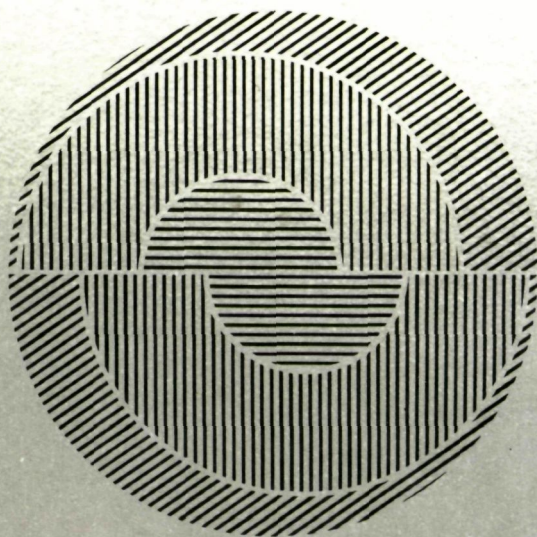


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



• SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

JULHO A SETEMBRO 1992

ANO 29 • NÚMERO 115

Direito Ambiental como Direito Econômico – Análise Crítica (*)

PAULO DE BESSA ANTUNES
Procurador da República e MsC em Direito
pela PUC RJ

SUMÁRIO

1. *Introdução.* 2. *O conceito de direito econômico.* 2.1. *Noção geral.* 2.2. *O conceito de intervenção econômica.* 2.2.1. *Principais formas de intervenção econômica.* 2.2.2. *As normas de direito econômico na Constituição Federal.* 2.2.3. *A preservação do meio ambiente como princípio norteador da atividade econômica.* 3. *A inserção constitucional das normas de tutela ambiental.* 3.1. *Breve visão da relação entre os entes federados.* 3.2. *As Constituições anteriores à de 1988.* 3.3. *A Constituição de 1988.* 3.3.1. *Competência legislativa em matéria de direito econômico.* 3.3.2. *A competência legislativa em matéria ambiental.* 3.4. *O artigo 225 da Constituição Federal.* 4. *Natureza Econômica das normas de direito ambiental.* 4.1. *A legislação ambiental como instrumento de intervenção.* 5. *O conceito de desenvolvimento sustentado.* 5.1. *O desenvolvimento sustentado e a Constituição Brasileira.* 6. *O Direito em mutação.* 6.1. *O surgimento de novos direitos.* 6.2. *O meio ambiente como direito humano.* 7. *Conclusão.*

1 — *Introdução*

O trabalho que ora é apresentado tem por finalidade examinar as relações entre o direito ambiental e o direito econômico e, ao mesmo tempo, tentar extrair algumas conclusões referentes à contradição encontrada no texto da própria Constituição que afirma: “Todos têm direito ao meio

* Aula proferida no curso de especialização em direito econômico da Faculdade Nacional de Direito, aos 13 de maio de 1992.

ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações". (Const. Fed., art. 225), colocando-o na condição de direitos e deveres individuais e coletivos.

Esta contradição topológica entre alguns dos diversos artigos constitucionais que tratam dos diversos aspectos pertinentes ao meio ambiente é bastante curiosa e merece uma investigação. Infelizmente, a doutrina jurídica ainda não se preocupou o suficiente com a matéria. É tentando contribuir para a melhor compreensão do tema que o presente trabalho será desenvolvido.

2 — O conceito de direito econômico

2.1 — Noção geral

O direito econômico é um dos mais recentes ramos do conhecimento jurídico internacional e que, no Brasil, ainda não logrou firmar-se como um ramo autônomo do direito. Entretanto, é possível dizer-se que o direito econômico brasileiro teve início com a Carta de 1934, que já previa mecanismos de intervenção estatal na ordem econômica e financeira.¹ Através dos mecanismos institucionais propiciados pelo direito econômico é possível que o Estado fomente ações e condutas que terão por finalidade produzir um determinado resultado econômico e social concreto.

As atuações desenvolvidas pelo Estado poderão necessitar da criação de instrumentos de intervenção que poderão revestir-se da mais variada forma jurídica, indo desde recomendações e diretivas até a fundação de empresas e o deferimento de incentivos ou sanções fiscais as mais diferentes possíveis.

O direito econômico está contido na grande província jurídica do direito público. A característica mais marcante deste ramo do direito público é a interdisciplinaridade² que é facilmente constatável, tendo em vista o grande número de instrumento e áreas diversas que são submetidos às normas de direito econômico. Pode-se dizer que o direito econômico é uma espécie de polo, ao redor do qual circulam o direito tributário, o direito administrativo, o direito financeiro, o direito ambiental e inúmeros outros.

A doutrina entende que o direito econômico é de certa forma "o direito considerado em suas conseqüências econômicas" (Jacquemin e

1 Trata-se, em realidade, de intervenção positiva, pois as Cartas anteriores previam a intervenção por abstenção.

2 Tal característica informa todos os novos ramos do direito.

Schrams apud Moncada 1988, 9). Assim é porque para o direito econômico importa o resultado da sua atuação, isto é, as alterações da ordem econômica que resultam da adoção de determinadas medidas. É um direito de organização cujos objetivos finalísticos são muito claros.

Ainda que os aspectos e característica de direito público sejam muito evidentes no direito econômico, muitos autores possuem do mesmo uma visão privatista, como é o caso de SAVATIER para quem o direito econômico "tem por finalidade dirigir a vida econômica e em especial a produção e a circulação das riquezas" (apud Moncada 1988, 9). Entendo que o referido autor tem razão parcial em sua concepção, na medida em que o direito econômico utiliza-se, também, de algumas normas de direito privado para o atingimento de fins públicos, como é o exemplo da instituição de empresas públicas que são pessoas jurídicas de direito privado. Tais empresas, embora regidas por normas de direito privado, são importantes instrumentos de intervenção na economia, intervenção esta cuja finalidade é a consecução de um fim público.

