>165</sup> Cf. Idem, p. 78.

gás responsável pelo efeito estufa, recusaram-se a assiná-lo, comprometendo os interesses mundiais para salvaguardar os interesses de parte da indústria americana.

Assim, os textos finais aprovados tornam-se genéricos demais e impedem a construção de uma nova ordem internacional mais progressista e voltada a políticas mais efetivas para o desenvolvimento sustentável. Por outro lado, a vagueza desses tratados tem permitido que muitos Estados nacionais os recepcionem, possibilitando que os conceitos cristalizados na ordem internacional possam ser internalizados, carecendo, contudo, de uma maior densidade na ordem jurídica interna de cada país.

Outro fórum importante, no plano internacional, capaz de articular regras para o desenvolvimento sustentável, é a Organização Mundial do Comércio (OMC). A OMC nasceu da sexta rodada de negociações referentes ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT).<sup>166</sup> A criação da organização foi firmada pelo Ato de Marraqueche, de 15 de abril de 1994. A finalidade dessa organização é favorecer a promoção do desenvolvimento global.

A organização é incumbida da supervisão de três acordos: os acordos multilaterais sobre o comércio de mercadorias, o acordo geral sobre comércio e serviços (GATS) e o acordo sobre direitos de propriedade intelectual.<sup>167</sup> No que tange a um desenvolvimento equitativo no âmbito internacional, a OMC pouco contribuiu para seu aperfeiçoamento. Segundo Varella,

O conjunto de regras que, no texto do GATT, teve como objetivo reduzir a desigualdade Norte-Sul é composto por princípios, como o princípio da desigualdade compensadora, o sistema geral de preferências e a não-reciprocidade, e de um certo número de regras procedimentais mais favoráveis aos países do Sul. Esses princípios, que tinham sido consolidados na Rodada do Tóquio, foram sensivelmente reduzidos no texto do Acordo de Marraqueche. Ainda que se possam identificar algumas regras procedimentais destinadas a compensar a desigualdade entre os países do Norte e do Sul no âmbito da OMC, elas se mostraram ineficazes e insuficientes. Os princípios compensadores de desigualdade quase que desapareceram dos acordos que instituem a Organização Mundial do Comércio, substituídos por uma nova visão de desenvolvimento internacional, baseada na expansão comercial, sem discriminações positivas.<sup>168</sup>

---

<sup>166</sup> Cf. VARELLA, Marcelo Dias. *Direito internacional econômico ambiental*, cit., p. 132.

<sup>167</sup> Cf. Idem, *ibidem*, p. 138.

<sup>168</sup> Cf. Idem, p. 139.

Esse liberalismo formal baseado em uma aparente igualdade entre os Estados pouco contribui para acalentar um desenvolvimento mais justo e socialmente mais adequado, no plano internacional.

Em termos de proteção ambiental, o artigo XX do texto do acordo geral de tarifas e comércio de 1994 é a base que permitiria concretizar as exceções à liberdade de comércio, fundamentada na defesa do meio ambiente. No entanto, esse dispositivo é insuficiente e utilizado de maneira acessória para a resolução dos conflitos comerciais entre as partes e não possui força suficiente para orientar uma política para o bloco.

No entanto, os acordos no âmbito da OMC ainda não incorporaram significativamente os conceitos de proteção ao meio ambiente. Na verdade, as regras a respeito de proteção ambiental tornaram-se moeda de troca para o acesso aos mercados do Norte dos produtos do Sul, uma vez que os países do Sul passaram a aceitar o avanço das normas ambientais na ordem jurídica internacional econômica em troca de regras mais favoráveis para os seus produtos.<sup>169</sup>

Outros instrumentos que podem auxiliar na busca da implantação de um desenvolvimento sustentável no plano internacional são as agências de fomento, em particular o Banco Mundial. Esse organismo, juntamente do Fundo Monetário Internacional, foram criados logo após a Segunda Guerra Mundial e tinham o objetivo de introduzir mecanismos para o desenvolvimento dos países.

Atualmente, o Banco Mundial<sup>170</sup> possui em seu regulamento interno normas que condicionam a concessão de crédito a contrapartidas ambientais e sociais. Essa prática tem ajudado os países em desenvolvimento a consolidar projetos que possibilitem alcançar o desenvolvimento com equidade social e preservação dos recursos naturais.

Apresentados alguns mecanismos existentes na ordem internacional capazes de auxiliar a implementação do direito ao desenvolvimento sustentável, convém então apreciar os mecanismos presentes na ordem jurídica interna.

---

<sup>169</sup> Cf. VARELLA, Marcelo Dias. *Direito internacional econômico ambiental*, cit., p. 257.

<sup>170</sup> Cf. Idem, *ibidem*, p. 134.

A Constituição Federal oferece importantes instrumentos ao poder público para se alcançar o desenvolvimento ambientalmente sustentável. Vejamos, inicialmente, quais seriam esses instrumentos comuns aos três entes federativos.

### **5.3 As normas de proteção ao meio ambiente**

O constituinte criou uma verdadeira ordem pública em matéria ambiental ao estipular regras e procedimentos que o Estado e a sociedade devem realizar com intuito de proteção ambiental. Essa ordem pública se traduz em inúmeras restrições e obrigações de fazer, todas de índole constitucional. Vejamos, pois, algumas delas.

A Constituição Federal (art. 225, § 1.º, I, 1.ª parte) impõe ao Poder Público a obrigação de preservação e restauração de processos ecológicos essenciais. Cuida-se de garantir, por meio de ações conjugadas, preservar os recursos naturais existentes e recuperar aqueles já degradados.

O desenvolvimento ambientalmente sustentável se traduz pelo respeito aos recursos naturais. Assim, a preservação de processos ecológicos essenciais e a recuperação daqueles já degradados são um dos pilares filosóficos dessa prática. O constituinte encarregou o Estado desse ônus com o fim de encontrar a justa medida entre o impulso econômico e o respeito ao meio ambiente.

Outra prática imposta pelo constituinte ao Estado foi a necessidade de promoção do manejo ecológico das espécies e dos ecossistemas. Segundo Milaré,<sup>171</sup> “prover o manejo ecológico das espécies significa lidar com elas de modo a conservá-las e, se possível, recuperá-las”. Esse manejo pode ser traduzido pelo equilíbrio das relações entre a comunidade biótica e seu habitat. Consoante Milaré,<sup>172</sup> o manejo previsto na Constituição alude às espécies animais e vegetais em sua singularidade, bem como ao planejamento em relação aos ecossistemas, em particular no que tange aos grandes biomas nacionais, como a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal mato-grossense, a zona costeira, o cerrado, a caatinga, o domínio das araucárias, os pampas, entre outros.

---

<sup>171</sup> Cf. MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente...*, cit., p. 310.

<sup>172</sup> Cf. Idem, *ibidem*, p. 310.

O constituinte também determinou que o Poder Público encetasse ações para definir espaços territoriais protegidos. Isso significa que a figura dos espaços territoriais especialmente protegidos é um dos instrumentos jurídicos para a implementação de proteção ao meio ambiente.

Conforme Milaré,<sup>173</sup> existem quatro espécies de espaços protegidos, quais sejam áreas de proteção especial, áreas de preservação permanente, as reservas legais e as unidades de proteção.

As áreas de proteção especial encerram os espaços cujo objetivo é prevenir a lesão a bens e valores ambientais estratégicos decorrentes dos processos de urbanização, mediante o controle especial dos projetos de parcelamento de solo urbano. Essas áreas estão delineadas no art. 13, I, da Lei 6.766/1979.

As áreas de preservação permanentes previstas no Código Florestal configuram espaços de domínio público ou particular onde, em regra, é vedado o exercício de atividades econômicas, em virtude da importância de sua cobertura vegetal.<sup>174</sup>

As reservas legais previstas no Código Florestal (art. 16) são áreas reservadas nas propriedades rurais necessariamente destinadas à preservação da cobertura vegetal natural, em percentuais variáveis de acordo com a fitofisionomia ou a região.

Por fim, as unidades de conservação, previstas na Lei 9.985/2000, são os espaços territoriais e seus respectivos recursos ambientais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob o regime especial de administração.<sup>175</sup>

Outro importante instrumento previsto na Constituição Federal para a consolidação do direito ao desenvolvimento ambientalmente sustentável é a realização de estudo de impacto ambiental para toda obra ou atividade potencialmente degradadora. O estudo de impacto ambiental é a exteriorização dos princípios da prevenção e da precaução.

---

<sup>173</sup> Cf. MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente...*, cit., p. 315.

<sup>174</sup> Cf. Idem, *ibidem*, p. 315.

<sup>175</sup> Cf. Idem, p. 316.

O princípio da prevenção se caracteriza pela necessidade de minorar os riscos ao meio ambiente que um futuro empreendimento irá ocasionar. Já o princípio da precaução é a cristalização da necessidade de averiguar eventuais riscos (não concretos) que um futuro empreendimento ou serviço pode causar à natureza. No primeiro existe certeza científica, enquanto no segundo não há essa certeza a respeito do eventual risco, ainda assim existe necessidade de avaliar as eventuais conseqüências negativas que o evento em estudo é capaz de causar.

Os dois princípios ajudam a estabelecer os limites que o impulso econômico deve sofrer para encontrar o justo equilíbrio entre a liberdade econômica e a preservação ambiental. A atividade econômica deve ser praticada com moderação, equilíbrio e senso de responsabilidade.

Não é mais possível conceber, no plano da formulação das políticas econômicas, que a expansão contínua e desmedida da economia seja sinal de vigor e pujança. Outros indicadores lastreados na qualidade da atividade econômica devem ser tomados em consideração.

O estudo de impacto ambiental deve ser exigido dentro de um procedimento de licenciamento ambiental disciplinado pela Resolução Conama 237/1997. Esse procedimento altamente complexo possui três tipos de licenças: a prévia, a de instalação e a de operação. O seu objetivo é disciplinar o estudo de impacto ambiental para que a autoridade ambiental possa avaliar as variáveis relativas aos potenciais danos e, bem assim, prever estratégias para eliminá-los ou minorá-los.

O estudo de impacto ambiental é um dos mais poderosos instrumentos com intuito de permitir que o impulso econômico não traga conseqüências negativas ao meio ambiente e aos recursos naturais.

Esse instrumento carece de agilização e melhoria, pois, como vimos anteriormente, existe uma corrente do pensamento político econômico nacional que defende a indução por parte do Estado de políticas públicas com o propósito de alcançar um outro patamar econômico. Com efeito, o Estado brasileiro ainda exerce um papel ativo no impulso econômico, principalmente na realização das chamadas obras de infra-estrutura, como

rodovias, portos, aeroportos, e setores estratégicos, como a produção de energia (hidrelétrica, nuclear, termelétrica). Todos esses setores se caracterizam pela edificação de grandes obras de engenharia, quer para modernizar alguns setores, quer para ampliá-los.

Também outros setores igualmente importantes, como habitação, saneamento básico, pavimentação urbana, etc., reclamam a participação do Estado em capitanear obras de vulto.

Fica evidente, portanto, o exercício cada vez mais constante dos estudos de impacto ambiental com o escopo de encontrar soluções ambientalmente adequadas e socialmente justas.

#### **5.4 A intervenção no domínio econômico**

O Estado possui no âmbito econômico três formas de ação. A produção direta de bens e serviços, sob o regime de monopólio ou competição, a transferência ao particular para a execução de serviços ou administração de bens, sob os regimes de concessão ou permissão, e o exercício do poder de polícia.

A primeira forma de atuação estatal na área econômica se dá por intermédio da criação dos entes estatais. Como afirma Sundfeld,<sup>176</sup> o Estado cria as empresas estatais para implementar políticas públicas e, embora algumas delas se revistam do figurino privado, como são as empresas de economia mista, e em algumas hipóteses atuem na seara própria dos mercados (desde que imperativos de segurança nacional ou relevante interesse público autorizem), a sua vocação natural é a implementação ou aperfeiçoamento do interesse público.

Existem várias modalidades de entes públicos, tais como autarquias, fundações públicas ou privadas, empresas públicas e de sociedade de economia mista, que variam segundo os propósitos para os quais foram criadas e a personalidade (pública ou privada) que adotam. Obviamente que não interessa aos propósitos deste trabalho analisar detalhadamente a natureza de cada ente público. Importa ressaltar, outrossim, que essas várias modalidades de

---

<sup>176</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Reforma do Estado e empresas estatais. In: ——— (Coord.). *Direito administrativo econômico*. 1. ed. 2.<sup>a</sup> tiragem. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 265.

atuação estatal podem contribuir para o desenvolvimento sustentável, visto que possuem larga capacidade de implementar políticas estatais.

Para tanto, imprescindível a existência de um denso comando normativo específico a ser criado para cada ente em particular com o fim de estabelecer de maneira clara os meios para se alcançar tal intuito. Também é necessária a criação de diretorias ou áreas específicas dentro do comando diretivo dessas empresas estatais com a atribuição específica de convergir a atividade da empresa para o desenvolvimento sustentável.

A segunda modalidade de atuação estatal na ordem econômica é o estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada visando a realização de certa obra ou serviço. São as denominadas concessões ou permissões públicas. Essas parcerias são estabelecidas por meio do contrato de concessão, no qual são apresentadas as metas para a execução de determinado serviço ou obra, bem como a maneira de remuneração do ente privado e o regime de execução daquele serviço ou obra.

Com as reformas introduzidas na década de 90 do século passado, o Estado brasileiro deixou de exercer diretamente importantes atividades, antes denominadas como estratégicas, como telecomunicações, energia, eletricidade, etc., setores intitulados como infra-estrutura, para concedê-las ao particular.

Infelizmente, os contratos de concessão celebrados não previram como uma das obrigações concernentes à realização daquele serviço público a busca pela implementação do direito sustentável. No entanto, isso ainda é possível de ser estabelecido, uma vez que um dos poderes concedidos à administração pública, no regime de concessões, é a imposição unilateral de obrigações, devendo-se apenas manter o equilíbrio econômico-financeiro. Assim, nada impede e tudo recomenda que a administração pública passe a contemplar nos contratos de concessão a serem celebrados, bem como introduza naqueles já celebrados, cláusulas específicas que determinem como uma das finalidades para o exercício daquela atividade concedida ou permissionária a busca pela implementação do direito ao desenvolvimento sustentável.

Para permitir que os setores concedidos exercessem suas funções voltadas ao interesse público, primordial que o Estado impusesse sua função fiscalizadora. Desse modo,

temos a terceira forma de atuação do Estado na área econômica, pois preceitua o art. 174 da Constituição Federal: como agente econômico e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento.

Grau,<sup>177</sup> comentando esse dispositivo constitucional, afirma que “do exame da regra se verifica que o Estado – União, Estados-membros e Municípios – há de atuar dispendo sobre e regulando a atividade econômica, expressão aqui tomada em sentido amplo”.

Esse poder de polícia conferido pela Constituição ao Estado tem como função precípua ordenar a atividade econômica segundo os propósitos e os princípios estabelecidos na ordem econômica constitucional, entre os quais destacam-se o respeito ao meio ambiente e o impulso ao desenvolvimento nacional.

Portanto, cabe ao Estado regular as diversas atividades econômicas, no âmbito de suas atribuições constitucionais, com o escopo de conformar o impulso econômico com o interesse público. A fiscalização, ou seja, o exercício do poder de polícia, é imprescindível para a execução dessa tarefa. Segundo Grau,

*fiscalizar*, no contexto deste art. 174, significa prover a eficácia das normas produzidas e medidas encetadas, pelo Estado, no sentido de regular a atividade econômica. Essas normas e medidas, isso é evidente – nítido como a luz solar passando através de um cristal, bem polido –, hão de necessariamente de dar concreção aos princípios que conformam a ordem econômica. Por isso hão de, quando atinjam a atividade econômica em sentido estrito, necessariamente configurar *intervenção sobre o domínio econômico*<sup>178</sup> (itálico no original).

Com o escopo de dar maior dinamismo e propiciar um ambiente regulatório mais preciso sobre os setores concedidos, o Estado criou agências reguladoras, que nada mais são do que autarquias de regime especial, cuja missão primordial é estabelecer regras para o setor e promover a fiscalização das empresas que operavam no regime concedido, exercendo o poder de polícia administrativa, ou seja, por meio das agências o Estado procura disciplinar aquela álea econômica.

---

<sup>177</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*, cit., p. 307.

<sup>178</sup> Cf. Idem, *ibidem*, p. 308.

Consoante Carlos Ari Sundfeld,<sup>179</sup> essas agências têm o papel de controlar a concentração empresarial, repressão de infrações à ordem econômica, controle de preços e tarifas, admissão de novos agentes no mercado. Ainda segundo Sundfeld,<sup>180</sup> fazem regulação autoridades cuja missão seja cuidar de um específico campo de atividades consideradas em seu conjunto, mas também aquelas com poderes sobre a generalidade dos agentes da economia, e cita como exemplo a regulação da atividade ambiental.

Para tanto, possuem um modelo homogêneo, eis que gozam de autonomia em relação ao Poder Executivo (seus dirigentes possuem mandato); suas decisões não sofrem interferência direta dos Ministérios aos quais estejam vinculadas; têm poderes específicos previstos em lei, autonomia administrativa, financeira, patrimonial, de gestão de recursos humanos.

No entanto, esse modelo não está imune a problemas. Existem dois grandes desafios a serem vencidos no atual modelo de agências. O primeiro refere-se à assimetria de conhecimentos entre o agente regulador e ente regulado. Afinal só é possível estabelecer um marco regulatório adequado se o agente regulador possuir todas as informações do ambiente passível de regulação. Contudo, essas informações nem sempre são fáceis de obter, eis que são produzidas, em larga escala, pelo regulado.

Outro problema grave é a captura do agente regulador pelo ente regulado. Segundo Floriano Azevedo Marques Neto:

Esta se manifesta com a assunção pelo órgão regulador dos valores e interesses do regulado, como se fossem os interesses gerais da coletividade, e pela aceitação dos problemas destes atores como problemas incontornáveis e empecedores da implementação dos objetivos eleitos para o setor.<sup>181</sup>

Pelo fenômeno da captura, a agência reguladora demite-se de sua função instituição para perseguir os interesses egoísticos do ente privado.

---

<sup>179</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Serviços públicos e regulação estatal. In: ——— (Coord.). *Direito administrativo econômico*, cit., p. 18.

<sup>180</sup> Idem, *ibidem*, p. 18.

<sup>181</sup> MARQUES NETO, Floriano Azevedo. Direito concorrencial: as estruturas. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.). *Regulação e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 89.

O atual regime de regulação é compatível com a possibilidade de implementação do desenvolvimento sustentável. É preciso, no entanto, que as agências reguladoras comecem a tomá-lo como uma das metas a ser perseguida no âmbito de suas atribuições funcionais. Seria oportuno também que cada agência criasse uma diretoria executiva ou uma secretaria especial com o propósito único de estabelecer no âmbito do setor a ser regulado práticas voltadas ao desenvolvimento sustentável.

Com efeito, como o desenvolvimento sustentável é eminentemente democrático, seria importante que as agências reguladoras permitissem a participação popular na tomada de decisão dos projetos regulatórios de cada ente, o que redundaria em maior legitimidade do processo.

A participação dos interessados não goza de um tratamento único das várias leis que estabeleceram as agências econômicas. O art. 42 da Lei 9.472/1997, que instituiu a agência nacional de telecomunicações, estabelece expressamente que as minutas dos atos normativos que aquela agência pretenda editar devem se submeter expressamente à consulta pública.

Contudo, embora não haja previsão expressa da participação dos interessados na tomada de decisão das agências, é oportuno salientar que o direito de participação em consulta pública está consagrado no art. 5.º, XXXIV, da Constituição Federal, visto que o direito de participação nas decisões do Estado é um claro desdobramento do direito de petição que permite ao cidadão não só se dirigir ao Poder Público para solicitar informações, mas também ser informado dos objetivos da ação estatal e influir para que ela deflua de acordo com os propósitos públicos mais elevados.

## **5.5 Do zoneamento territorial**

De acordo com o art. 21, IX, da Constituição, cabe à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Essa ordenação do território deve se dar em harmonia com o planejamento econômico previsto no art. 174 da Constituição Federal. Esses instrumentos são valiosas ferramentas para implementação de um projeto de desenvolvimento sustentável. Vejamos cada tópico em separado.

O ordenamento do território é uma gestão que o constituinte conferiu ao Poder Executivo Federal com intuito de promover uma racional e produtiva ocupação do espaço territorial brasileiro e o desenvolvimento social por meio de mecanismos econômicos eficientes, além de buscar uma harmonia entre as diversas regiões do País que atualmente vivem em situação de assimetria.

O ordenamento do território consiste, segundo Lima,<sup>182</sup> “na reorganização do território fomentada pelo Estado segundo uma racionalidade, uma estratégia organizacional e política predeterminada por um plano de governo”.

Ainda em termos de ordenação do território, outro importante instrumento de planejamento e coordenação de ações de intervenção do Estado é o zoneamento econômico-ecológico. O zoneamento econômico-ecológico, previsto na Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9.º, II, da Lei 6.938/1981) e atualmente regulamentado pelo Decreto Federal 4.297/2002, possui duas funções primordiais:<sup>183</sup>

a) função de planejamento: estabelecer uma política de obtenção de dados e colheita de materiais para que haja elementos seguros com o fim de determinar políticas públicas para os setores. Esse planejamento é essencial, visto que o nosso país possui uma diversidade ambiental e territorial muito grande. Assim, é necessário o aprofundamento de pesquisas científicas com o escopo de averiguar quais seriam os potenciais para cada região. Note-se que por meio desse trabalho seria possível identificar áreas já degradadas, nas quais determinadas atividades econômicas seriam mais recomendáveis, áreas ambientalmente importantes, em que atividades econômicas impactantes do ponto de vista ambiental, como a agricultura e a pecuária, não seriam recomendadas, etc. Esse planejamento também permitiria estimular a modificação ou a correção de práticas econômicas de modo a torná-las mais adequadas ambientalmente. Enfim, o planejamento previsto no zoneamento criaria um amplo diagnóstico sobre os recursos naturais, as práticas econômicas e os costumes sociais, resultando em uma interação harmônica entre eles;

b) função normativa: uma vez realizada a identificação do espaço-território, de suas características, funcionalidade, as práticas sociais de cada comunidade, o zoneamento

---

<sup>182</sup> LIMA, André. *Zoneamento ecológico-econômico à luz dos direitos socioambientais*. Curitiba: Juruá, 2006. p. 43.

<sup>183</sup> Cf. Idem, *ibidem*, p. 242.

deveria impor restrições, criar condições de fomento, estabelecer metas para as atividades econômicas. Essa regulamentação visa a busca da sustentabilidade ecológica, a ampla participação democrática e a valorização do conhecimento científico multidisciplinar.<sup>184</sup> Nessa regulamentação do território, o uso da propriedade de acordo com o seu fim social é imprescindível. Como já tivemos oportunidade de afirmar neste trabalho, a propriedade privada despiu-se de seu caráter absoluto para tornar-se um instrumento de satisfação social. Portanto, mediante o zoneamento será possível identificar quais os usos socialmente adequados para determinada propriedade.

Em estreita conexão com a ordenação do território situa-se o planejamento econômico. O planejamento econômico previsto no art. 174 da Constituição é obrigatório para o Poder Público e indicativo para o setor privado. Segundo Grau,<sup>185</sup> o planejamento é um poder-dever que se manifesta por meio de um método cuja adoção torna a economia sistematizada e racional. É uma forma de ação caracterizada pela previsão dos comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenada. Esse planejamento será desenvolvido segundo planos nacionais a serem executados pela União. Conforme preconiza Grau,<sup>186</sup> esses planos são normas-objetivo, isto é, são normas que definem fins a alcançar.

Esse planejamento previsto pelo constituinte confere consistência racional à atuação do Estado, instrumentando o desenvolvimento de políticas públicas, num horizonte de longo prazo, além de ser uma poderosa arma conferida ao Estado para adoção de políticas públicas específicas e racionais que permitam o uso de práticas voltadas ao desenvolvimento sustentável.

O planejamento econômico também se presta a estabelecer um novo paradigma na seara econômica, pois, por meio dele, seria possível introduzir marcos regulatórios para o conjunto da economia, para setores específicos e para as diversas regiões do País.

Como mencionado anteriormente, o País possui proporções continentais de grande diversidade geográfica e de recursos naturais. Não é razoável supor que as atividades econômicas devam ser homogêneas em todo o País. Tome-se como exemplo a criação de

---

<sup>184</sup> Cf. MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente...*, cit., p. 421.

<sup>185</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*, cit., p. 309.

<sup>186</sup> Cf. Idem, *ibidem*, p. 311.

gado bovino. Se em algumas regiões pode se constituir em alternativa economicamente adequada, em outras, como a Amazônia, se mostra desastrosa. O planejamento econômico e o zoneamento ambiental irão estabelecer quais as atividades econômicas podem ser realizadas em cada região e em que intensidade.

O ordenamento territorial e o zoneamento ambiental revelam-se, desse modo, instrumentos importantes para adoção de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável.

## 5.6 O orçamento público

O orçamento público é outro relevante mecanismo para a criação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável. Segundo Sabbag,<sup>187</sup> “o orçamento é produto de planejamento para o longo prazo, no qual são formuladas, em resumo, grandes diretrizes das políticas públicas e identificados os recursos para implementá-las”.

A Constituição de 1988 instituiu um sistema orçamentário baseado no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento propriamente dito.

O plano plurianual é uma lei que estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal. Segundo José Afonso da Silva,<sup>188</sup> o plano plurianual “é um plano de investimentos, com o qual deverão estar em consonância todos os planos e programas, nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição (arts. 48, IV, e 165, parágrafo 4.º)”.

Por seu turno, a lei de diretrizes orçamentárias, segundo Silva:

compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.<sup>189</sup>

---

<sup>187</sup> SABBAG, César. *Orçamento e desenvolvimento*. Recurso público e dignidade humana: o desafio das políticas desenvolvimentistas. São Paulo: Millenium, 2006. p. 17.

<sup>188</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, cit., p. 711-712.

<sup>189</sup> Idem, *ibidem*, p. 712.

Entre outras funções das diretrizes orçamentárias, destaca-se a orientação da política de aplicação das agências oficiais de fomento. Como procuramos demonstrar no capítulo 1 deste trabalho, a partir da segunda metade do século passado o Brasil optou por uma política desenvolvimentista. Essa política, em grande parte influenciada pelo pensamento da Cepal, tinha como pressuposto o fato de que países de capitalismo tardio e periférico como o Brasil só alcançariam o desenvolvimento econômico mediante a industrialização. Essa industrialização, por sua vez, só seria implementada por meio de uma política de Estado. Daí a criação de agências de fomento como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Hoje, embora as idéias da Cepal não orientem mais a política econômica, as agências de fomento foram mantidas e ampliadas.

As fontes de fomento no âmbito federal são inúmeras. Cumpre-nos destacar apenas dois tipos de crédito, que são os muitos usuais.

O primeiro seria o crédito concedido pelo Estado para obras de infra-estrutura e financiamento de algumas atividades econômicas. Esse crédito, com juros mais módicos, formas de pagamento diferenciadas e garantias mais amenas, é oferecido pelo BNDES. Não obstante ser importante para vitalizar a economia, este crédito não se encontra inserido numa política econômica voltada para o desenvolvimento sustentável. Afinal, a política de financiamento está atrelada ainda ao paradigma ultrapassado, no qual os indicadores econômicos são apreciados em relação apenas ao aumento das grandezas e não à qualidade do desenvolvimento. Em outras palavras, os critérios são sempre quantitativos e não qualitativos, como são os critérios de cálculo da economia em geral, por exemplo, o PIB, não levando em consideração outros, como os indicadores sociais ou ambientais. Assim, a política de fomento do BNDES deveria ser vinculada ao planejamento econômico e à ordenação do território e não concedida aleatoriamente, o que aumenta o risco de o Estado financiar atividades ambientalmente degradantes, como muitos projetos em execução na Amazônia.

Outra importante fonte de fomento que deve se adequar ao zoneamento do território e ao planejamento econômico é o crédito concedido para as atividades agrícolas. A atividade agrícola no Brasil não goza de financiamento particular, sendo o Estado o grande responsável pelo financiamento daquela atividade. O Brasil, sempre preocupado em formar reservas cambiais, privilegiou a agricultura comercial, notadamente aquela voltada para a exportação, contribuindo para manter a característica de alta concentração de terras e rendas,

conforme descrevemos no capítulo 1 deste trabalho. Ultimamente o governo tem procurado modificar em parte esse quadro, estabelecendo linhas de crédito ao pequeno produtor rural por meio do Programa Nacional de Financiamento da Agricultura Familiar (Pronaf). No entanto, grande parte do crédito público ainda é utilizada para financiar a empresa agrícola comercial dedicada aos mercados internacionais. Esse financiamento vem se mostrando um incentivo para as práticas de agressão ao meio ambiente e vilipêndio dos recursos naturais, eis que a maioria das atividades é realizada em descompasso com as regras ambientais ou em desacordo com a vocação natural das regiões.

O ajuste na política de crédito, em particular a preocupação em buscar o desenvolvimento sustentável da atividade a ser financiada, é medida de grande relevância.

Finalmente, temos a lei orçamentária anual que abrange o orçamento fiscal, referente aos poderes da República, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e o orçamento da seguridade social abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados.<sup>190</sup>

José Afonso da Silva define orçamento como:

*processo e o conjunto integrado de documentos pelos quais se elaboram, se expressam, se aprovam, se executam e se avaliam os planos e programas de obras, serviços e encargos governamentais, com estimativa da receita e fixação das despesas de cada exercício financeiro*<sup>191</sup> (itálico no original).

Assim, é perfeitamente possível estabelecer, por intermédio da lei orçamentária, mecanismos eficientes e concretos que induzam ao desenvolvimento sustentável. No entanto, é preciso estar atento a alguns desafios. Sabbag<sup>192</sup> aponta “três grandes deficiências do orçamento brasileiro: hiperdominação executiva, subalternidade parlamentar e alijamento da sociedade em face do processo decisório”.

---

<sup>190</sup> Cf. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, cit., p. 711.

<sup>191</sup> Idem, *ibidem*, p. 714.

<sup>192</sup> SABBAG, César. *Orçamento e desenvolvimento...*, cit., p. 173.

Essas três deficiências têm como fundamento a baixa legitimidade da concepção daquela peça jurídica, pois o orçamento público deveria traduzir os anseios e as necessidades da população, mediante uma ativa participação de diversos atores sociais, porém torna-se uma produção encastelada de que poucas pessoas efetivamente participam e que nem sempre cristaliza o interesse público.

Não obstante existirem essas falhas, não se pode olvidar que ele é um veículo poderoso de implementação de políticas públicas, entre as quais o desenvolvimento sustentável. Afinal, por intermédio do orçamento público é que se cristaliza a execução das políticas públicas. Quanto maior a qualidade da peça orçamentária, maior o grau de efetividade terá a implementação das políticas públicas, entre as quais aquelas que visam o desenvolvimento sustentável.