2.2 — O conceito de intervenção econômica

A intervenção econômica é um tema que tem suscitado as mais diversas polémicas e, a maioria delas, completamente infundadas. Os arautos de um liberalismo econômico ultrapassado e incapaz de atender aos candentes reclamos sociais da atualidade sustentam-se em uma abstrata liberdade de mercado para rechaçar a presença reguladora e firme do Estado em muitos setores da economia, pregando uma desestatização aleatória e cujas conseqüências sociais são imprevisíveis. O Estado sempre se fez presente na economia e o seu afastamento é uma utopia despropositada. As teses neoliberais do Estado mínimo são uma falácia cujo sentido ideológico é o de retirar do Estado as suas responsabilidades sociais fundamentais. O que se deve fazer, hoje em dia, é estabelecer mecanismos de intervenção que respeitem realidades de mercado,³ sobretudo as suas exigências.

Fato é que a intervenção do Estado no domínio econômico sempre existiu e o que se observa é que esta, historicamente, manifestou-se de forma diferenciada e qualitativamente diversa. A própria "não-intervenção" do liberalismo foi uma forma de intervenção pela aparente abstenção.

A intervenção distancia-se do poder de polícia, pois este diz respeito a uma atividade reguladora do Estado que se limita a proibir determinadas atividades, condutas ou comportamentos de particulares. A intervenção econômica é uma atividade do próprio Estado ou a determinação de que o particular aja em certo sentido.

3 A presença estatal é fundamental para o desenvolvimento dos chamados tigres asiáticos e do próprio Japão.

2.2.1 — *Principais formas de intervenção econômica*

Várias podem ser as formas de intervenção econômica utilizadas pelo Estado para o atingimento de metas fixadas para a economia. Eros Roberto Grau (1991, 136) aponta três modalidades principais: a) participação, absorção; b) direção; c) indução.

A participação e a absorção indicam que o Estado ou está atuando como agente econômico através de suas entidades criadas especificamente para tal fim, ou está atuando mediante a atividade de empresas que, por um motivo ou por outro, foram incorporadas ao patrimônio público.

Direção é o processo pelo qual o Estado dirige um determinado empreendimento econômico, assumindo as responsabilidades essenciais do mesmo.

Indução é um mecanismo pelo qual o Estado cria incentivos ou punições para a adoção de determinados comportamentos econômicos, ou cria condições favoráveis para que se desenvolvam empreendimentos privados em determinadas regiões, ou mesmo que determinadas atividades econômicas possam ser realizadas mediante medidas especiais de política econômica.

2.2.2 — *As normas de direito econômico na Constituição Federal*

As normas de direito econômico existentes na Constituição Federal são diversas e estão localizadas nos mais diferentes locais da Lei Fundamental, em especial nos artigos 170 e seguintes. Em nosso sistema constitucional positivo ficou determinado que a ordem econômica está “fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (...).”

Principiologicamente, a ordem econômica e financeira está alicerçada nos seguintes ditames: I — soberania nacional; II — propriedade privada; III — função social da propriedade; IV — livre concorrência; V — defesa do consumidor; VI — defesa do meio ambiente; VII — redução das desigualdades regionais e sociais; VIII — busca do pleno emprego; IX — tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

Tal principiologia, a meu juízo, é confusa e pouca indicativa de um caminho a seguir, aliás tal confusão é fruto de um regulamentarismo que assolou a Constituinte e que a levou a tentar prever toda uma série de situações que são, com efeito, imprevisíveis. Os compromissos e contradições entre os diversos grupos que compunham a Assembléia Nacional Consti-

tuínte geraram uma estrutura de princípios que tenho por paradoxal. O exemplo que me parece mais flagrante é aquele que contempla, ao mesmo tempo, a livre concorrência com o tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte. Se há livre concorrência, não pode haver tratamento favorecido para quem quer que seja. Ao mesmo tempo, o regime de intervenção é contraditório com o da livre iniciativa. Na verdade não há livre iniciativa, quando o Estado exercita o seu poder de fiscalização e age na ordem econômica como instrumento de efetivação de uma política econômica. Parece-me que por livre iniciativa deve ser entendido a possibilidade do exercício de atividade econômica por parte daqueles que o desejem, dentro das condições especificadas em lei.

A própria inclusão do "respeito ao meio ambiente" como um dos princípios da atividade econômica e financeira, demonstra que a livre iniciativa é inexistente, pois o empresário, em tese, não pode agir contra-riamente aos interesses da preservação ambiental.

O artigo 174 e seu § 3.º refere-se diretamente ao meio ambiente quando trata da organização de cooperativas de garimpeiros que deverão levar em conta a proteção ao meio ambiente. Também no artigo 176 podem ser contempladas normas de natureza ambiental.

Os capítulos da política urbana (arts. 182/183) e da política agrícola e fundiária (arts. 184/191) guardam enorme proximidade com a matéria ambiental, sendo certo que a própria função social da propriedade ficou submetida à necessidade de preservação ambiental.

2.2.3 -- *A preservação do meio ambiente como princípio norteador da atividade econômica*

O desenvolvimento do capitalismo no Brasil sempre se fez de forma degradadora e poluidora, pois calcado na exportação de produtos primários e, mesmo quando foi iniciada a industrialização, esta se fez sem o cuidado de não agredir o meio ambiente.⁴ Atualmente, verifica-se que existe uma nova forma de compreensão dos vínculos entre meio ambiente e atividade industrial. Como teriam se originado tais realidades? Esta é uma questão importante para que se possa entender os motivos que levaram à colocação da proteção do meio ambiente como um dos elementos orientadores da atividade econômica.