### **5.7 Da política urbana**

O Brasil conheceu uma verdadeira revolução demográfica a partir da década de 50 do século passado, visto que houve um grande êxodo rural em direção às cidades. No entanto, esse processo de urbanização se tornou assimétrico, privilegiou inicialmente apenas as grandes capitais do Sudeste, mas a partir da década de 80 passou a ocorrer também nas principais capitais do País.<sup>193</sup> Assim, fenômenos como a macrourbanização e a metropolização são uma realidade em nosso país. Santos e Silveira apontam as principais características da urbanização brasileira:<sup>194</sup>

O fenômeno de macrourbanização e metropolização ganhou, nas últimas décadas, importância fundamental: concentração da população e da pobreza, contemporânea da rarefação rural e da dispersão geográfica das classes médias; concentração das atividades relacionais modernas, contemporânea da dispersão geográfica da produção física; localização privilegiada da crise de ajustamento às mudanças na divisão internacional de trabalho e às suas repercussões internas, o que inclui a crise fiscal; “involução metropolitana”, com a coexistência de atividades com diversos níveis de capital, tecnologia, organização e trabalho; maior centralização da irradiação ideológica, com a concentração dos meios de difusão das idéias, mensagens e ordens; construção de uma materialidade adequada à realização de objetivos econômicos e socioculturais e com impacto casual sobre o conjunto dos demais vetores.

---

<sup>193</sup> Cf. SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*, cit., p. 205-207.

<sup>194</sup> Idem, *ibidem*, p. 206.

Com efeito, a urbanização no Brasil não apenas modificou o perfil da população brasileira, que passou de rural à urbana, mas também o centro de irradiação de poder econômico, que passou a se concentrar nas cidades, notadamente nas grandes metrópoles, e ideológico, eis que os núcleos propagadores de idéias, como as universidades, os meios de comunicação, entre outros, são notadamente urbanos.

Essa urbanização também passou a consumir maiores recursos naturais e serviços públicos, como eletricidade, água tratada, impermeabilização do solo, estratégias de locomoção e meios de transporte. Dessa forma, são evidentes os impactos ambientais dessa nova realidade sociogeográfica.

Ciente desse panorama e convicto de que a resolução dos problemas urbanos ultrapassaria a esfera local, o constituinte estabeleceu no art. 21, XX, da Constituição que competiria à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Logo, uma política urbana voltada para o desenvolvimento sustentável pode e deve ser articulada no plano federal.

Evidentemente que as políticas urbanas desenvolvidas pela União deveriam estar em harmonia com os Municípios, que também possuem atribuição constitucional de zelar pelo espaço urbano.

Convém ressaltar, no entanto, que a maior parte dos Municípios brasileiros ainda não conseguiu implementar uma política ambiental e de desenvolvimento que, ao mesmo tempo que responda às necessidades locais, seja coerente e compatível com as políticas estabelecidas pelo governo federal ou estadual. Há diversos problemas de ordem institucional, política, administrativa e financeira tanto dentro dos próprios Municípios como em suas relações com os Estados-membros e a própria União.

No plano legislativo, a Lei Federal 6.983/1981 estabeleceu as bases da política nacional do meio ambiente e criou o sistema nacional do meio ambiente, dispondo sobre a articulação e responsabilidade de seus órgãos competentes nos três níveis de governo.

A mencionada lei estabeleceu ainda o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), órgão consultivo e deliberativo do sistema nacional de meio ambiente, cuja

formação é múltipla e possui representantes dos Municípios dos Estados-membros, da União e da sociedade civil.

Também em matéria legislativa cumpre ressaltar o estatuto das cidades (Lei 10.257, de 2001), que estabeleceu diretrizes gerais da política urbana e normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

As principais diretrizes para a política urbana definidas naquele diploma legal são: garantia do direito a cidades sustentáveis; gestão democrática; planejamento do desenvolvimento das cidades; ordenação e controle do uso do solo; privilégio para investimentos geradores de bem-estar social; proteção do meio ambiente natural e patrimônio cultural e estímulo à participação popular por meio de audiências públicas, como pré-requisito às instalações de empreendimentos impactantes.

Os principais instrumentos para a implementação de uma política pública urbana voltada ao desenvolvimento sustentável previstos naquele diploma legal são as operações urbanas consorciadas e o estudo de impacto de vizinhança.<sup>195</sup>

As operações urbanas consorciadas constituem um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores, a fim de alcançar, em uma área, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental.<sup>196</sup>

Já o estudo de impacto de vizinhança é semelhante ao estudo de impacto ambiental, cuja finalidade visa promover uma análise acerca das questões pertinentes, como adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, geração de tráfego e demanda de transporte público, ventilação e iluminação, poluição sonora, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.<sup>197</sup>

---

<sup>195</sup> SOUZA, Elaine Castelo Branco e outros. Desafios da gestão ambiental nos municípios. In: LITTLE, Paul E. (Org.). *Políticas ambientais no Brasil: análises instrumentos e experiências*. São Paulo: Peirópolis, 2003. p. 69.

<sup>196</sup> Cf. Idem, *ibidem*, p. 69.

<sup>197</sup> Cf. Idem, p. 70.

Portanto, existem mecanismos institucionais capazes de proporcionar a busca pelas cidades sustentáveis, conceito criado a partir da necessidade de implementação local das propostas da Agenda 21. Segundo os estudos patrocinados pelo Ministério do Meio Ambiente,<sup>198</sup> as propostas estratégicas identificadas para se alcançar o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras são quatro:

a) o aperfeiçoamento e a regulação do uso e da ocupação do solo urbano e a promoção do ordenamento do território, com intuito de melhoria das condições de vida da população;

b) a promoção de planejamento e de gestão democrática da cidade, incorporando no processo a dimensão ambiental urbana e assegurando a efetiva participação da sociedade;

c) a realização de mudanças nos padrões de produção e de consumo da cidade, reduzindo custos e desperdícios e fomentando o desenvolvimento de tecnologias urbanas sustentáveis;

d) o desenvolvimento e o estímulo à aplicação de instrumentos econômicos no gerenciamento dos recursos naturais visando à sustentabilidade urbana.

Com efeito, a maioria dos instrumentos necessários para efetivação do conceito de cidades sustentáveis já existe. Afinal, a legislação citada permite um leque amplo de ações dos poderes públicos com a finalidade de implementação daqueles requisitos.

## **5.8 Da política de recursos hídricos**

Entre os recursos naturais, a água se destaca como o mais importante não só para o homem, como também para o equilíbrio da vida na Terra. Esse recurso, embora abundante, aparece distribuído de maneira completamente assimétrica. Do total desses recursos, 97,5% é

---

<sup>198</sup> MMA/Ibama/ Consórcio Parceria 21. *Cidades sustentáveis: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira*. Brasília: MMA/Ibama, 2000.

de água salgada, e 2,5% restante apenas, pouco menos de um terço (31%), corresponde à água dos rios e lagos.<sup>199</sup>

O Brasil, não obstante possuir uma situação privilegiada no tocante a recursos hídricos, na verdade tem dois grandes desafios. Primeiro, esses recursos hídricos estão partilhados de maneira irregular. Em alguns lugares, como na Amazônia, a disponibilidade hídrica por habitante é muito acima do recomendado em termos mundiais. No entanto, o Nordeste, particularmente o semi-árido, padece da falta desse recurso.

Outro desafio que se impõe é que os rios brasileiros, notadamente aqueles cujas bacias hidrográficas situam-se no Centro-Sul do País, sofrem em virtude da utilização intensa pelo homem. Durante todo o processo de impulso econômico que o Brasil viveu, os rios se prestaram a vários fins, tais como meios de transporte, auxiliares nos processos agrícolas, fontes para a produção energética e receptores de esgoto dos mais diferentes tipos. Em consequência, alguns desses rios se encontram parcialmente esgotados.

Cioso dessa situação, o constituinte estipulou que caberia à União (art. 21, XIX, da CF) instituir o sistema nacional de gerenciamento e recursos hídricos para definir critérios de outorga de direitos de seu uso. Note-se que esse sistema é nacional, ou seja, conta com a participação da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios. Assim, a política hídrica em nosso país depende de forte simbiose entre os entes federados para atingir seu fim precípuo.

Para regular essa política pública foi aprovada a Lei 9.433, de 1997, cuja finalidade era instituir a política nacional de recursos hídricos e criar o sistema nacional e gerenciamento de recursos hídricos.

Nos incisos I e II do art. 2.º daquele diploma legal estão explicitados os princípios do desenvolvimento sustentável para os recursos hídricos. São objetivos da política nacional de recursos hídricos assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos, e a utilização racional e

---

<sup>199</sup> Cf. SANTILI, Juliana. Aspectos jurídicos da política nacional de recursos hídricos. *Meio ambiente*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2004. v. 1, p. 189.

integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com intuito de um desenvolvimento sustentável.

Segundo Machado,<sup>200</sup> a sustentabilidade dos recursos hídricos, naquela lei, é demarcada em três aspectos: disponibilidade de água, utilização racional e utilização integrada.

### **5.9 Eventuais conflitos entre o direito ao desenvolvimento sustentável com os demais direitos fundamentais**

Segundo se pode notar o direito fundamental ao desenvolvimento sustentável possui uma natureza particularmente difusa. Desse modo, a sua implementação pode causar conflitos aparentes com outros direitos também expressamente previstos na Constituição ou nas leis ordinárias.

Com efeito, a eventual colisão entre o direito fundamental ao desenvolvimento sustentável com outro direito de caráter não fundamental não desperta grandes dificuldades de interpretação. Afinal, como visto anteriormente, uma das características inerentes aos direitos fundamentais é sua posição de prevalência no sistema. Desse modo, qualquer direito não fundamental que eventualmente desafiar o direito fundamental ao desenvolvimento sustentável terá inexoravelmente seu campo de incidência eclipsado.

Desconforto maior à exegese, no entanto, é trazido quando estiver em conflito dos direitos de índole fundamental. Afinal é preciso encontrar uma harmonia entre eventuais direitos fundamentais em colisão posto que, como visto anteriormente, os direitos fundamentais não estão submetidos à uma hierarquia entre si e são desenvolvimentos com o propósito de atuarem de maneira complementar.

Muitas são as alternativas para a resolução desse impasse<sup>201</sup>, no entanto a fórmula que se vulgarizou solucioná-lo foi aquela proposta por Robert Alexy<sup>202</sup>. Segundo o modelo

---

<sup>200</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Recursos hídricos: direito brasileiro e internacional*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 39.

<sup>201</sup> Vide a propósito: Bornholdt, Rodrigo Meyer. *Métodos para resolução do conflito entre direitos fundamentais*. São Paulo: RT, 2005.

<sup>202</sup> Cf. Alexy, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales* tradução Ernesto Garzón Valdés. Madrid : Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, p. 103-4.

apresentado por Alexy<sup>203</sup> o princípio da proporcionalidade é o método mais adequado para a solução do impasse. Isto não significa, como ressalta o próprio autor, o desprezo a outros mecanismos como o princípio do Estado de Direito, da *praxis* da jurisprudência, ou de um princípio de justiça. Em todos esses casos a fundamentação para a solução do conflito deverá despertar o interesse maior.

Para Alexy<sup>204</sup>, a proporcionalidade se apresenta como mecanismo mais eficiente, pois além de um princípio a proporcionalidade, no caso do direito constitucional apresenta-se como um axioma. Em consequência, dela emanam alguns subprincípios como a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito.

A adequação exige que a medida aplicável seja pertinente à situação que se pretende regular<sup>205</sup>. Já a necessidade exige que o meio menos prejudicial seja utilizado<sup>206</sup>. Por fim a proporcionalidade em sentido estrito que se assemelha a um dever de ponderação<sup>207</sup>. Nessa proporcionalidade estrita devem ser consideradas a compatibilidade, a comparação e a ordenação adequada.

Com esteio nesses mecanismos será possível solucionar os eventuais litígios entre os direitos fundamentais, notadamente, como é o caso, aqueles de natureza difusa como é o direito ao desenvolvimento sustentável.

### 5.10 conclusões parciais

A preocupação em garantir a efetivação material dos direitos fundamentais, notadamente àqueles que dependam de uma atuação positiva do Estado, é uma tônica recorrente nos debates sobre o tema. Afinal, não basta assinalar uma posição prevalente no ordenamento jurídico, é preciso buscar alternativas materiais para sua implementação.

---

<sup>203</sup> Cf. Idem, *ibidem*, p. 162.

<sup>204</sup> Cf. Idem, *ibidem*, p. 105.

<sup>205</sup> Cf. Bornholdt, Rodrigo Meyer. *Métodos para resolução do conflito entre direitos fundamentais*, cit. p. 167.

<sup>206</sup> Cf. Idem, *ibidem*, p. 167.

<sup>207</sup> Cf. Idem, *ibidem*, p. 168.

A ineficácia do Estado na implementação daquelas medidas ocorria em virtude da impossibilidade material naquela execução. Essa ineficácia foi denominada reserva do possível. É preciso ponderar, contudo, que nem sempre a reserva do possível se torna uma escusa legítima para a inação do Estado. Por outro vértice, a doutrina também cunhou a necessidade de implementar um mínimo existencial com intuito de não frustrar legítimos interesses da sociedade.

Desse modo, procurou-se discutir neste capítulo um rol de ferramentas disponibilizadas ao Poder Público, particularmente aos Poderes Executivo e Legislativo, com o propósito de melhor verificar a qualidade de execução das políticas públicas voltadas para implementação do desenvolvimento sustentável como direito fundamental.

Entre aquelas podemos destacar a ação do Estado brasileiro na ordem jurídica internacional, as normas previstas na Constituição com o objetivo de proteção ambiental, a intervenção no domínio econômico, o zoneamento territorial, o orçamento público, a política urbana e a política de recursos hídricos. Esse conjunto de medidas, embora estudadas de maneira separada por razões didáticas, pode e deve ser implementado concomitantemente a fim de estabelecer uma otimização da política pública referente ao desenvolvimento sustentável.

A participação brasileira no cenário internacional é fundamental, visto que, com a globalização, o ambiente jurídico internacional tornou-se propício para encontrar medidas para a expansão do desenvolvimento sustentável.

As normas de proteção ao meio ambiente previstas na Constituição, por outro turno, são um excelente instrumento de implementação de política pública voltada ao desenvolvimento sustentável, uma vez que naquelas normas se encontram mecanismos importantes, como a necessidade de licenciamento ambiental, a regulação de áreas protegidas e a obrigação de reparação do dano ambiental e das áreas degradadas.

A intervenção do domínio econômico pelo Estado, outro instrumento eficaz na busca pelo desenvolvimento sustentável, ocorre de três maneiras: diretamente, mediante a colaboração dos particulares e o exercício do poder de polícia. A intervenção do domínio

econômico naquelas três modalidades confere ao Estado um raio de ação política que lhe permite adotar políticas públicas no sentido de implementar o desenvolvimento sustentável.

O zoneamento territorial e o orçamento público também são instrumentos fundamentais naquele sentido. O primeiro pode ser definido como a necessidade de ordenar o território com intuito de orientá-lo segundo uma ótica político-econômica. Por meio do ordenamento territorial adequado, é possível estabelecer quais atividades econômicas podem ser realizadas e quais não podem, visando uma política pública em consonância com o desenvolvimento sustentável. Já o orçamento pode ser tomado como a execução material da ação política do Estado em determinado período. Afinal, ali estariam definidas as receitas e formuladas as despesas. Mediante um desenho adequado da peça orçamentária, estariam constituídas as bases para uma ação politicamente orientada.

Por fim, a política urbana e a política de recursos hídricos. A primeira se revela de fundamental importância, eis que o Brasil a partir do século passado tornou-se um país essencialmente urbano, apresentando inúmeros problemas sociais e ambientais decorrentes daquela posição. Logo, normas jurídicas como a lei nacional de meio ambiente e o estatuto da cidade oferecem instrumentos na execução de uma política urbana capaz de efetivar o desenvolvimento sustentável. Do mesmo modo, os recursos hídricos, que por sua vital relevância reclamam a necessidade de uma política específica.

Também não se pode colocar como obstáculo a implementação efetiva do direito ao desenvolvimento sustentável eventuais conflitos deste com outros direitos. Afinal a doutrina desenvolveu uma série de mecanismos de solução dessas controvérsias.