Penso que dois são os aspectos fundamentais a serem examinados para que se possa perceber o que verdadeiramente está por trás destas

⁴ Neste aspecto não foi muito diferente do desenvolvimento capitalista internacional.

novas concepções. Inicialmente, deve ser dito que é possível constatar-se que as indústrias altamente poluidoras estão começando a migrar para os países do Terceiro Mundo, iniciando uma tendência de que naqueles países, a médio e longo prazo, somente permaneçam indústrias "limpas". Tal situação é possível de ser viabilizada, pois a indústria da informática e de outras tecnologias de ponta passam a desempenhar um papel muito mais relevante dentro da produção capitalista do que aquele desempenhado pela indústria tradicional; por outro lado, a internacionalização de economia que vem se realizando nos últimos dez ou quinze anos tem permitido que o controle dos lucros gerados pelas filiais das multinacionais não corram perigos nos países do Terceiro Mundo.

A reorganização do capitalismo que ocorre atualmente é uma verdadeira revolução tecnológica que foi propiciada pelo surgimento da microinformática e dos *personals computers*. Tal revolução é tão fantástica que destruiu "sem um tiro sequer todo o sistema do socialismo real," que, a partir da microinformática tornou-se incapaz de competir com o capitalismo e foi por este melancolicamente subjugado.

Acrescente-se a esta situação, o fato de que nos países do Primeiro Mundo, de há muito, existe um forte movimento de contestação às bases da organização social daquelas nações, contestação esta que foi se tornando mais e mais organizada e atuante. Em consequência desta realidade começaram a surgir agentes políticos diferentes que passaram a ser conhecidos como as *organizações não governamentais*, cuja força no cenário político é cada vez mais evidente. A contestação da legitimidade do sistema feita pelas ONGs tem feito com que este busque se transformar a fim de que seja capaz de perdurar e atender às novas demandas e circunstâncias nas quais se vê envolvido.

Some-se a isto o fato de que existem bases reais para uma preocupação com a proteção ambiental, pois alguns problemas ecológicos começam a tornar-se dramáticos e exigem uma rápida resposta de toda a coletividade planetária. Dentre estes problemas concretos é possível mencionar-se o do aquecimento global que é, certamente, um dos mais graves e com tendência a dominar todo o debate ecológico na década de 90.⁵ Esta é uma problemática extremamente complexa, pois envolve toda uma série de opções estratégicas internacionais, cujas consequências ainda não podem ser bem avaliadas.

A questão que se coloca, contudo, é a de saber em que medida é possível conciliar-se o desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente, e mais, até que ponto prevalece o interesse da proteção ambiental

⁵ Veja-se, a propósito, o relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento *Nosso Futuro Comum*, Rio, 1988, FGV.

ou o interesse do desenvolvimento econômico? A pergunta se coloca, na medida em que as condições de vida das imensas legiões de miseráveis do Terceiro Mundo dificilmente percebem que as suas condições de vida são o produto e consequência de uma *determinada forma de desenvolvimento econômico* que produz como resultado previsível a pauperização e marginalização da imensa maioria da população do mundo.

A efetivação do princípio de proteção ao meio ambiente como princípio econômico implica, necessariamente, se for séria a intenção, em mudar o padrão de acumulação de capital, mudar o padrão e o conceito de desenvolvimento econômico, alterar as bases do regime.

É na busca de tais modificações que temos visto o surgimento de um imenso movimento de massas que se organiza em escala planetária.

5 — *A inserção constitucional das normas de tutela ambiental*

Devido às complexidades político-jurídico-administrativas que se colocam em um regime federativo, torna-se necessário que a abordagem do tema seja iniciada com uma rápida análise das relações institucionais entre os diversos entes integrantes da Federação Brasileira, sobretudo, naquilo que diz respeito às competências legislativas de cada um deles.

5.1 — *Breve visão da relação entre os entes federados*

O Brasil, como se sabe, é uma república federativa formada pela União indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal (CF, artigo 1.º). Tal república é um estado democrático de direito, cujos fundamentos são: " 1 — a soberania; 2 — a cidadania; 3 — a dignidade da pessoa humana; 4 — os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; 5 — o pluralismo político. Estes fundamentos, impõem-se tanto ao Estado federal (União), como aos integrantes da Federação (Estados, Municípios e o Distrito Federal).

O Estado federal, que se constitui em um complexo entrelaçamento entre diversas esferas de poder político e de competências, precisa ser compreendido objetivamente, sob pena de que se transforme em simples somatório de administrações regionais, sem coordenação e unidade ou, ao contrário, na dissolução do regime federal em Estado unitário. É necessário que se recorra às raízes históricas do Estado federal brasileiro, cujas peculiaridades irão dar-lhe a tônica e marcar-lhe o papel. A Federação, no Brasil, é originária de um Estado centralizado, que se partiu em diversos Estados-Membros. O modelo é diverso, por exemplo, daquele que deu origem à Federação norte-americana. Nos Estados Unidos da América,

6 Tais fundamentos serão de fundamental importância para a adequada compreensão de nosso tema.

como se sabe, a federação constituiu-se pela aglomeração de comunidades que, até então, não possuíam maiores vínculos entre si.

Devido ao amplamente consolidado regime político democrático existente nos Estados Unidos e à imensa tradição jurídica daquele país, bem como à evidente influência das instituições americanas em nosso sistema federativo, não é desinteressante observar-se como se passa naquela nação a difícil convivência entre Estados e União. É certo, entretanto, que não é sem turbulências e modificações profundas que se desenvolve o federalismo americano, ora com proeminência da União, ora com maior prestígio para os Estados.

O fato marcante na federação é que os Estados-Membros se encontram em condição de igualdade entre si, isto é, nenhum Estado pode sobrepor-se aos demais. A União, esta sim, é que se encontra em posição de superioridade sobre os Estados-Membros. Os Estados-Membros, por autônomos, relacionam-se em condições de recíproca igualdade. A União é soberana e dotada de superioridade jurídica e política sobre os Estados, respeitadas as esferas de competência previstas na própria Constituição.⁷ A esta complexa e delicada relação a doutrina jurídica denominou a SUPREMACIA DA UNIÃO, ou Supremacia DO GOVERNO FEDERAL. Assim é no direito norte-americano, por força do artigo VI da Constituição. Como lembra Bernard Schwartz “foi o princípio da supremacia nacional assim enunciado na Constituição americana que, por fim, assegurou o funcionamento efetivo do sistema federal estabelecido por ela”.⁸ Na Constituição Brasileira, este sistema se encontra presente através do estabelecimento de competências exclusivas e privativas. Pelas competências, determinam-se as esferas de atribuição de cada um dos integrantes da Federação.

Por força da doutrina da supremacia da União, fica assegurado a esta o poder-dever de estabelecer normas gerais que deverão ser respeitadas pelos demais integrantes da Federação.

Observe-se, contudo, que o atual sistema de competências previsto na Lei Fundamental é extremamente centrífugo.

3.2 — *As Constituições anteriores à de 1988*

A Constituição Federal de 1988, ao longo de seu texto, possui várias menções expressas ao meio ambiente, bem como menções implícitas ao referido tema. Tal fato se constitui em novidade extremamente importante e cujas conseqüências para a proteção ambiental podem ser das mais favo-

⁷ PINTO, Ferreira. *Comentários à Constituição Brasileira (1989)*, S.P., Saraiva, p. 29.

⁸ SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano Atual (1984)*, Rio, Forense universitária, pp. 19/20.

ráveis. Ao analisarmos as Cartas Políticas que antecederam à atualmente vigente, verificamos que houve uma verdadeira mudança de enfoque e, em decorrência disto, da abrangência da tutela jurídica proporcionada pela Lei Fundamental.

A Constituição de 1824 não continha nenhuma alusão à defesa da natureza e do meio ambiente, assim, como se viu, no regime monárquico, não foram adotadas quaisquer medidas constitucionais que pudessem significar uma tomada de posição em defesa da natureza e do meio ambiente.

A Constituição de 1891, inaugurando o Regime Republicano, embora não se referisse ao meio ambiente, continha, em seu interior, algumas poucas normas que diziam respeito à competência legislativa da União para tratar de minas e terras.⁹

Com a virada do século c. em especial, com as transformações políticas e econômicas ocorridas no mundo com o término da Primeira Grande Guerra e a própria Revolução de 30 fizeram com que a Constituição de 1934 contivesse, em seu interior, normas voltadas para uma regulamentação positiva da atividade econômica desenvolvida no Brasil, seja pela atuação estatal, seja pela normatização da iniciativa privada. Dentro deste contexto, o art. 5.º, inciso XIX, alínea j da referida Constituição atribuía à União competência para legislar sobre: “bens de domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e a sua exploração”. Fácil é observar que mediante a utilização dos vocábulos *riquezas do subsolo* e *exploração*, o constituinte pretendeu ver nas águas, florestas, na caça e na pesca elementos de valor econômico que estavam prontos a serem explorados com a finalidade de gerar recursos materiais e renda. A preocupação, portanto, não estava voltada para a defesa ambiental em si própria mas, ao contrário, para a racionalização, a partir da perspectiva de um determinado modelo de desenvolvimento capitalista dependente, e normatização da exploração de tais recursos naturais.

A Constituição de 1937, prosseguindo na trilha inaugurada pela Carta de 1934, também dispôs sobre a competência legislativa da União em relação a alguns recursos naturais, como deixa ver o seu artigo 16, inciso XIV, que afirmava competir privativamente à União legislar sobre: “os bens de domínio federal, minas, metalurgia, energia hidráulica, águas, florestas, caça e pesca e sua exploração.” Não houve qualquer mudança significativa em relação ao espírito que informou à Constituição precedente.

Já a Constituição de 1946 dispunha que competia à União legislar sobre: “riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica,

⁹ Tratava-se, apenas, de uma menção genérica ao poder de legislar sobre recursos naturais e sua exploração.

florestas, caça e pesca”, conforme determinação contida no artigo 5.º, inciso XV, alínea I.

A Constituição de 1967 foi mais específica ao definir a competência legislativa da União para legislar sobre aquilo que modernamente é chamado de meio ambiente. Assim é que o artigo 8.º, inciso XVII alínea h e i dispunha ser da competência da União legislar sobre; “h) jazidas, minas e recursos minerais, metalurgia, florestas, caça e pesca; i) águas, energia elétrica (...)”

A Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, manteve os termos constantes na Carta de 1967. Não houve, assim grandes alterações nos Textos Constitucionais republicanos quanto ao tema ora enfocado.

Tal situação é perfeitamente compreensível, na medida em que a economia brasileira estava alicerçada, fundamentalmente, na exportação de produtos primários. Esta exportação se fazia, sobretudo, a partir da utilização intensiva dos recursos naturais, fossem estes nativos ou não (veja-se que o próprio café é uma planta de origem estrangeira e que para a sua implantação no Brasil demandou a destruição de imensas regiões e de mata nativa). A afirmativa é facilmente verificável se percebermos a enorme destruição de que foi vítima a mata atlântica que cobria todo o litoral brasileiro e que hoje não passa de uma tímida mostra daquilo que foi no passado. Igual raciocínio pode ser utilizado para compreender a situação resultante da atividade mineradora que vem se desenvolvendo no Brasil ao longo de alguns séculos, inicialmente na região sudeste (Ciclo do Ouro) e, hoje em dia, atingindo várias regiões do país, sobretudo, a região amazônica.

A inserção do Brasil na divisão internacional do trabalho, refletiu-se, inclusive, no ufanismo com que as elites brasileiras se referiam às belezas naturais, às florestas, acidentes geográficos e demais atributos da geografia, flora e fauna brasileiras. Ao conhecido ufanismo, correspondia uma atuação devastadora cujas conseqüências serão cobradas pelas gerações futuras. Vale ressaltar que o próprio Estado brasileiro, ao longo dos anos, propiciou recursos, meios e modos para que fosse viabilizado um modelo econômico que se pautou pelo privilegiamento da grande exploração de recursos naturais, quaisquer que fossem as suas origens. Ainda que, atualmente, seja utilizado um discurso mais “moderno”, a realidade da utilização predatória dos recursos naturais é, ainda, uma triste realidade vivida pelo Brasil.