Conclui-se, pois, que existe uma série de mecanismos colocados à disposição do Estado que objetiva implementar políticas públicas de desenvolvimento sustentável, não havendo mais espaço para frustrar essa legítima aspiração da sociedade brasileira.

## CAPÍTULO 6

### OS DEMAIS ATORES RESPONSÁVEIS PELA IMPLEMENTAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Os instrumentos apresentados até agora são elementos que dependem essencialmente da atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, em conjunto ou separadamente. Afinal, as políticas públicas voltadas à implementação dos direitos fundamentais reclamam a atuação do Poder Legislativo como órgão regulador daquelas ações e, bem assim, do Poder Executivo como executor das medidas a serem encetadas. No entanto, aquela efetivação não pode prescindir da participação de outros atores sociais. É possível afirmar, em verdade, que a participação deles se mostra essencial para se alcançar aquele objetivo. Destaquemos em seguida os principais deles.

#### 6.1 Dos agentes econômicos

Os direitos fundamentais de terceira dimensão se caracterizam, entre outras coisas, pela existência de obrigações dirigidas às parcelas da sociedade para que se possa atingir um grau de fruição daquele direito. Benjamim assim assevera:

A tutela ambiental não é um daqueles valores sociais em que basta assegurar uma liberdade negativa, orientada a rejeitar a intervenção ilegítima ou o abuso do Estado. Além de ditar o que o Estado não deve fazer (= dever negativo) ou o que lhe cabe empreender (= dever positivo), a norma constitucional estende seus tentáculos a todos os cidadãos, parceiros no pacto democrático, convencida de que só assim chegará à sustentabilidade ecológica.<sup>208</sup>

Assim sendo, é possível afirmar que no campo dos direitos fundamentais, e mais precisamente em relação ao direito ao desenvolvimento sustentável, o texto constitucional estatui, a um só tempo, deveres substantivos e instrumentais, genéricos e específicos próprios do caráter transindividual desses direitos.

---

<sup>208</sup> BENJAMIM, Antônio Herman de Vasconcelos. *Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira*, cit., p. 113.

Em outras palavras, surgem obrigações jurídicas que Benjamim classifica como obrigações fundamentais,<sup>209</sup> as quais José Casalta Nabais prefere diagnosticar como deveres fundamentais.<sup>210</sup> Esses deveres fundamentais são a outra dimensão dos direitos fundamentais, como expõe Casalta:<sup>211</sup>

É de se referir, porém, que a associação destes deveres aos correspondentes direitos é de tal modo forte que justifica a autonomização destes como “direitos de solidariedade”, “direitos poligonais” ou “direitos circulares” cujo conteúdo é definido necessariamente em função do interesse comum, pelo menos em tudo quanto ultrapasse a lesão de bens individuais, tendo assim a sua dimensão objectiva um peso bem maior do que é próprio dos direitos fundamentais em geral. Data esta sua estrutura, tais direitos também são designados “direitos *boomerang*” ou “direitos com efeito *boomerang*”, já que eles são, por um lado, direitos e, por outro lado, deveres para o respectivo titular activo, ou seja, direitos que, de algum modo, acabam por se voltar contra os próprios titulares.

Benjamim<sup>212</sup> reúne os deveres fundamentais em matéria ambiental em quatro grupos:

a) obrigação explícita genérica, substantiva e positiva de defesa e preservação do meio ambiente, com fundamento no art. 225 da Constituição Federal;

b) obrigação genérica, substantiva e negativa, mas implícita, de não degradar com fundamento também no art. 225 da Constituição Federal;

c) deveres explícitos e especiais dispostos no art. 225, *caput* e § 1.º, em injunções bastante detalhadas. Essas obrigações claras têm o intuito de criar um ambiente normativo com intuito de permitir a melhor interação possível entre a sociedade e o meio ambiente;

d) dever explícito de reparar o dano. Esse dever é voltado primordialmente ao agente degradador visando reparar o dano causado ao meio ambiente.

---

<sup>209</sup> BENJAMIM, Antônio Herman de Vasconcelos. *Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira*, cit., p. 113.

<sup>210</sup> NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos*. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 2004. p. 52.

<sup>211</sup> Idem, *ibidem*, p. 52.

<sup>212</sup> BENJAMIM, Antônio Herman de Vasconcelos. *Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira*, cit., p. 114.

Com efeito, fica nítido que a categoria dos direitos fundamentais se traduz também na imposição de deveres que atuam em estreita conexão com aqueles.

Já tivemos oportunidade neste trabalho de ilustrar o papel do Estado na construção do desenvolvimento sustentável. No entanto, apenas o Estado não seria capaz de franquear as condições em que ele ocorresse. De igual importância a participação dos agentes econômicos nessa tarefa. Afinal, o Brasil adotou explicitamente o sistema capitalista como modo de produção.

Por outro lado, os graves problemas ambientais por quais passam o Brasil e o mundo começaram a despertar entre os empresários a necessidade de cumprimento das normas ambientais, tanto pelo poder de coerção que aqueles instrumentos jurídicos encerram como também por uma questão de melhoria na imagem corporativa, pois as empresas ou as instituições financeiras que demonstrassem práticas voltadas à sustentabilidade ambiental poderiam passar aos consumidores uma imagem extremamente favorável, revertendo desse modo na melhoria de seus negócios.

Essa motivação pela construção de uma imagem positiva entre as empresas e as instituições financeiras ainda é recente em nosso país, mas é uma prática consolidada entre as empresas sediadas nos países centrais.

Mesmo sendo incipiente entre nós, essa prática começa a dar bons frutos. Uma recente pesquisa realizada entre as empresas situadas no Brasil,<sup>213</sup> representando quinze setores diferentes, concluiu que: 63% dessas empresas possuíam um comitê ou uma diretoria executiva exclusivamente para tratar de sustentabilidade ambiental; 72% das empresas divulgavam um relatório anualmente acerca da sustentabilidade; 40% das empresas realizavam inventário de emissão de gases de efeito estufa; e 32% já possuem metas de redução dessas emissões.

Esses números, embora possam padecer de certo subjetivismo – eis que a pesquisa foi realizada por autodeclaração –, demonstram que há uma mudança de paradigma no setor produtivo. As empresas começam a inculcar em suas práticas corporativas metas ambientais e de desenvolvimento sustentável.

---

<sup>213</sup> Revista *Exame*. São Paulo: Abril, dez. 2007, p. 16.

Se de um lado as empresas e as instituições financeiras começam a despertar para as questões ligadas à sustentabilidade ambiental, o maior problema, no âmbito privado, continua presente no setor rural. Conforme procuramos demonstrar no primeiro capítulo deste trabalho, a produção rural organizou-se através de vastas extensões de terras, utilizando-se mão-de-obra servil ou de baixa remuneração, voltando-se para a produção de produtos tropicais para o abastecimento dos mercados internacionais. Com efeito, essa estrutura manteve-se a mesma, tendo ocorrido poucas modificações.<sup>214</sup> Nesse cenário, o desrespeito às regras ambientais, aos direitos dos trabalhadores rurais e a exploração de mão-de-obra infantil constituem uma realidade, sobremaneira na chamada área de expansão da fronteira agrícola ou arco do desmatamento, regiões originais de floresta recém-convertidas à produção agrícola.

Por outro turno, embora os agentes econômicos estejam vinculados aos princípios da ordem econômica e a propriedade privada deva perseguir sua finalidade social, remanesce um conflito latente, de idéias antitéticas. De um lado, o interesse geral e a supremacia do interesse público e de outro lado a perseguição do lucro e do respeito às relações contratuais.

De qualquer maneira, a responsabilidade jurídica dos agentes econômicos nessa quadra é de grande envergadura, cabendo ao Estado estar atento e vigilante para verificar se aqueles vêm honrando com suas obrigações.

## 6.2 O cidadão

Hoje a difusão do conhecimento é facilitada pelos inúmeros mecanismos existentes, como a informática, pelos meios de comunicação de massa e pela possibilidade de educação à distância. Ademais, no plano formal os níveis educacionais têm alcançado patamares inéditos. No entanto, embora as ferramentas para a educação tenham sido ampliadas e a escolaridade formal seja uma realidade, a sociedade brasileira possui, em geral, baixo nível de elementos educacionais básicos como a escrita, a interpretação e aritmética. Em grande parte, é possível atribuir essa deficiência ao desprezo que os governantes nas três esferas de poder possuem em relação à educação. A escola pública no Brasil vive uma crise que se traduz essencialmente na baixa qualidade do ensino público ofertado de maneira geral. Frise-se ademais que, por

---

<sup>214</sup> SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*, cit., p. 118-134.

motivos que não interessam ao deslinde deste trabalho, o processo educacional está em crise. A escola privada também não se encontra à altura dos seus desafios. Por outro lado, a família, a sociedade e o Estado, não têm sido capazes de equacionar os dilemas que afligem a educação.

Esse impasse dificulta a formação de um cidadão crítico e participativo, essencial para qualquer democracia moderna. Afinal, é ação consciente do cidadão que permite o aperfeiçoamento da ação estatal e dos demais atores sociais.

Em termos de desenvolvimento sustentável, o cidadão exerce fundamental importância. Assim, é imprescindível que o cidadão possua bom nível escolaridade e acesso democrático à informação, para que bem formado atue de maneira a contribuir para o desenvolvimento sustentável.

Uma das formas de contribuição do cidadão para o desenvolvimento sustentável é o consumo consciente. O consumidor atuando de maneira responsável pode diminuir o desperdício, diminuindo a utilização de recursos naturais como a água, participar do re-uso dos materiais, através da coleta seletiva, incentivar a agricultura familiar e orgânica, adquirindo produtos da localidade onde vive, e principalmente controlando o impulso de consumir, refletindo mais sobre a real necessidade de se adquirir determinada mercadoria.

Esse conjunto de tarefas pode auxiliar fortemente na implementação do desenvolvimento sustentável. A par dessa atuação social, o ordenamento jurídico brasileiro prevê uma série de mecanismos processuais que o cidadão pode se valer para obter ou corrigir a ação dos entes estatais que vilipendiam o direito ao desenvolvimento sustentável.

A Constituição Federal é reconhecida pelos inúmeros instrumentos de participação popular com intuito de tornar o Estado mais democrático. Desse modo, a contribuição do cidadão para a melhoria do impulso econômico e a busca por um desenvolvimento sustentável é fundamental. Sua participação pode se dar de várias maneiras. Analisemos, pois, alguns desses instrumentos jurídicos.

O primeiro desses remédios é o direito de petição previsto no art. 5.º, XXXIV, da Constituição Federal. O direito de petição não provoca propriamente a tutela judicial, mas

invoca o Estado para o dever de acolher e responder determinada demanda proposta pelo cidadão. Essa resposta pode provocar a correção de determinado ato oneroso aos direitos fundamentais.

Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho,<sup>215</sup> “consiste o direito de petição no poder de dirigir a uma autoridade um pedido de providências, ou de intervenção, em defesa de seus direitos ou de interesses, próprios ou coletivos”.

Outro instrumento colocado à disposição do cidadão para a defesa de eventual direito fundamental é o *habeas corpus*. O *habeas corpus* está previsto no art. 5.º, LXVIII, que prevê: “conceder-se-á *habeas corpus* sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder”. O *habeas corpus* pode ser impetrado por qualquer pessoa física, independentemente de sua habilitação profissional, além de ser tipicamente medida de proteção a direitos fundamentais que reclamem abstenção do Estado, podendo ser utilizado quando houver uma ilegalidade ou inconstitucionalidade na ação de um agente estatal contra um particular. Nesse caso, caberá ao Poder Judiciário o exercício da tutela de eventual direito fundamental violado.

Outro instrumento constitucional colocado à disposição do cidadão é o mandado de segurança. Segundo dispõe o art. 5.º, LXIX, da Constituição Federal, “conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder foi autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público”. De acordo com o texto constitucional, o impetrante há de ser o próprio titular do direito eventualmente violado, ao contrário do *habeas corpus* cuja legitimação é franqueada a terceiros. O fundamento do mandado de segurança é a proteção contra o abuso de poder praticado por agente do Estado ou por quem lhes faça as vezes. Para a doutrina especializada,<sup>216</sup> direito líquido e certo é aquele que pode ser demonstrado de plano, por intermédio de prova documental, prescindindo de instrução probatória.

Com efeito, o constituinte de 1988, cioso de que os direitos fundamentais conhecessem níveis de eficácia elevados e temeroso de que os Poderes Legislativo e

---

<sup>215</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*, cit., p. 146.

<sup>216</sup> Idem, *ibidem*, p. 151.

Executivo não honrassem com suas missões institucionais, criou o mandado de injunção que está estipulado no art. 5.º, LXXI: “conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”. Esse instituto é novo e singular no ordenamento jurídico brasileiro e não teve por parte do constituinte a devida regulamentação, havendo assim muita controvérsia sobre o seu alcance e seus efeitos.

Em relação ao objeto a ser tutelado no mandado de injunção, o constituinte não se valeu da melhor técnica. A expressão “direitos e liberdades constitucionais” é interpretada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>217</sup> como os direitos fundamentais. Já as prerrogativas mencionadas no texto são tidas como direitos políticos. De qualquer modo, há grande controvérsia sobre a extensão da tutela do mandado de injunção.

Em relação aos efeitos desse instituto, formaram-se três correntes de interpretação. Para a primeira,<sup>218</sup> a Constituição investiria o juiz do poder de editar a regulamentação necessária ao exercício invocado. Contra esse argumento milita o princípio da separação dos poderes.

Em conseqüência, surgiu uma segunda corrente doutrinária,<sup>219</sup> que defende que o mandado de injunção não conduz senão à comunicação da falta de norma regulamentadora. O mandado de injunção não diferiria assim da ação de inconstitucionalidade por omissão, o que tornaria sua eficácia inócua.

Por fim, uma terceira corrente surgiu,<sup>220</sup> intermediária, que não admite inicialmente que o juiz se torne legislador, mas que defende o estabelecimento de prazo ao legislador para colmatar a lacuna, sob pena de poder o direito invocado ser exercido como se existisse regulamentação.

Outra medida criada pela Constituição Federal, que possui índole de proteção aos direitos fundamentais, é o *habeas data*. Segundo o art. 5.º, LXXII, o *habeas data* poderá ser concedido para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante,

---

<sup>217</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*, cit., p. 158.

<sup>218</sup> Cf. Idem, ibidem, p. 157.

<sup>219</sup> Cf. Idem, p. 157.

<sup>220</sup> Cf. Idem, p. 157.

constantes de registros ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público ou para retificação de dados.

Portanto, o *habeas data* se presta basicamente a duas finalidades. A primeira, é permitir ao requerente o acesso às informações sobre ele. A segunda, é realizar, perante o órgão que detém as informações ou dados, a devida retificação destes.

Por fim, a Constituição de 1988 manteve a ação popular, ampliando-lhe o objetivo. A ação popular está prevista no art. 5.º, LXXIII, que dispõe que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que visa 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 das custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Dos instrumentos de participação do cidadão, a ação popular é um dos mais antigos, tendo sido instituída na Constituição de 1934, sendo considerada embrião da tutela dos direitos difusos. Atualmente, a Lei 4.717/1965 regula o trâmite processual. A legitimidade da ação popular é ampla, permitindo-se a todo o cidadão (que goze de seus direitos políticos) a legitimidade para a sua propositura.

A tutela visa resguardar nítidos interesses fundamentais, tais como a probidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural. É importante notar que o propósito de ação popular, bem como as demais ações desta espécie, têm cunho mandamental, ou seja, visam impedir a execução de ato que ameace ou esteja provocando determinado dano ao bem tutelado pela Constituição. Tendo havido a consumação da lesão, a ação popular não poderia se converter em reparatória de perdas e danos.<sup>221</sup> No mesmo sentido, é lícito concluir que ação popular não se presta à condenação de obrigação de fazer ou não fazer.