É importante observar que mesmo durante os ciclos de industrialização não se verificou nenhuma forma de controle da poluição e da degradação ambiental. A industrialização do Brasil foi feita através da instalação de indústrias que nunca se pautaram pela adoção de medidas efetivas que pudessem impedir a degradação ambiental e a própria deterioração do nível

de vida e saúde das populações vizinhas das fábricas, bem como da saúde dos próprios operários das novas indústrias. O Rio Paraíba do Sul, a cidade de Cubatão e a baía de Guanabara são alguns, dentre muitos, exemplos que bem demonstram aquilo que acaba de ser afirmado.

5.5 — *A Constituição de 1988*

A Constituição Federal de 1988 surge em circunstâncias históricas bastante diferentes daquelas que se verificaram quando da elaboração das Cartas que a precederam. Em primeiro lugar, é fruto de uma transição política que envolveu vários grupos que desejavam o fim do regime militar. Ocorre que o fim do regime militar não significou a transferência do poder para setores efetivamente distintos daqueles que, até então, eram os titulares deste mesmo poder, criou-se, apenas, um governo civil mais liberal. Não significou, muito menos, uma democratização da vida econômica e social. A Constituinte foi um marco importante no compromisso firmado entre as várias classes para que se realizasse uma passagem do regime militar para um regime civil de corte conservador que a cada dia que se passa, guarda maiores semelhanças com os governos militares.¹⁰ É importante observar que a própria Constituição já vem sendo alvo de ataques, constantes, dos segmentos conservadores insatisfeitos com alguns aspectos socialmente democratizantes que estão contidos na Lei Fundamental vigente.

Não obstante as dificuldades de sua elaboração e a grande presença de Constituintes conservadores que se reuniram no chamado “Centrão”, a Carta de 1988 logrou marcar alguns tentos importantes na estruturação de instituições que poderão desempenhar papéis fundamentais na efetiva democratização da sociedade brasileira e na construção de uma cidadania ativa que é a única forma apta a assegurar a efetiva existência de uma democracia.

Como já foi dito acima, a atual Constituição é fruto de circunstâncias históricas e sociais bastante diversa daquelas nas quais foram elaboradas as Cartas que a antecederam. No âmbito interno é expressão de uma transição política feita “por cima”, sob a direção das mesmas oligarquias que há centenas de anos dominam a política e a economia brasileiras. No âmbito das relações internacionais a Constituição está inserida dentro de um movimento de ampla reestruturação do capitalismo e da construção de uma “nova ordem econômica internacional”, na qual o tema meio ambiente desempenha um importantíssimo papel. Vale frisar que, já na década de 70, o Presidente Richard Nixon havia proclamado o ano inicial daquela década como o “ano do meio ambiente”; a importância de tal declaração é bastante óbvia, pois em 1972 realizou-se a Conferência de Estocolmo sobre o meio ambiente humano.

¹⁰ A recente reforma ministerial é prova inequívoca da afirmação.

Fato é que, desde a Conferência de Estocolmo, o meio ambiente e a ecologia vêm tornando-se um assunto mais e mais freqüente na imprensa, nos Parlamentos e mesmo nas conversas familiares de todo o planeta. A Constituição de 1988 foi promulgada 16 anos após a primeira conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e, portanto, em meio a todo um debate de reformulação das relações do homem com a natureza, justificando-se, assim, os elementos pioneiros e vanguardísticos que ela contém naquilo que diz respeito à matéria que ora se examina neste trabalho.

Compreender a sistemática adotada pela Lei Fundamental é extraordinariamente importante para uma adequada percepção de como se faz a integração da proteção ambiental com o desenvolvimento econômico e para que se tenha uma exata dimensão do valor que é atribuído ao meio ambiente quando em comparação com valores de outra natureza, em especial valores econômicos.

É importante observar que as circunstâncias conjunturais que informaram a elaboração da Constituição de 1988 implicaram em um aprofundamento de determinados aspectos que eram implícitos nas Cartas anteriores. Em especial deve ser destacado o tratamento exaustivo que é dado aos *princípios gerais da atividade econômica*, previstos nos artigos 170 e seguintes da Lei Fundamental, tais princípios incluem a *defesa do meio ambiente*. Além desta menção principiológica existe um capítulo específico sobre o meio ambiente na Constituição e cujas características fundamentais serão observadas adiante.

Certamente o capítulo constitucional sobre o meio ambiente é um dos elementos de vanguarda contemplados pela Lei Maior. Em realidade, a nova Carta dispõe de toda uma série de normas jurídicas voltadas para o tema. O meio ambiente, pela atual Constituição, é tratado de maneira abrangente e sistemática.

3.3.1 — *Competência legislativa em matéria de direito econômico*

A Constituição Federal estabelece em seu artigo 24, inciso I, que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal *legislar concorrentemente sobre direito econômico*. Esta é uma inovação trazida ao universo jurídico pela atual Constituição, vez que nas anteriores não havia uma menção expressa a este novo ramo do direito.

É interessante observar que, conforme veremos adiante (2.3.b), a competência para legislar sobre direito econômico é a mesma estabelecida para legislar sobre múltiplos aspectos da proteção ambiental que, igualmente, estão previstos no artigo 24 da CF. Entretanto, deve ser consignado que a menção ao direito econômico não é técnica, pois, em diversos inci-

dos do artigo 22 que trata da competência privativa da União, são referenciados elementos constitutivos daquilo que hoje é denominado direito econômico. Esta situação é potencialmente causadora de equívocos e confusões legislativos, sobretudo naquilo que diz respeito à intervenção na ordem econômica. A matéria contemplada no artigo 24 está submetida a um processo de exclusões ante a superveniência ou não de leis federais e estaduais que, parece-me, é extremamente confuso e de pouca utilidade para os elaboradores das leis e seus aplicadores. Mais à frente este sistema será visto com maiores detalhes.

3.3.2 — *A competência legislativa em matéria ambiental*

Em sede constitucional são encontráveis diversas referências ao meio ambiente. É possível arrolar-se as seguintes menções ao nosso assunto: art. 5.º, incisos XXIII, LXXI, LXXIII; art. 20, incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI e §§ 1.º e 2.º; art. 21, incisos XIX, XX, XXIII alíneas *a*, *b* e *c*. XXV; art. 22, incisos IV, XII, XXVI; art. 25, incisos I, II, III, IV, VI, IX, XI; art. 24, VI, VII, VIII; art. 26, I, II, III, IV; art. 50, I, II, VIII; art. 45, § 2.º, IV e § 3.º; art. 49, XIV, XVI; art. 91; art. 129, III; art. 170; art. 174, §§ 3.º e 4.º; art. 176 e §§; art. 182 e §§; art. 186; art. 200, incisos VII e VIII; art. 216, inciso V e §§ 1.º, 3.º e 4.º; art. 225; art. 251; art. 252 e Ato das Disposições Constitucionais Transitórias artigos 43 e 44.

Este elenco de artigos constitucionais expressa normas de várias naturezas jurídicas. Existem normas de natureza processual, de natureza penal, de natureza econômica, de natureza sanitária, de natureza tutelar administrativa, além daquelas meramente atributivas de competência legislativa aos diversos entes políticos integrantes da Federação.

A matéria competencial envolve uma séria questão política, que é aquela que diz respeito à própria organização de Federação e ao modelo por esta adotado. Como sabemos, a tradição brasileira é a da centralização de poderes e não a da ampla pulverização dos poderes políticos entre os diversos componentes da Federação. A Carta de 1988 é uma tentativa de romper, minimamente, este sistema historicamente centralizado.

O artigo 22 da Constituição Federal estabelece que:

“Art. 22 — Compete privativamente à União legislar sobre:

.....
IV — águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;
.....

XII — jazidas, minas outros recursos minerais e metalurgia.”

O artigo 23 da Constituição determina que:

“Art. 23 — É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

.....
VI — proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII — preservar as florestas, a fauna e a flora;

.....
XI — registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.”

Já o artigo 24 estabelece que:

“Art. 24 — Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

.....
VI — florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII — proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII — responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.”

Os parágrafos do artigo 24 determinam que:

“§ 1.º — No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2.º — A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3.º — Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4.º — A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”

Também o artigo 50 da CF apresenta algumas normas que podem ser compreendidas como atribuição de competência para que o Município legisle sobre matéria ambiental. Vejam-se os incisos I, II e VIII do artigo recém-mencionado.

5.4 — O artigo 225 da Constituição Federal

O artigo 225 da Constituição Federal constitui o capítulo constitucional voltado para o meio ambiente. Tal capítulo encontra-se em uma posição contraditória no interior da Lei Fundamental, como se verá.

O tema meio ambiente, como se viu ao longo do presente trabalho, ocupa diversos locais da Constituição, inexistindo coerência ou lógica em sua distribuição ao longo do Texto Constitucional.¹¹ O artigo 255 está inserido no título da ordem social, assim como a comunicação social ou a previdência social . . . Este simples fato já é suficiente para que se perceba que, o meio ambiente está, no mínimo, desconfortável em tal localização. *Entretanto, qual seria topologicamente a localização correta do tema meio ambiente?*

A leitura do *caput* do artigo 225 demonstra que este se apresenta como direito de todos, isto porque a Lei Fundamental determina que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” que, nos termos da Constituição é um “bem de uso comum do povo”. Como já foi dito, o Constituinte não tem obrigação de utilizar termos técnicos em suas intervenções e nas normas que insere na Constituição. Embora a defesa do meio ambiente esteja relacionada naquilo que se chama de interesse difuso, e não de direito, o fato é que a nossa Lei Maior entendeu que o meio ambiente sadio é um bem que deve ser desfrutado por todos os cidadãos brasileiros e pelos estrangeiros que habitam permanentemente no Brasil.¹²

Ao que me parece, o meio ambiente, portanto, está, *ipso iure*, “qualificado como um direito de titularidade indefinida”, contudo, pertencente a toda a sociedade. Trata-se *de um direito* cujas características são diversas daquelas tradicionalmente atribuídas aos direitos em geral, pois “para a sua fruição” são estabelecidas obrigações não só para o Poder Público, mas *para o cidadão e para a coletividade que ficam expressamente incumbidos*

11 Cabe-nos buscar uma interpretação capaz de dar coerência ao sistema estabelecido pela Lei Maior.

12 Os interesses difusos expressam uma incapacidade do conceito tradicional de direito subjetivo dar resposta às novas demandas coletivas.

de colaborar para a boa preservação do meio ambiente. Estas circunstâncias, em minha opinião, acarretam que não se pode compreender a preservação do meio ambiente fora do contexto do artigo 5.º da Lei Fundamental, local no qual deveria estar inserido.

Mesmo que não se tratasse de inserir o capítulo do meio ambiente no artigo 5.º (direitos e deveres individuais e coletivos), nada impediria que este estivesse localizado no interior do título II (dos direitos e garantias fundamentais), como um capítulo próprio. Esta solução seria bastante aceitável, pois impediria que a proteção ao meio ambiente ficasse, como está, subordinada a critérios de política econômica que não se coadunam, muitas vezes, com os critérios de promoção da cidadania.

A tese que ora se defende encontra respaldoado em elementos existentes no próprio artigo 225 e, sobretudo, na principiologia que informa o direito ambiental. Dentre estes princípios é possível destacar o da participação popular na tomada de decisões quanto aos problemas ambientais, o do direito à informação em matéria ambiental, etc. A vantagem social seria evidente.

Adotando-se o critério acima sugerido, estaríamos avançando em direção à construção de uma sociedade efetivamente mais democrática e na qual a participação popular nas tomadas de decisões estaria, de fato, assegurada.