### 6.3 O Ministério Público

O Ministério Público talvez seja a instituição que tenha sofrido a maior modificação em seu desenho institucional após a Constituição de 1988. De manejador burocrático da ação penal e de fiscal da tutela de alguns interesses localizados na área cível,

---

<sup>221</sup> Cf.: ALONSO JR., Hamilton. *Direito fundamental ao meio ambiente e ações coletivas*. São Paulo: RT, 2006. p. 220.

convolou-se em uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, que desempenha suas atribuições com autonomia e não se subordina aos poderes dos Estados. De acordo com o novo perfil constitucional, suas funções precípua na área não-penal são a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Para se desincumbir dessas importantes tarefas, o Ministério Público convolou-se em um verdadeiro defensor da sociedade. A Constituição Federal, além de outorgar a seus membros determinadas garantias, disponibilizou a essa instituição vários instrumentos para o exercício de suas funções.

No campo da defesa dos direitos difusos as atuações são vastas. Embora sua legitimação seja disjuntiva e não privativa, ao contrário do que acontece na seara penal, ele está legitimado a defender os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, esses últimos apenas quando estiver evidenciado o interesse social naquela defesa. Conforme assinala Mazzili,<sup>222</sup> a legitimação do Ministério Público nesse particular é genérica, não estando adstrito às hipóteses casuísticas.

Aliás, a defesa dos direitos difusos para o Ministério Público é um poder-dever, pois diante de uma ilegalidade ou uma violação de direito difuso, principalmente se tal direito revestir-se de caráter fundamental, o Ministério Público não poderá quedar-se inerte. A respeito, Hamilton Alonso Jr.:

Aliás, para o Ministério Público não se trata de uma opção. Se o ordenamento legal o legitima com provedor do acesso da sociedade civil organizada a estes direitos e se da implementação deles depende o Estado Democrático de Direito, estamos diante de um dever institucional sobre o qual incidem os princípios da Administração Pública, sobretudo o da eficiência – o que obriga a instituição ministerial a otimizar sua atuação para atingir o melhor resultado possível para quem representa, vale dizer, o corpo social ou um segmento deste (um grupo, v.g.)<sup>223</sup> (itálico no original).

---

<sup>222</sup> Cf. MAZZILI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 16. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 75.

<sup>223</sup> ALONSO JR., Hamilton. *Direito fundamental ao meio ambiente e ações coletivas*, cit., p.170.

Essa mesma posição é defendida por Mazzili,<sup>224</sup> que sustenta que, “para o Ministério Público, há antes dever de agir que direito. Por isso é que se afirma a obrigatoriedade e a conseqüente indisponibilidade de ação pelo Ministério Público”. Vejamos em espécie o que o Ministério Público pode e deve defender.

No plano constitucional, existe legitimação expressa para que o Ministério Público atue em defesa da Constituição ao se franquear ao Procurador-Geral da República a legitimidade nas ações diretas de inconstitucionalidade (arts. 102, I, *a*, 103, VI, e 129, IV), nas ações declaratórias de inconstitucionalidade por omissão (arts. 102, I, *a*, 103, VI e § 2.º, e 129, IV) e nas ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal (arts. 102, I, *a*, e 103, § 4.º), a ação civil pública para proteção do patrimônio público e social e a defesa do meio ambiente (art. 129, III), a defesa dos interesses das populações indígenas (art. 129, V) e a ação de responsabilidade civil por fatos apurados por comissões parlamentares de inquérito (art. 58, § 3.º), além de uma cláusula geral franqueando ao legislador ordinário a legitimação do Ministério Público para a defesa de outros direitos transindividuais.

Para a defesa dos direitos transindividuais, no plano infraconstitucional o Ministério Público possui uma legitimação ampla. Além da legitimação geral na defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos estabelecidos na Lei 7.347/1985 e no Código de Defesa do Consumidor, o Ministério Público está legitimado a propor inúmeras ações específicas na ordem coletiva.

Ressalte-se apenas, a título de importância, a ação reparatória de danos ao meio ambiente e a terceiros, prevista na Lei 6.938/1981, a defesa em juízo dos interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos ligados à proteção das pessoas portadoras de deficiência, segundo a Lei 7.853/1989, a defesa dos interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos relacionados com a proteção ao consumidor, estabelecida nos arts. 81-91 do Código de Defesa do Consumidor.

Cumpra assinalar que a legitimação para a propositura de ações versando a defesa dos interesses transindividuais tem causado viva polêmica na doutrina brasileira.<sup>225</sup> Alguns pretendem compreender a legitimação do Ministério Público nessas ações baseando-se no

---

<sup>224</sup> MAZZILI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo...*, cit., p. 77.

<sup>225</sup> Cf. SPALDING, Alessandra Mendes. *Legitimidade ativa nas ações coletivas*. Curitiba: Juruá, 2006. p. 58.

instituto da substituição processual (aquele que em nome próprio defende direito alheio autorizado por lei, conforme preconiza do art. 6.º do Código de Processo Civil). Ocorre que essa configuração limita a compreensão do fenômeno e procura estabelecer uma conexão direta com a titularidade do direito material invocado em juízo.

Outra parcela da doutrina prefere reconhecer que a legitimação na defesa dos interesses transindividuais é autônoma, permitindo uma maior liberdade de atuação dos entes legitimados. Com efeito, assinala Nelson Nery Jr.:

Parcela da doutrina ainda insiste em explicar o fenômeno da tutela jurisdicional dos interesses e direitos difusos pelos esquemas ortodoxos do processo civil. Tenta-se se justificar a legitimação do Ministério Público, por exemplo, como extraordinária, identificando-a como o fenômeno da substituição processual. Na verdade o problema não deve ser entendido segundo as regras da legitimação para a causa com as inconvenientes vinculações com a titularidade do direito material invocado em juízo, mas sim à luz do que na Alemanha se denomina de legitimação autônoma para a condução do processo (*selbständige Prozeßführungsbefugnis*), instituto destinado a fazer valer em juízo os direitos difusos, sem que se tenha de recorrer aos mecanismos de direito material para explicar referida legitimação.<sup>226</sup>

Superada essa polêmica, cabe-nos agora analisar os instrumentos processuais colocados à disposição do Ministério Público para desempenhar suas funções na seara coletiva e que se encontram previstos na Lei 7.347/1985.

Cumprido destacar entre aqueles alguns como os mais importantes. Ressalte-se inicialmente o inquérito civil.

O inquérito civil, criado pela lei da ação civil pública e consagrado na Constituição Federal, é, segundo Mazzili,<sup>227</sup> “uma investigação administrativa a cargo do Ministério Público, destinada basicamente a colher elementos de convicção para eventual propositura da ação civil pública”.

---

<sup>226</sup> NERY JR., Nelson. *Princípios do processo civil na Constituição Federal*. 6. ed. São Paulo: RT, 2000. p. 116.

<sup>227</sup> MAZZILI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo...*, cit., p. 370.

Para Mazzili,<sup>228</sup> não haveria necessidade de instaurar o contraditório, no entanto a resolução expedida pelo Conselho Nacional do Ministério Público prevê a possibilidade da participação do(s) investigado(s). Frise-se, no entanto, que sua instauração não é pressuposto para a propositura da ação civil, visto que pode ser dispensado, no entanto ele tem sido um importante veículo de investigação preliminar. Ressalvados os casos em que a lei determina sigilo, o inquérito civil se sujeita à publicidade.

O inquérito civil, cuja presidência é acometida ao membro do Ministério Público encarregado da investigação, se submete ao reexame, em caso de arquivamento, pelo próprio Ministério Público por intermédio de seus órgãos superiores, o Conselho Superior, no caso do Ministério Público estadual, e as Câmaras de Coordenação e Revisão, no caso do Ministério Público da União.

Outro aspecto a ser salientado é a possibilidade de transações ou termos de ajustamento de conduta entre o Ministério Público e o eventual infrator dos direitos transindividuais. Aparentemente, em face da natureza indisponível dos direitos tutelados, não se poderia permitir ao Ministério Público que realizasse ajuste com os infratores que em tese colocaria em risco a proteção daqueles direitos. No entanto, a lei previu expressamente essa possibilidade e permitiu a composição do eventual dano transindividual por meio do termo de ajustamento de conduta. Esse mecanismo, inicialmente recebido com reservas, hoje tem sido útil para a resolução de conflitos de maneira não-antagônica. Para que o ajuste se revele promissor, convém ao membro do Ministério Público cercar-se de técnicos da área, bem como ouvir todos os interessados. Outro instrumento de controle é a obrigatoriedade de submeter ao órgão superior (Conselho Superior ou Câmaras de Coordenação e Revisão) os termos do ajuste formulado. Essa submissão está prevista no art. 9.º da Lei 7.347/1985, condição para o aperfeiçoamento do ajuste, é obrigatória quando a transação for realizada extrajudicialmente. Quando a transação ocorre na esfera judicial, existe controvérsia acerca da necessidade de se submeter aos órgãos de controle do Ministério Público, visto que caberia ao juiz que preside o processo essa tarefa. De qualquer modo, o ajuste realizado pelo membro do Ministério Público sempre será submetido ao controle de um terceiro não interessado diretamente, quer seja o órgão superior do próprio Ministério Público, quer seja por meio do Poder Judiciário, o que confere àquele tipo de resolução de conflito uma eficácia singular.

---

<sup>228</sup> MAZZILI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo...*, cit., p. 371.

Com efeito, embora o inquérito civil público e o termo de ajustamento de conduta sejam veículos eficazes para auxiliarem o Ministério Público na defesa dos interesses transindividuais, a ação civil pública continua sendo o mais poderoso daqueles instrumentos.

A Lei 7.347/1985 introduziu efetivamente o sistema de tutela processual no Brasil. Inicialmente, sua abrangência era limitada à proteção dos bens ambientais, de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Com a aprovação da Lei 8.078/1990, que, embora seja uma lei de cunho material, possui um capítulo inteiro dedicado à proteção processual dos interesses transindividuais, houve a ampliação daquele rol para qualquer direito difuso e coletivo, alterando assim nesse particular as posições restritivas da lei da ação civil pública.

O Ministério Público ocupa uma posição privilegiada nesse contexto. Além de ter uma legitimação derivada expressamente do texto constitucional e das leis de regência para litigar na qualidade de autor em processos que envolvam interesses transindividuais, quando não for o autor da demanda, funcionará como fiscal da lei, nos termos do art. 5.º da lei da ação civil pública. Nessa última condição, além de acompanhar o feito em todas as suas etapas, terá o poder de juntar documentos, requerer provas e recorrer à superior instância. Em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público poderá assumir a titularidade ativa.

Por fim, cumpre assinalar o instituto do mandado de segurança coletivo. O mandado de segurança coletivo fora criado pela Constituição de 1988 no art. 5.º, LXX. Pela redação prevista naquele dispositivo legal, sua função primordial é a defesa dos direitos coletivos dos associados ou de membros de partidos políticos com representação no Congresso Nacional. Seu objeto é a defesa de direito líquido e certo, ainda que de índole coletiva, quando não for possível o amparo daquele direito por intermédio de *habeas corpus* ou *habeas datas* e quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder seja autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

No tocante à legitimação do Ministério Público, para sua impetração existe controvérsia a respeito. Parte da doutrina admite essa legitimação ao Ministério Público, calcando sua argumentação no fato de que em matéria de legitimação para a defesa dos interesses transindividuais basta que a lei amplie o rol previsto inicialmente na Constituição

para satisfazer essa permissão. De outra parte, existem aqueles que compreendem o mandado de segurança coletivo como restrito às associações e aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional. Para esses últimos, o objeto do mandado de segurança coletivo é restrito, envolvendo apenas ameaça aos direitos coletivos dos associados ou dos membros de determinado partido, não se permitindo a defesa de outros direitos coletivos, daí por que careceria de interesse ao Ministério Público para seu manejo, pois não poderia ele defender prerrogativas que seriam inerentes àqueles que ostentassem a condição de associado ou membro de agremiação política. De qualquer sorte, o STF vem adotando uma linha mais restritiva nesse campo, afirmando que os legitimados para a propositura do mandado de segurança são apenas aqueles previstos na Constituição, não havendo a possibilidade de ampliação do rol pela via ordinária.<sup>229</sup>

A diferença com a ação civil pública é notória, dado que o mandado de segurança só se presta à defesa de direitos líquidos e certos, ou seja, cuja prova da violação seja pré-constituída, enquanto na ação civil pública é possível tutelar qualquer tipo de lesão. A ação civil pública pode ser proposta tanto em face do Estado quanto em face de entes privados, por seu turno, o mandado de segurança objetiva obstar uma ilegalidade oriunda apenas do Estado ou quem lhes faça as vezes. Por fim, na ação civil pública é possível deduzir um rol amplo de pedidos, enquanto no mandado de segurança o pedido é limitado à cessação da ilegalidade.

É preciso reconhecer, contudo, que o sistema de processo coletivo no Brasil ainda é imperfeito. Afinal, os textos que regulamentam a matéria encontram-se sedimentados em diplomas legais diversos, que foram concebidos em momentos históricos distintos, não guardando, entre si, perfeita sintonia. Desse modo, esse descompasso tem produzido assimetrias na condução do processo civil coletivo no Brasil.

Com o propósito de aparar essas assimetrias foi formulado recentemente um projeto de Código Processo Civil Coletivo. Nessa proposta, boa parte das ações cunho coletivo seria sistematizada, permitindo enfim uma harmonização da matéria. Alguns impasses hoje existentes no âmbito da seara coletiva, como a extensão dos efeitos, das decisões, a litispendência, a coisa julgada e a intervenção de terceiros poderiam ser resolvidos.

---

<sup>229</sup> Cf. MS 21.059-1/RJ, publicado em 05.09.1990, rel. Min. Sepúlveda Pertence.

De toda sorte, o Ministério Público é dotado de muitos mecanismos para a defesa dos interesses difusos, entre os quais o desenvolvimento sustentável. Assim, sua contribuição é relevante, pois algumas das ações governamentais e/ou dos agentes econômicos derivam para a ofensa ao direito ao desenvolvimento sustentável. Desse modo, o Ministério Público poderá atuar na área da tutela coletiva com o propósito de corrigir essas distorções e pavimentar o caminho seguro para que políticas públicas que incentivem o desenvolvimento sustentável sejam implementadas.

#### **6.4 Das organizações não-governamentais**

O papel das organizações não-governamentais cresceu consideravelmente ao longo do século XX e continua vigoroso nesse início do século XXI, particularmente em matéria de meio ambiente. Afinal, nessa área tão sensível as atuações dos Estados e dos governos têm se mostrado aquém das aspirações populares.

Com efeito, a atuação das organizações não-governamentais iniciou sua trajetória de maior relevo a partir da década de 60 do século passado. Muitas dessas organizações tinham origem ou ligação com entidades religiosas, notadamente a Igreja Católica ou as Igrejas Reformadas. A finalidade dessas entidades era manter programas caritativos ou assistenciais, principalmente nos países em desenvolvimento ou não-desenvolvidos. A partir da década de 70 do século passado, verifica-se uma explosão de organizações não-governamentais vinculadas aos profissionais da saúde, como os médicos sem-fronteiras.<sup>230</sup> Com o fim da Guerra Fria, essa expansão tornou-se ainda mais evidente. As primeiras organizações a militarem na área de meio ambiente defenderam, em sua maioria, a necessidade de proteção à natureza com o processo de desenvolvimento do meio ambiente,<sup>231</sup> o que contribuiu para a busca da definição de desenvolvimento sustentável.

A expansão dessas associações tem gerado enormes controvérsias acerca de sua definição e, bem assim, de seu *status* jurídico. No âmbito do direito internacional, as organizações não-governamentais são consideradas “pessoa jurídica, formada por um agrupamento organizado de pessoas ou por uma pessoa apenas, sem fins lucrativos, possuindo

---

<sup>230</sup> Cf. VARELLA, Marcelo Dias. *Direito internacional econômico ambiental*, cit., p. 300.

<sup>231</sup> Cf. Idem, *ibidem*, p. 300.

objetivos comuns, e não compreendendo as associações de empresas cuja finalidade é a promoção de suas atividades”.<sup>232</sup>

No plano do direito nacional, as associações são definidas pela legislação civil como pessoas jurídicas de caráter privado com as mais diversas finalidades.

As organizações de origem européia e americana foram criadas em um contexto de fortalecimento da sociedade civil e são fundamentadas mais na cooperação do que no conflito com o Estado. Já as organizações sediadas em países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos substituem, às vezes, a atividade do Estado ausente. Segundo Varella,<sup>233</sup> a atividade das organizações não-governamentais nesse último molde pode levar a um enfraquecimento do próprio Estado, colocando em questão sua legitimidade, autoridade e política e contribuindo, assim, para a progressão dos conceitos neoliberais a que tantos se opõem.

Feitas essas ressalvas, cumpre destacar que as organizações não-governamentais hoje são uma realidade, em particular na área de meio ambiente. Para se ter uma idéia da força social que elas representam, estiveram presentes na conferência do Rio de 1992 cerca de sete mil e quinhentas organizações não-governamentais do mundo todo, das quais mil e trezentas eram acreditadas à ONU.<sup>234</sup> No Brasil estima-se que existam trezentos e quarenta mil organizações não-governamentais em vários domínios diferentes.

No mundo, essas organizações movimentam aproximadamente algo em torno de US\$ 1,1 trilhão de dólares americanos e empregam 19 milhões de pessoas.<sup>235</sup> A origem desses recursos é variada. Algumas são financiadas pela contribuição de seus associados ou simpatizantes, no entanto tem crescido o financiamento dessas organizações pelo Estado. Afinal, como o Estado tem se demitido de suas funções básicas, as organizações passam a absorver parte dessas funções, sob o argumento de que seriam mais eficientes e estariam mais próximas da base de atuação.

---

<sup>232</sup> Cf. Idem, p. 299.

<sup>233</sup> Idem, p. 302.

<sup>234</sup> Cf. VARELLA, Marcelo Dias. *Direito internacional econômico ambiental*, cit., p. 303.

<sup>235</sup> Cf. Idem, ibidem, p. 304.

Estima-se que só em 1995 o governo britânico tenha transferido a organizações não-governamentais inglesas algo em torno de trinta e três milhões de libras esterlinas.<sup>236</sup> Essa tendência também se verifica nos Estados Unidos, bem como nos países de influência inglesa, onde vigoram com mais força os princípios do liberalismo econômico.

A participação dessas organizações em projetos ligados ao Banco Mundial também é eloqüente. Estima-se que metade dos projetos financiados pelo Banco Mundial possua organizações não-governamentais como parceiras ou executoras nesses projetos.<sup>237</sup>

Verifica-se, pois, que o financiamento dessas organizações, notadamente em países não-industrializados, é um ponto de preocupação, visto que às vezes o financiamento dos Estados ou de organismos internacionais é tão acentuado que compromete a independência da organização.

No Brasil, não é possível estabelecer um panorama completo acerca das organizações não-governamentais, pois não há estudos aprofundados a respeito, tampouco dados disponíveis. É possível observar, no entanto, que nas áreas assistenciais existem inúmeras associações que atuam mediante um financiamento direto do Estado. Na área de meio ambiente e desenvolvimento, essa dependência do Estado é menor, contudo são muitas as organizações não-governamentais que trabalham em parceria com os governos em diversas atividades ligadas ao meio ambiente.

O Brasil carece de uma legislação mais específica sobre o setor que possa disciplinar os mecanismos de financiamento, criar uma maior transparência institucional e impor limites para permitir uma equidistância de influências externas e de inconfessáveis interesses de grupos empresariais.

A legitimação das organizações nas negociações internacionais está prevista pela Carta das Nações Unidas desde 1946, no art. 71. No cenário internacional, a legitimação das organizações assume diferentes formas, de acordo com os assuntos a serem tratados, bem como as regras que disciplinam os encontros ou conferências. Embora no âmbito do direito internacional as organizações não-governamentais não possuam personalidade jurídica, elas

---

<sup>236</sup> Cf. *Idem*, p. 304.

<sup>237</sup> Cf. *Idem*, p. 305.

têm participado das reuniões e dos encontros algumas vezes como observadoras, como consultoras, sem direito ou com direito à voz, ou, ainda, participado de comitês deliberativos, juntamente dos representantes dos Estados. Tais possibilidades são definidas, como dito anteriormente, pelas normas que regulam as reuniões ou encontros internacionais.

A legitimação das organizações não-governamentais em matéria ambiental é antiga. A primeira conferência a franquear essa participação foi a convenção relativa à conservação da vida selvagem em meio natural na Europa de 1979. Desde então, na grande maioria dos encontros em matéria ambiental as organizações estão presentes, variando apenas a forma de sua legitimação para participar.

No ordenamento jurídico interno, as associações têm legitimidade para a propositura de dois grandes instrumentos jurídicos: a ação civil pública e o mandado de segurança coletivo.

Na ação civil pública, cujo desenho institucional foi apresentado no tópico anterior, as associações que possuam em seus estatutos previsões específicas acerca da defesa daquele direito estão habilitadas a manejá-la. O mesmo ocorre em relação ao mandado de segurança coletiva.

## **6.5 Do Poder Judiciário**

O Poder Judiciário brasileiro foi concebido com a função precípua de solucionar conflitos de interesses individuais, notadamente de cunho patrimonial. Tais conflitos se adaptam bem ao figurino clássico do juiz que, ciente da narrativa de um fato, faria aplicar ao caso concreto a lei prevista na hipótese.

No entanto, com as profundas mudanças ocorridas ao longo do século passado, com a formação de uma sociedade urbana, pós-industrial e com a elevação dos conflitos de interesses na sociedade, a modificação do papel do Judiciário também começou a ser discutida. O Brasil não permaneceu indiferente a tais transformações. Um novo paradigma jurídico foi estabelecido entre nós a partir da Constituição de 1988, que introduziu profundas alterações no ordenamento jurídico. Por outro lado, o constituinte, receoso de que os poderes públicos e a própria sociedade não fossem capazes de implementar todas essas mudanças

decorrentes desse novo paradigma, elegeu o Poder Judiciário como o último guardião dessa missão, ao instituir o princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário (art. 5.º, XXXV, da CF), no qual nenhuma lesão ou ameaça de lesão pudesse ser tutelada por aquele Poder. Nessa esteira, importantes modificações no plano infraconstitucional foram levadas a efeito. Além da lei da ação civil pública, merecem destaque o Código do Consumidor, a lei de improbidade administrativa, as leis que regulam as ações diretas de inconstitucionalidade e direta de constitucionalidade e as modificações introduzidas no próprio Código de Processo Civil, que permitiriam que o processo civil caminhasse em direção a uma nova instrumentalidade.

Outra ferramenta importante para garantir a efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais são os métodos de interpretação.

Portanto, calha verificar quais seriam os métodos de interpretação passíveis de utilização pelo Poder Judiciário para legitimamente interpretar o que dispõe a Constituição e permitir salvaguardar os direitos fundamentais.

Os métodos de interpretação da Constituição podem ser classificados como tradicionais e avançados. Destacam-se entre os métodos tradicionais o textual ou gramatical, histórico, teleológico e o sistemático.<sup>238</sup> O método gramatical é aquele que procura identificar a tradução mais fidedigna de determinado comando ou expressão contidos na norma. O histórico é aquele que pretende determinar quais seriam os motivos que teriam levado o legislador a positivar certa norma jurídica. O teleológico procura reconhecer a finalidade a que se presta determinada norma e, por fim, o sistemático é aquele que procura interpretar determinada norma em harmonia com o sistema no qual ela se encontra inserida.

Além desses métodos clássicos de interpretação, Sérgio Moro<sup>239</sup> aponta alguns novos métodos, principalmente de matriz anglo-saxônica. São eles: o tópico-problemático, o científico-espiritual, o hermenêutico-concretizador, o originalismo e o interpretativismo.

No método tópico-problemático, a norma cede sua posição de proeminência ao problema a ser resolvido. Este será solucionado mediante o recurso aos *topoi*, nos quais se coloca a possível solução em evidência, com o escopo de confrontá-la com inúmeras opiniões

---

<sup>238</sup> Cf. MORO, Sérgio Fernando. *Jurisdição constitucional como democracia*. São Paulo: RT, 2004. p. 163.

<sup>239</sup> Idem, *ibidem*, p. 166.

diversas, a fim de extrair da polissemia do texto constitucional a interpretação mais conveniente para o problema.<sup>240</sup>

O científico-espiritual, segundo o qual a interpretação da Constituição deve levar em conta os valores subjacentes ao texto, qual seja o sentido e a realidade da constituição como elemento do processo de integração.<sup>241</sup>

O hermenêutico-concretizador, no qual a tarefa do intérprete é concretizar as normas constitucionais abstratas, admitindo-se a precedência da norma, mas também a importância da realidade como o papel criativo do intérprete.<sup>242</sup>

O originalismo, na verdade, se mostra como uma vertente moderna da interpretação histórica, pois, segundo essa corrente, é imperioso investigar a suposta vontade do constituinte, o que envolve a jurisdição constitucional em controvérsias históricas de difícil solução.<sup>243</sup>

Segundo aqueles que defendem o interpretativismo, deverá o intérprete procurar a literal expressão da lei, sem desvios ou maiores considerações.<sup>244</sup> Segundo Moro,<sup>245</sup> o principal divulgador dessa corrente de interpretação é o juiz da Suprema Corte norte-americana, o conservador Antonin Scalia.

Existem outras estratégias de interpretação, no entanto vale notar que não se pode estabelecer um nexos entre métodos tradicionais vinculados ao conservadorismo e métodos novos ligados a posturas mais liberais.

Com efeito, diante da diversidade de propostas para interpretar a Constituição, não é possível estabelecer apenas uma única como a mais adequada. Qualquer método, de fato, pode ser utilizado, desde que se apresente como o mais racional. Assim, o intérprete deverá se valer de qualquer destes métodos, desde que observe alguns ditames essenciais:<sup>246</sup> supremacia da constituição, presunção da constitucionalidade das leis, unidade da

---

<sup>240</sup> Idem, p. 166.

<sup>241</sup> Cf. Idem, p. 166.

<sup>242</sup> Cf. Idem, p. 167.

<sup>243</sup> Cf. MORO, Sérgio Fernando. *Jurisdição constitucional como democracia*, cit., p. 168.

<sup>244</sup> Cf. Idem, p. 169.

<sup>245</sup> Cf. Idem, p. 169.

<sup>246</sup> Cf. BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição...*, cit., p. 141-244.

constituição, efetividade das normas constitucionais e controle da interpretação por meio dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Ainda sobre a interpretação constitucional, cabe averiguar dois fenômenos diametralmente opostos que vêm moldando as ações de interpretação do Poder Judiciário em matéria constitucional. Um de tais fenômenos é a autocontenção judicial. Moro assim apresenta a argumentação na qual encerra a autocontenção judicial:

Não é crível que a jurisdição constitucional possa resolver todas as controvérsias constitucionais, não devendo ser esquecido que, subjacentes a estas, há controvérsias políticas de difícil resolução num contexto democrático e pluralista. É certo que uma Constituição pressupõe algum consenso social em torno de algumas questões fundamentais, o que Rawls denomina de “consenso sobreposto”. À margem desse “consenso sobreposto” coexistem, em sociedade pluralista, “doutrinas abrangentes profundamente opostas, embora razoáveis”, que tornam remota a possibilidade de resolução racional e compartilhada de todas as controvérsias políticas ou constitucionais.<sup>247</sup>

De acordo com essa teoria, a não-resolução judicial de determinada controvérsia constitucional é melhor do que a má resolução, ou seja, a equivocada decisão de mérito. Assim, se o juiz deixa em aberto a controvérsia constitucional, nada impede que a retome em momento posterior, quando ela estiver amadurecida. Resolvendo-a mal, ele desestimula a continuação do debate pela sociedade civil ou pelos demais órgãos políticos, pois estes podem se sentir frustrados quanto às chances reais de modificação do decidido.

Por outro lado, surge a corrente denominada ativismo judicial. Consoante essa corrente, a jurisdição constitucional está comprometida com os direitos fundamentais e com a democracia e cuja atuação deve ser guiada pela realidade, não podendo o Poder Judiciário permanecer alheio à tal tarefa.<sup>248</sup> Os ativistas contrapõem o argumento de que o Poder Judiciário estaria invadindo as searas dos demais Poderes, comprometendo assim o princípio da separação dos Poderes, visto que decisões com esse cunho impulsionam o Estado em dirimir os impasses que a democracia proporciona e colocam grupos normalmente desprotegidos sob a tutela do Poder Judiciário.

---

<sup>247</sup> MORO, Sérgio Fernando. *Jurisdição constitucional como democracia*, cit., p. 206

<sup>248</sup> Cf. Idem, *ibidem*, p. 293.

Segundo Moro,<sup>249</sup> é preciso, contudo, ter cuidado para não incidir em elitismo, pretendendo-se, por exemplo, impor à sociedade pluralista concepção de bem comum ou de vida virtuosa incompatíveis com aquele princípio. Para Moro:

Tais formas de atuação são bem mais interessantes e podem levar a resultados bem mais valiosos do que limitar o controle judicial de constitucionalidade à comparação mecânica entre o texto da Constituição e o texto do ato normativo submetido a controle, como tem sido praxe no Brasil.<sup>250</sup>

Independentemente da postura que se prefira adotar em termos de interpretação judicial, é importante ter em mente que a Constituição reservou ao Poder Judiciário a tarefa da defesa dos direitos fundamentais. Portanto, o Poder Judiciário tem o dever de proteger aqueles direitos, ainda que eles sejam definidos por cláusulas abertas, como é o caso do direito ao desenvolvimento sustentável. Do juiz é exigido, contudo, que sua decisão esteja calcada em uma argumentação racional tolerável, uma vez que a argumentação judicial é o fator de legitimação para a tutela judicial. Como afirma Marinoni:

O controle da lei a partir dos direitos fundamentais somente é viável quando a representação argumentativa em prol desses direitos suplanta a representação política identificada na lei. Por isso, a representação argumentativa está muito longe de significar uma mera sobreposição do juiz sobre o legislador, pois essa representação, antes de controlar a lei, deverá ser capaz de convencer os cidadãos de sua racionalidade.<sup>251</sup>

No Brasil, no entanto, o Poder Judiciário, em particular os seus tribunais superiores, ainda não se mostrou apto a promover a tutela dos direitos fundamentais, principalmente quando se trata de matéria difusa. Inúmeras ações civis propostas tem sua tutela dificultada em face de problemas da ritualística processual ou por má formação cultural dos membros do Poder Judiciário excessivamente apegados a uma doutrina patrimonial individual.

Com efeito, um Poder Judiciário independente e operoso são condições necessárias para se reconhecer a existência de uma democracia de uma determinada sociedade. Por outro lado, embora o princípio da separação dos Poderes seja uma norma

---

<sup>249</sup> Idem, p. 304.

<sup>250</sup> Idem, p. 304.

<sup>251</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de processo civil: teoria geral do processo*. São Paulo: RT, 2006. v. 1, p. 88.

constitucional, há muito consolidada entre nós, também é imperioso relevar que a não-implementação dos direitos constitucionais, particularmente os de índole fundamental, frustra interesses legítimos da sociedade que não podem aguardar passivamente pela atuação estatal, sem o direito de recorrer a uma via prevista na própria Constituição.

## 6.6 Conclusões parciais

Para garantir a efetividade dos direitos fundamentais, em particular no que toca ao desenvolvimento sustentável, não basta existirem instrumentos jurídicos apropriados, é necessário que alguns atores sociais também ofereçam contribuições naquele sentido.