4 — *Natureza econômica das normas de direito ambiental*

Tudo aquilo que tem sido visto até aqui demonstra que as normas de direito ambiental têm um notório caráter econômico. Tal realidade vem expressa nas próprias normas, não demandando análise mais aprofundada ou crítica.

A Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, que “dispõe sobre a Política Nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências”, está patentemente fundada em uma finalidade econômica. Assim é que o seu artigo 2.º determina:

“Art. 2.º — A Política Nacional do meio ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições de desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (...).”

Os incisos do artigo recém-referido esboçam uma principiologia, dentro da qual destacam-se, por seu caráter econômico, os princípios estabelecidos nos incisos II, III, V, VI e VII.

Os objetivos da política nacional do meio ambiente, fixados no artigo 4.º, deixam inequívoco o caráter econômico da lei à qual ora estou me referindo, senão vejamos:

“Art. 4.º — A Política Nacional do meio ambiente visará:

I — à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II — à definição de áreas prioritárias de ação governamental, relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

III — ao estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV — ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional dos recursos ambientais;

V — à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI — à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

VII — à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.”¹³

O Anteprojeto da Consolidação das Leis Federais do Meio Ambiente,¹⁴ embora sem alterar profundamente as concepções existentes na Lei n.º 6.958/81, apresenta algumas vantagens sobre o texto vigente, pois aproxima a concepção de desenvolvimento às necessidades concretas¹⁵ dos seres humanos.

13 Tratando-se de um trabalho de natureza genérica, como é o presente, não cabe um aprofundamento maior dos aspectos envolvidos nas normas legais referidas aqui.

14 Publicado no *Diário Oficial* da União de 17 de fevereiro de 1992, suplemento ao nº 33, Seção I.

15 Esta é uma observação extremamente preliminar e que não implica em apoio ou reprovação ao anteprojeto que, aliás, teve a sua remessa ao Congresso suspensa para que seja realizado um exame mais profundo do mesmo pela sociedade.

4.1 — *A legislação ambiental como instrumento de intervenção*

O direito econômico, como se viu, é fundamentalmente um instrumento de intervenção estatal na ordem econômica e financeira. O direito ambiental, que é direito econômico, não poderia ser diferente. Na qualidade de direito econômico, o direito do meio ambiente é dotado de instrumentos específicos que o capacitam a atuar na ordem econômica, de molde a configurar um determinado padrão de desenvolvimento. Tais instrumentos estão previstos tanto na Constituição Federal, como na legislação ordinária, merecendo destaque aqueles contidos na Lei n.º 6.938/81.

Em minha opinião, o mais importante instrumento de intervenção é o estudo prévio de impacto ambiental que tem por finalidade realizar um diagnóstico prévio das conseqüências ambientais de atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente. Embora previsto em sede constitucional, o estudo de impacto ambiental, ainda, não logrou atingir a eficiência desejada. Assim é porque existe todo um movimento articulado para desmoralizá-lo e tratá-lo como se este fosse um mecanismo que impedisse a realização do "progresso". Periodicamente são iniciadas campanhas com a finalidade de "abrandar" as exigências de estudo de impacto.

A importância fundamental dos estudos de impacto reside no fato que, pela sua correta realização, é possível antecipar-se conseqüências e impedir que estas efetivamente ocorram. É lógico que tal circunstância muitas vezes leva à proibição da realização de empreendimentos diversos, causando "prejuízos" "a empresários e grupos econômicos".

Outros instrumentos, importantes, de intervenção estão previstos na legislação ordinária e no próprio art. 225 da CF, merecendo destaque aqueles que dizem respeito ao zoneamento ambiental.

"É importante ressaltar que, por serem de ordem pública, as normas de direito ambiental têm aplicação imediata. Decorre daí que não podem ser opostos direitos adquiridos contra as normas ambientais, até porque, o nosso sistema jurídico não reconhece o direito de poluir."

5 — *O conceito de desenvolvimento sustentado*

A partir da Conferência de Estocolmo, em 1972, iniciou-se um lento e firme processo de incorporação do tema meio ambiente no dia-a-dia das sociedades mais desenvolvidas e destas para o conjunto dos países do planeta. O meio ambiente incorporou-se, definitivamente, ao mundo moderno.

Diferentemente daquilo que ocorria no passado, a moderna visão do tema ecologia está associada a questões que transcendem os pássaros, tar-

tarugas e baleias. A questão moderna do meio ambiente está indissoluvelmente vinculada ao problema da melhor repartição da renda entre os diversos países, a melhoria das condições de vida das populações marginalizadas. O fato é que um subproduto cruel do desenvolvimento capitalista foi que o Norte industrializado, praticamente destruiu os seus recursos naturais e busca a todo transe impedir que o mesmo ocorra no Sul, temendo um colapso global. Por outro lado, este mesmo Norte adquire as matérias-primas do Terceiro Mundo pagando preços irrisórios, obrigando uma destruição mais acelerada para que os países pobres possam adquirir divisas para devolvê-las aos países ricos e bancos, sob forma de pagamento de dívida externa. Este círculo vicioso é, possivelmente, o maior problema ambiental vivido pela humanidade.

A Declaração de Estocolmo não logrou chegar a conclusões definitivas sobre o tema, perdendo-se em ambigüidades e em princípios excessivamente genéricos. Em meu entendimento dois fatores concorreram para que assim fosse: o primeiro foi o desinteresse dos países ricos em aprofundar as questões referentes à divisão internacional do trabalho e do preço dos produtos primários; o segundo foi causado pelos próprios países subdesenvolvidos que entendiam a proteção ambiental como uma forma de impedimento ao seu desenvolvimento. O impasse foi tão evidente que, somente 20 anos depois foi convocada nova conferência sobre o tema meio ambiente.

Neste interregno surgiu um novo conceito econômico que é o do *desenvolvimento sustentado*. Tal conceito ainda não foi suficientemente definido e tem dado margem às mais diferentes interpenetrações por parte de todos aqueles que se interessam pelo assunto.