Entre os principais atores podemos destacar os agentes econômicos, o cidadão, as organizações não-governamentais, o Ministério Público e o Poder Judiciário.

Os agentes econômicos, no âmbito do desenvolvimento sustentável, possuem marcadas responsabilidades. Afinal, como é cediço, os direitos fundamentais de terceira dimensão exigem obrigações não só do Estado, mas de parcela da sociedade civil. No caso do desenvolvimento sustentável, uma grande parte das boas práticas que podem conduzir àquele patamar é de responsabilidade dos agentes econômicos. Embora entre os entes privados vem crescendo a consciência no sentido de adotar práticas sustentáveis, ainda existem acentuadas resistências, principalmente no setor agrícola. Caberá então ao Estado fiscalizar a ação dos agentes econômicos com o propósito de garantir a implementação efetiva do desenvolvimento sustentável.

De outra parte, a Constituição ofereceu ao cidadão a possibilidade de participar de maneira ativa na defesa dos direitos fundamentais e no controle dos atos administrativos. Medidas como o *habeas corpus*, o mandado de segurança, o *habeas data*, o mandado de injunção e a ação popular passaram a ter dignidade constitucional e funcionam como verdadeiros escudos protetivos dos direitos fundamentais. Essa participação ampliada permite tornar o Estado mais democrático e ao mesmo tempo estimula o cidadão a exercer suas responsabilidades cívicas.

As organizações não-governamentais são um fenômeno que surgiu no século XX. Rapidamente elas começaram a auxiliar o Estado no desempenho de políticas públicas e se

tornaram parceiras importantes na implementação dos direitos fundamentais. No entanto, a dependência financeira do Estado tem despertado certa preocupação, eis que macula a independência daqueles organismos. Em que pesem tais críticas, o certo é que a atuação das organizações não-governamentais, em particular na seara ambiental, tem sido fundamental. No Brasil não é diferente. As associações são definidas pela legislação civil e possuem ampla liberdade de atuação. A legislação processual lhes confere legitimidade para a propositura da ação civil pública e do mandado de segurança, respeitados os requisitos legais.

Outro importante ator social que convém destacar é o Ministério Público. Essa instituição ganhou um novo perfil após a Constituição de 1988. Seu rol de atribuições foi ampliado, e entre os quais se destaca a defesa dos interesses transindividuais de natureza difusa, coletiva e individual homogênea de interesse social. O Ministério Público poderá instaurar inquérito civil público, formular termo de ajustamento de conduta e manejar a ação civil pública na defesa daqueles interesses. Em consequência, está o Ministério Público habilitado na defesa dos interesses concernentes ao desenvolvimento sustentável.

Por fim, importante mencionar o papel do Poder Judiciário, visto que a Constituição reservou-lhe o papel de guardião último dos direitos fundamentais. Desse modo, o perfil do Poder Judiciário modificou-se profundamente. Para auxiliar o Poder Judiciário na busca dessas novas tutelas, a doutrina estabeleceu novos mecanismos de interpretação da norma que, ao lado dos tradicionais, podem se tornar eficientes ferramentas naquele rumo.

## CONCLUSÃO

A história econômica do Brasil é marcada por sua inserção nos modos de produção dos países centrais, inicialmente no capitalismo comercial, que floresceu na Europa; em seguida, no capitalismo industrial, que se estabeleceu na Inglaterra e nos Estados Unidos; e mais recentemente no capitalista financeiro, que se manifesta por meio da globalização.

Essa participação, conforme procuramos demonstrar, foi sempre assimétrica e proporcionou ganhos a uma pequena classe que detinha os meios de produção em detrimento de uma imensa maioria da população.

Essa inserção se deu inicialmente por intermédio da produção intensiva de produtos agrícolas, mediante a *plantation*, grandes extensões de terras direcionadas à produção de monocultura e baseadas na exploração de mão-de-obra cativa.

Da mesma forma, a exploração intensiva de recursos naturais como os metais preciosos, cujos métodos produtivos pouco diferiram da *plantation*.

A industrialização no Brasil ocorreu de maneira tardia, incompleta e graças à participação efetiva do Estado, diretamente ou por intermédio de patrocínio de medidas indutoras. Essa industrialização não foi capaz de melhorar os índices de assimetria social e concentração de renda; ao contrário, houve a manutenção daquele desenho social.

Por outro lado, todas essas atividades econômicas que marcaram o capitalismo industrial no mundo, rumo ao aumento contínuo da produção de bens e serviços, e a paulatina, mas inexorável, incorporação de economias periféricas ao sistema capitalista começaram a produzir significativas modificações geoclimáticas. Afinal, a filosofia produtiva foi baseada em ciclos econômicos marcantes e exigiu, como ainda exige, o aumento de áreas para a agricultura e pecuária, a produção de dejetos industriais inservíveis que são lançados no meio ambiente, a produção de substâncias como o CFC e o gás carbônico que, respectivamente, afetam a camada de ozônio da Terra e acentuam o efeito estufa.

Todos esses desdobramentos negativos estão vinculados à atividade humana e não se traduziram em melhorias expressivas nas condições de vida da maioria da população.

O impulso econômico gerado nos séculos anteriores esteve intimamente vinculado ao modo do sistema econômico vigente. Por outro lado, esse impulso econômico mostrou-se assimétrico, pois nos países centrais permitiu uma melhoria nas condições de grande parte da população, enquanto nos países periféricos revelou-se incapaz de proporcionar melhorias materiais à grande parcela da população. Ao contrário, promoveu a acentuação dos desníveis sociais econômicos.

É possível afirmar também que o índice de aferição do crescimento da economia pelo PIB *per capita* revelou-se inadequado em apontar melhoria nas condições sociais, pois se preocupava apenas com a dimensão objetiva da economia.

Assim, as Nações Unidas estimularam a busca de outros índices que pudessem assinalar melhor a correta distribuição de renda de determinada sociedade e, bem assim, aferir com eficiência indicadores sociais, como o nível de educação da população e a qualidade dos serviços públicos de saúde. Surgiram assim outros índices econômicos, como PNUD e o GINI.

Ao mesmo tempo, as Nações Unidas começam a organizar conferências sobre o meio ambiente com intuito de buscar alternativas aos desequilíbrios ambientais ocorridos no Planeta. O símbolo maior dessa busca foi a conferência de Estocolmo, realizada em 1972, com o propósito de estudar medidas que pudessem minorar o impacto da atividade humana sobre o meio ambiente. A partir daquela conferência, o tema ganhou a agenda internacional e passou a fazer parte da preocupação dos Estados nacionais.

Por outro turno, os países começaram a perceber que os desequilíbrios econômicos criavam enormes dificuldades para a implementação de políticas públicas com o objetivo de assegurar o bem-estar de suas populações e, como foi dito anteriormente, o mero crescimento econômico não era mais compreendido como sinônimo de melhoria material.

Surgiu então a busca pelo desenvolvimento econômico, cujos fundamentos são a melhoria das condições da população e uma melhor distribuição das riquezas produzidas pelos países. Esse conceito logo se traduziu em um direito juridicamente tutelável.

A qualidade, em vez da quantidade, começou a impulsionar as idéias não só na área econômica, mas em outros setores, especialmente no de proteção ao meio ambiente.

No fluxo desse debate, surgiu a concepção do desenvolvimento sustentável, um meio-termo que permitiria conciliar a melhoria material das populações, mediante a indução de determinadas atividades econômicas com a proteção ao meio ambiente.

Esse conceito, previsto formalmente na Conferência do Rio em 1992, por intermédio da Agenda 21, ganhou desde então maior densidade conceitual.

Definições filosóficas sobre o tema ajudaram a propagar o debate de idéias com a finalidade de encontrar uma definição que pudesse ser utilizada como parâmetro no contorno jurídico do direito ao desenvolvimento sustentável.

O desenvolvimento sustentável migra de um conceito meramente doutrinário para o campo do direito e aos poucos passa a ser compreendido como um interesse juridicamente tutelável.

No caso brasileiro, essa positivação ocorreu por intermédio da Constituição de 1988. A partir da promulgação daquele texto, o desenvolvimento sustentável tornou-se um direito. Frise-se, contudo, que esse direito ao desenvolvimento sustentável não se encontra em um determinado artigo da Constituição, e sim imerso no texto. Para identificá-lo, é preciso analisar de maneira sistemática os princípios estruturais da Constituição e conjugá-los com o regime jurídico da propriedade privada que o texto constitucional dispensa, bem como examinar as normas constitucionais referentes à economia e à proteção ao meio ambiente.

Ao se conjugarem esses preceitos normativos de maneira sistemática e levando-se em conta os princípios da unidade da Constituição e sua supremacia perante o ordenamento jurídico nacional, é possível então traçar sua exata dimensão.

Esse direito ao desenvolvimento sustentável se classifica como um direito de natureza difusa, ou seja, embora individualmente tutelável, ele se presta primordialmente a tutelar interesses coletivos da sociedade.

Este trabalho também pretendeu demonstrar que o desenvolvimento sustentável, além de ser considerado um direito, reveste-se de caráter fundamental.

Para tanto, foi necessário antes analisar a evolução histórica, a definição, a nomenclatura, as características sobre os direitos fundamentais.

Os direitos fundamentais, cuja base é o princípio da dignidade da pessoa humana, foram estabelecidos paulatinamente, de acordo com os desafios sociais de cada período histórico.

No Brasil, a consolidação dos direitos fundamentais se deu por intermédio da promulgação da Constituição de 1988, que estabeleceu um extenso catálogo de direitos fundamentais, instituindo direitos fundamentais de diversas dimensões.

Ademais, o constituinte, ciente de sua missão histórica e da importância que grande parte da sociedade brasileira emprestava aos direitos fundamentais, estipulou que, a par dos direitos fundamentais previstos expressamente em seu texto, seria possível o alargamento do catálogo por intermédio de dois mecanismos: a existência de direitos fundamentais implícitos no texto constitucional e a incorporação de novos direitos fundamentais mediante a integração de tratados internacionais ao ordenamento jurídico nacional.

Com efeito, o direito ao desenvolvimento sustentável poderia ser reconhecido como fundamental, quer pela via implícita, quer pelo regime de integração dos tratados internacionais.

Apreciando os princípios fundamentais expostos no texto constitucional, conjugando-os com os valores da ordem econômica, o regime da propriedade privada e as normas de proteção ambiental, é lícito concluir que de maneira implícita a Constituição Federal reconheceu a existência do direito fundamental.

De outro vértice, a Conferência do Rio de 1992 produziu inúmeros documentos, entre os quais a Agenda 21, que estipula de maneira clara e solene que o desenvolvimento sustentável é um direito dos povos. Como aquela norma é definidora de um direito fundamental e como o Brasil incorporou formalmente seu texto ao ordenamento jurídico

nacional, é lícito concluir que o desenvolvimento sustentável convolou-se em direito fundamental. Ademais, outros tratados internacionais que se seguiram e foram ratificados pelo Brasil também definiram o desenvolvimento sustentável como direito fundamental.

Assim, podemos admitir que o desenvolvimento sustentável é um direito fundamental, gozando de todas as características inerentes a qualquer daqueles direitos.

Por outro lado, a preocupação em garantir a efetivação material dos direitos fundamentais, notadamente aqueles que dependam de uma atuação positiva do Estado, como é o direito ao desenvolvimento sustentável, é uma tônica recorrente. Afinal, não basta assinalar uma posição prevalente no ordenamento jurídico, é preciso buscar alternativas materiais para sua implementação.

A ineficácia do Estado na implementação daquelas medidas ocorria em virtude da impossibilidade material naquela execução. Essa ineficácia foi denominada reserva do possível. É preciso ponderar, contudo, que nem sempre a reserva do possível se torna uma escusa legítima para a inação do Estado. Por outro vértice, a doutrina também cunhou a necessidade de se implementar um mínimo existencial com intuito de não frustrar legítimos interesses da sociedade.

Desse modo, o presente trabalho procurou detalhar algumas ferramentas ao alcance do Poder Público, particularmente dos Poderes Executivo e Legislativo, visando melhor verificar a qualidade de implementação das políticas públicas voltadas para implementação do desenvolvimento sustentável como direito fundamental.

Entre aquelas, podemos destacar a ação do Estado brasileiro na ordem jurídica internacional, o devido respeito às normas previstas na Constituição que tutelam o meio ambiente, a intervenção no domínio econômico, o zoneamento territorial, o orçamento público, a política urbana e a política de recursos hídricos. Esse conjunto de medidas, embora estudadas separadamente por razões didáticas, podem e devem ser implementadas de maneira conjunta com a finalidade de estabelecer uma otimização da política pública referente ao desenvolvimento sustentável.

A participação brasileira no cenário internacional é fundamental, eis que com a globalização o ambiente jurídico internacional tornou-se propício para encontrar medidas para a expansão do desenvolvimento sustentável.

As normas de proteção ao meio ambiente previstas na Constituição, por outro turno, são um excelente instrumento de implementação de política pública voltada ao desenvolvimento sustentável, visto que naquelas normas se encontram mecanismos importantes, como a necessidade de licenciamento ambiental, a regulação de áreas protegidas e a obrigação de reparação do dano ambiental e das áreas degradadas.

A intervenção do domínio econômico pelo Estado, outro instrumento eficaz na busca pelo desenvolvimento sustentável, ocorre de três maneiras: diretamente, por meio da colaboração com os particulares e no exercício do poder de polícia. A intervenção do domínio econômico naquelas três modalidades confere ao Estado um raio de ação política que lhe permite adotar políticas públicas no sentido de implementar o desenvolvimento sustentável.

O zoneamento territorial e o orçamento público também são instrumentos relevantes naquele sentido. O primeiro pode ser definido como a necessidade de se ordenar o território com o objetivo de orientá-lo segundo uma ótica político-econômica. Mediante o ordenamento territorial adequado, seria possível estabelecer quais atividades econômicas poderiam ser realizadas e quais não poderiam, visando uma política pública em consonância com o desenvolvimento sustentável. Já o orçamento pode ser tomado como a execução material da ação política do Estado em determinado período, pois ali estariam definidas as receitas e formuladas as despesas. Por meio de um desenho adequado da peça orçamentária, estariam constituídas as bases para uma ação politicamente orientada.

Por fim, a política urbana e a política de recursos hídricos. A primeira se revela de fundamental importância, eis que o Brasil, a partir do século passado, tornou-se um país essencialmente urbano, com inúmeros problemas sociais e ambientais decorrentes daquela posição. Assim, normas jurídicas, como a lei nacional de meio ambiente e o estatuto da cidade, ofertam instrumentos na execução de uma política urbana capazes de efetivar o desenvolvimento sustentável. Do mesmo modo, os recursos hídricos, que por sua vital essencialidade, reclamam a necessidade de uma política específica.

Conclui-se, pois, que existe uma série de mecanismos colocados à disposição do Estado com intuito de implementar políticas públicas de desenvolvimento sustentável, não havendo mais espaço para frustrar essa legítima aspiração da sociedade brasileira.

Para garantir a efetividade dos direitos fundamentais, em particular no que toca ao desenvolvimento sustentável, não basta existirem instrumentos jurídicos apropriados; é necessário que alguns atores sociais também ofereçam contribuições naquele sentido.

Entre os principais atores, podemos destacar os agentes econômicos, o cidadão, as organizações não-governamentais, o Ministério Público e o Poder Judiciário.

Os agentes econômicos, no âmbito do desenvolvimento sustentável, possuem marcadas responsabilidades, dado que os direitos fundamentais de terceira dimensão exigem obrigações não só do Estado, mas de parcela da sociedade civil. No caso do desenvolvimento sustentável, a maior parte das boas práticas que podem conduzir àquele patamar pode ser credenciado aos agentes econômicos. Embora entre os entes privados venha crescendo a consciência no sentido de adotar práticas sustentáveis, ainda existem acentuadas resistências, em particular no setor agrícola. Caberá assim ao Estado fiscalizar a ação dos agentes econômicos com o propósito de garantir a implementação efetiva do desenvolvimento sustentável.

De outra parte, a Constituição ofereceu ao cidadão a possibilidade de participar de maneira ativa da defesa dos direitos fundamentais e do controle dos atos administrativos. Ações como o *habeas corpus*, o mandado de segurança, o *habeas data*, o mandado de injunção e a ação popular passaram a ter dignidade constitucional e funcionam como verdadeiros escudos protetivos dos direitos fundamentais. Essa participação ampliada permite tornar o Estado mais democrático, ao mesmo tempo que insere o cidadão dentro de suas responsabilidades cívicas.

As organizações não-governamentais são um fenômeno que surgiu no século XX. Rapidamente, elas começaram a auxiliar o Estado no desempenho de políticas públicas e se tornaram parceiras importantes na implementação dos direitos fundamentais. No entanto, a dependência financeira do Estado tem despertado certa preocupação, eis que macularia a independência daqueles organismos. Em que pesem tais críticas o certo é que a atuação das

organizações não-governamentais, principalmente na seara ambiental, tem sido muito relevante. No Brasil, não foi diferente. As associações são definidas pela legislação civil e possuem ampla liberdade de atuação. A legislação processual lhes confere legitimidade para a propositura da ação civil pública e do mandado de segurança, respeitados os requisitos legais.

Outro importante ator social que convém destacar é o Ministério Público. Essa instituição ganhou um novo perfil após a Constituição de 1988. Seu rol de atribuições foi se ampliando, entre os quais se destaca a defesa dos interesses transindividuais de natureza difusa, coletiva e individual homogênea de interesse social. O Ministério Público poderá instaurar inquérito civil público, formular termo de ajustamento de conduta e manejar a ação civil pública na defesa daqueles interesses. Em consequência, está o Ministério Público habilitado na defesa dos interesses concernentes ao desenvolvimento sustentável.

Finalmente, é fundamental mencionar o papel do Poder Judiciário, considerando que Constituição reservou-lhe o papel de guardião último dos direitos fundamentais e que seu perfil modificou-se profundamente. Para auxiliar o Poder Judiciário na busca dessas novas tutelas, a doutrina estabeleceu novos mecanismos de interpretação da norma que, ao lado dos tradicionais, podem se tornar eficientes ferramentas naquele rumo.

Assim é possível reconhecer o desenvolvimento sustentável como um direito de natureza fundamental. A falta de uma definição jurídica sobre aquele direito não é obstáculo a sua implementação. Ao contrário, existem mecanismos tanto no plano jurídico como no social, como foi esboçado nesse trabalho, que permitem a sua implementação, ainda que paulatina, no cenário brasileiro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, ROBERT. *Teoria de los derechos fundamentales*. Tradução Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

ALONSO JR., Hamilton. *Direito fundamental ao meio ambiente e ações coletivas*. São Paulo: RT, 2006.

ANDRÉ, Richard Gonçalves. Cafeicultura e degradação ambiental. In: MARTINEZ, Paulo Henrique (Org.). *História ambiental paulista: temas, fontes e métodos*. São Paulo: Senac, 2007. p. 154.

ÂNGELO, Cláudio. Conferência do clima começa com impasse. *Folha de S. Paulo*, 1.º dez. 2007, c.A, p. 25.

APPIO, Eduardo. *Controle judicial das políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2006.

ARRUDA, José Jobson de Andrade. *O Brasil no comércio colonial*. São Paulo: Ática, 1980.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

BELLO FILHO, Ney de Barros; MORATO LEITE, José Rubens. *Direito ambiental contemporâneo*. Barueri: Manole, 2004.

BENJAMIM, Antônio Herman de Vasconcelos. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 113.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Néelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

———. *Do estado liberal ao estado social*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

———. *Teoria do Estado*. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.

BORNHOLDT, Rodrigo Meyer. *Métodos para resolução do conflito entre direitos fundamentais*. São Paulo: RT, 2005.

BREGA FILHO, Vladimir. *Direitos fundamentais na Constituição de 1988: conteúdo jurídico das expressões*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

CAMPOS, Ana Cândida de Paula Ribeiro e Arruda. O desenvolvimento sustentável como diretriz da atividade econômica. *Revista de Direito Ambiental*, ano 7, n. 26, p. 78-81, abr.-jun. 2002.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Fabris, 1993.

CANOTILHO, José Joaquim. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

———; MORATO LEITE, José Rubens (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

———; ———. *Estudos sobre direitos fundamentais*. Coimbra: Editora Coimbra, 2004.

CAPRA, Fritjof. *O ponto de mutação: a ciência, a sociedade e a cultura emergente*. Tradução de Álvaro Cabral. São Paulo: Cultrix, 2006.

CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário brasileiro*. 18. ed. rev., ampl. e atual. até a Emenda Constitucional n. 38/2002. São Paulo: Malheiros, 2002.

CARVALHO, Edson Ferreira de. *Meio ambiente & direitos humanos*. Curitiba: Juruá, 2006.

CELLI JR., Umberto. Serviços ambientais na organização mundial do comércio: caminho para o desenvolvimento sustentável. *Revista de Direitos Difusos*, v. 7, n. 38, p. 201-208, jul.-ago. 2006.

CONDESSO, Fernando dos Reis. *Direito do ambiente*. Coimbra: Almedina, 2001.

CORREA, Daniel Rocha. Certificação ambiental, desenvolvimento sustentável e barreiras à entrada. *Revista de Informação Legislativa*, v. 43, n. 169, p. 189-201, jan.-mar. 2006

CUSTÓDIO, Helita Barreira. *Responsabilidade civil por danos ao meio ambiente*. Campinas: Millennium, 2006.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

FAORO, Raymundo. *A república inacabada*. São Paulo: Globo, 2007.

———. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3 ed. rev. São Paulo: Globo, 2004.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

FRAGOSO, João Luís. *Homens de grossa aventura: acumulação e hierarquia na praça mercantil do Rio de Janeiro (1790-1830)*. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. *Homens livres na ordem escravocrata*. 4. ed. São Paulo: Unesp, 1997.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. 1.<sup>a</sup> reimpressão. São Paulo: Cia. das Letras, 2004.

FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2005.

——— (Org.). *Direito ambiental em evolução*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2003. v. 1.

——— (Org.). ———. Curitiba: Juruá, 2005. v. 4.

——— (Org.). ———. 1. ed. 6.<sup>a</sup> tiragem. Curitiba: Juruá, 2006. v. 2.

——— (Org.). ———. 1. ed. 5.<sup>a</sup> tiragem. Curitiba: Juruá, 2006. v. 3.

——— (Org.). ———. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2007. v. 5.

GERAQUE, Eduardo. CO2 emitido via cerrado é subestimado. *Folha de S. Paulo*, 25 dez. 2007, c. A, p. 8.

GÓIS, Antônio. Brasil entra no grupo dos países com mais alto IDH. *Folha de S. Paulo*. 28 nov. 2007, c. A, p. 17.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 12 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

GRIMONE, Marcelo José. *Os movimentos sociais e os direitos humanos: a cidade de São Paulo, no limiar do século XX*. 2006. p. 132. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo.

HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1991.

HOBSBAWM, Eric J. *A era das revoluções: 1789-1848*. Tradução de Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. 19. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Caminhos e fronteiras*. 3 ed. São Paulo: Cia. das Letras, 1994.

———. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 2005.

———. *Visão do paraíso: os motivos endêmicos no descobrimento e colonização do Brasil*. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1996.

IANNI, Octávio. *A idéia de Brasil moderno*. 1. ed. 3.<sup>a</sup> reimpressão. São Paulo: Brasiliense, 2004.

———. *Teorias da globalização*. 13. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

IPCC – Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas. Disponível em: <<http://www.ipcc.com>>. Acesso em: 19 nov. 2007.

KISHI, Sandra Akemi Shimada. Proteção da biodiversidade: um direito humano fundamental. In: ———; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virginia Prado (Org.). *Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 712.

———; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado (Org.). *Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros, 2005.

LEFF, Enrique. *Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza*. Tradução de Luis Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

MORATO LEITE, José Rubens. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2003.

———. Sociedade de risco e estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens (Coord.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 131.

———; BELLO FILHO, Ney de Barros (Org.). *Direito ambiental contemporâneo*. Barueri: Manole, 2004.

———; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

———; WOLKMER, Antônio Carlos (Org.). *Os novos direitos no Brasil: natureza e perspectiva*. São Paulo: Saraiva, 2003.

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. *Teoria dos direitos fundamentais sociais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LIMA, André. *Zoneamento ecológico-econômico à luz dos direitos socioambientais*. Curitiba: Juruá, 2006.

LITTLE, Paul E. *Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências*. São Paulo: Pierópolis Editora, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Recursos hídricos: direito brasileiro e internacional*. São Paulo: Malheiros, 2002.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores (Lei 7.347/85 e legislação complementar)*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: RT, 2002.

MANO, Cristiane. A maior pesquisa sobre sustentabilidade. *Guia Exame 2007*, São Paulo, p. 22-112, dez. 2007.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de processo civil: teoria geral do processo*. São Paulo: RT, 2006. v. 1.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. Direito concorrencial: as estruturas. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.). *Regulação e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARTINEZ, Paulo Henrique (Org.). *História ambiental paulista*. Temas, fontes, métodos. São Paulo: Editora Senac, 2007.

MAZZEI, Rodrigo; NOLASCO, Rita Dias (Coord.). *Processo civil coletivo*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

MAZZILI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 16. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *Meio ambiente: direito e dever fundamental*. Porto Alegre: Revista do Advogado, 2004.

MILARÉ, Édís (Coord.). *Ação civil pública: Lei 7.347/1985 – 15 anos*. 2. ed. São Paulo: RT, 2002.

———. *Direito do ambiente: doutrina – jurisprudência – glossário*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2004.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MONTEIRO, John Manuel. *Dos negros da terra: índio e bandeirantes nas origens de São Paulo*. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 13. ed. atual. com a Emenda n. 32/2002. São Paulo: Atlas, 2003.

MORO, Sérgio Fernando. *Jurisdição constitucional como democracia*. São Paulo: RT, 2004.

MOTA, Carlos Guilherme (Org.). *Viagem incompleta. A experiência brasileira (1500 – 2000)*. 2. ed. São Paulo: Editora Senac, 2000.

MÜLLER, Arnaldo Carlos. *Hidrelétricas, meio ambiente e desenvolvimento*. São Paulo: Makron Books, 1995.

NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Almedina, 2004.

NEGÓCIO, Carla Daniela Leite. *Direitos humanos e meio ambiente: uma interface necessária*, 2005. p. 62. Dissertação (Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília.

NERY JR., Nelson. *Princípios do processo civil na Constituição Federal*. 6. ed. São Paulo: RT, 2000.

NOLASCO, Rita Dias; MAZZEI, Rodrigo (Coord.). *Processo civil coletivo*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

NOVAIS, Fernando Antônio. *Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial (1777-1808)*. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2006.

PÉREZ LUÑO, Antônio Enrique. *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*. 8. ed. Madrid: Tecnos, 2003.

PINTO, Antônio Carlos Brasil. A globalização, o meio ambiente e os movimentos ecológicos. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney Barros (Coord.). *Direito ambiental contemporâneo*. Barueri: Manole, 2004. p. 342.

PIOVESAN, Flávia (Coord.) *Direitos humanos*. Curitiba: Juruá, 2006. v. 1.

———. *Os direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Max Limonad, 1996.

PLATIAU, Ana Flávia Barros; VARELLA, Marcelo Dias (Org.). *Princípio da precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. 1. ed. 47.<sup>a</sup> reimpressão. São Paulo: Brasiliense, 2006.

RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

———. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; DERANI, Cristiane. Princípios gerais do direito internacional ambiental. In: —— (Org.). *O direito e o desenvolvimento sustentável: curso de direito ambiental*. São Paulo: Peirópolis, 2005. p. 95.

RISTER, Carla Abrantkoski. *Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e conseqüências*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SABBAG, César. *Orçamento e desenvolvimento*. Recurso público e dignidade: o desafio das políticas desenvolvimentistas. Campinas: Millennium, 2007.

SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *Crise e desafios da constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

——— (Coord.). *Jurisdição constitucional e direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SANTILI, Juliana. Aspectos jurídicos da política nacional de recursos hídricos. *Meio ambiente*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2004. v. 1, p. 189.

SANTOS, Milton Santos; SILVEIRA, María Laura. *O Brasil: território e sociedade no século XXI*. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

———. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 4. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

- SÉGUIN, Elida (Org.). *O direito do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. 6.<sup>a</sup> reimpressão. São Paulo: Cia. das Letras, 2007.
- SEVCENKO, Nicolau. *Orfeu estático na metrópole: São Paulo sociedade e cultura nos frementes anos 20*. São Paulo: Cia. das Letras, 1992.
- . *Pindorama revisitada: cultura e sociedade em tempos da virada*. São Paulo: Pieropólis Editora, 2000.
- SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 22. ed. rev. de acordo com a ABNT e ampl. São Paulo: Cortez, 2005.
- SILVA, Américo Luís Martins da. *Direito do ambiente e dos recursos naturais*. São Paulo: RT, 2005. v. 1.
- . ———. São Paulo: RT, 2005. v. 2.
- . ———. São Paulo: RT, 2006. v. 3.
- SILVA, Eulário do Nascimento e. *Direito ambiental internacional: meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Thex Editora, 2002.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 20. ed. rev. e atual. nos termos da Reforma Constitucional n. 35 de 20.12.2001. São Paulo: Malheiros, 2002.
- SILVA, José Robson. *Paradigma biocêntrico: do patrimônio privado ao patrimônio ambiental*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- SILVA, Marina. *Desenvolvimento sustentável no Brasil e a Agenda 21*, Brasília, v. 35, n. 1000, p. 23-27, abr.-jun. 2004.
- SILVA, Solange Teles da; KISHI, Sandra Akemi Shimada; SOARES, Inês Virgínia Prado (Org.). *Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- SILVEIRA, María Laura; SANTOS, Milton Santos. *O Brasil: território e sociedade no século XXI*. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo Branco a Tancredo Neves*. Tradução de Mário Salviano Silva. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

———. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco*. Tradução coordenada por Ismênia Tunes Dantas. 13. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; (Org.). *Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUZA, Elaine Castelo Branco et al. Desafios da gestão ambiental nos municípios. In: LITTLE, Paul E. (Org.). *Políticas ambientais no Brasil: análises instrumentos e experiências*. São Paulo: Peirópolis, 2003. p. 69.

SOUZA, Laura de Mello e. *Desclassificados do ouro: a pobreza mineira no século XVIII*. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal Editora, 1990.

SPALDING, Alessandra. *Legitimidade ativa nas ações coletivas*. Curitiba: Juruá, 2006.

SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Direito administrativo econômico*. 1. ed. 2.<sup>a</sup> tiragem. São Paulo: Malheiros, 2002.

———. Serviços públicos e regulação estatal. In: —— (Coord.). *Direito administrativo econômico*. 1. ed. 2.<sup>a</sup> tiragem. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 18.

TESSLER, Marga Inge Barth. Rio + 10. Desenvolvimento sustentável: a contribuição do Poder Judiciário Federal. *Revista do Tribunal Regional Federal da 4.<sup>a</sup> Região*, v. 13, n. 45, p. 23-34, 2002.

VARELLA, Marcelo Dias. *Direito internacional econômico ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

———; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Org.). *Princípio da precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

VARGAS, Rodrigo. Brasília ignora a realidade, diz funcionário do Ibama. *Folha de S. Paulo*, 27 jan. 2008, c.A, p. 23.

VEIGA, José Eli da. *A emergência socioambiental*. São Paulo: Editora Senac, 2007.

———. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

WOLKMER, Antônio Carlos. *Ideologia, estado e direito*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2003.

———; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Os novos direitos no Brasil: natureza e perspectiva*. São Paulo: Saraiva, 2003.

———; ———. *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Alfa-Omega, 2001.