O chamado relatório BRUNDTLAND¹⁶ é o principal documento internacional voltado para a definição do desenvolvimento sustentado. Este relatório abrange questões bastante amplas que vão desde os problemas propriamente ambientais, até questões envolvendo a repartição de riquezas, o controle da natalidade e outras.

No referido relatório o desenvolvimento sustentado é definido como:

“(...) o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmoni-

16 A Primeira-Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, foi encarregada pela ONU de presidir a Comissão criada pela Assembléia Geral para redigir um relatório acerca das questões envolvendo os problemas ambientais do mundo, bem como propor soluções para tais problemas. O referido relatório foi publicado sob o título *Nosso Futuro Comum*.

zam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas.”¹⁷

A definição, como toda definição surgida dentro de organismos internacionais, é pouco precisa e dá margem a diversas interpretações. Entretanto constituiu-se em importante passo para que o conceito pudesse ganhar fôlego e ser aprofundado em diversos fóruns.

Foi a partir do relatório BRUNDTLAND que diversas organizações não-governamentais tiveram espaço político para aprofundar os termos das proposições contidas naquele documento e avançar no sentido de dar mais consistência ao mesmo.

Mais recentemente, foi publicado o relatório *Cuidando do Planeta Terra — uma estratégia para o futuro da vida*¹⁸ que avançou na definição do desenvolvimento sustentável, chegando a propor critérios para a definição do que seria uma sociedade sustentável e formulando elementos capazes de fornecer índices de sustentabilidade.

Parece-me, contudo, que o documento citado no parágrafo precedente, ainda que de relevantíssima importância, guarda ainda um certo compromisso com o oficialismo e visões ideológicas bastante influenciadas pela perspectiva dos países ricos.

Diferente é a postura assumida pelo *Worldwatch Institute*, nos documentos que tem oferecido à comunidade internacional.¹⁹ No relatório referente ao ano de 1990, o problema da pobreza é atacado de maneira bastante dura. Percebe-se, pelas análises do *Worldwatch Institute* que a pobreza é alvo fácil para a poluição e a degradação ambiental de todas as maneiras. Ao analisar a situação dos EUA, afirma o relatório:

“Quanto mais pobre é o bairro, e mais escura a pele de seus residentes, maior é a probabilidade de haver por perto um depósito de lixo tóxico.”²⁰

17 *Nosso Futuro Comum*, p. 43.

18 Relatório produzido pela União Internacional para a Conservação da Natureza — UICN; PNUMA — Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente — PNUMA e World Wildlife Fund. São Paulo, 1991.

19 O *Worldwatch Institute* publica anualmente um relatório crítico sobre as condições ambientais do mundo. Tais relatórios já se encontram publicados em português pela Editora Globo.

20 *Worldwatch Institute, Salve o Planeta — Qualidade de vida 1990* (1990), Rio de Janeiro, Globo, p. 188.

Ainda que se referindo à América do Norte, esta constatação é válida para qualquer país. O que ocorre é que os ricos geram muito mais poluição do que os pobres e, no entanto, "empurram" tal poluição para as vizinhanças dos pobres, inclusive exportando resíduos tóxicos para os países do Terceiro Mundo.

5.1 — O desenvolvimento sustentado e a Constituição Brasileira

É preciso efetuar uma interpretação da Constituição que seja capaz de fazê-la funcionar como o mais importante instrumento jurídico posto a disposição da sociedade para que esta possa alcançar os seus objetivos fundamentais. Ainda que o conceito de desenvolvimento sustentado não se tenha firmado de maneira clara, é fundamental que o mesmo seja apropriado por todos aqueles que têm preocupações reais com o meio ambiente e com o ser humano. A Constituição Brasileira, em minha opinião, possui elementos importantes e que merecem ser examinados com mais profundidade, sobretudo, do ponto de vista teleológico.

O sentido teleológico da Lei Fundamental brasileira pode ser extraído dos *princípios fundamentais* da Constituição. Em assim sendo, o art. 1.º da Lei Maior dispõe que são fundamentos da República Federativa do Brasil, dentre outros, a *cidadania* e a *dignidade da pessoa humana*. Já o art. 5.º da CF define como *objetivos fundamentais* da República Brasileira:

I — construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II — garantir o desenvolvimento nacional;

III — erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais."

Percebe-se, claramente, do conjunto de normas constitucionais recém-transcritas, que o homem está no centro das preocupações dos princípios fundamentais da Constituição Brasileira. E mais do que isto, a preocupação está centrada no desenvolvimento do ser humano. Este fato nos leva a concluir que a única interpretação juridicamente válida para as normas de direito ambiental contidas na Lei Fundamental é aquela que aponta para um conjunto de princípios com o objetivo de moldar o *desenvolvimento sustentado*.²¹ Veja-se que os dispositivos constitucionais que nortearam a Lei Fundamental estão plenamente de acordo com os princípios de uma sociedade sustentável.

²¹ Assim é porque não se pode atribuir conscientemente aos princípios fundamentais da República valor meramente exemplificativo, como pretende a doutrina conservadora.

Compreender tais princípios juridicamente é de grande importância, pois permite que, judicialmente, estes possam ser cobrados das autoridades que têm o dever de observá-los em suas atividades administrativas. A força obrigatória dos princípios constitucionais, ainda, encontra enorme resistência para ser aceita pela doutrina e mesmo pelo Poder Judiciário. Entretanto, parece-me essencial que se forme um vigoroso movimento de consciência jurídica para modificar esta situação que considero extremamente iníqua.

6 — O Direito em mutação

As novas realidades advindas com o aumento populacional, com a crise dos valores de uma sociedade individualista, com o aumento das demandas nacionais e internacionais, enfim com toda a conjuntura do final do século XX que, cada vez mais contrapõe ricos e pobres, seja na ordem interna, seja na ordem internacional, acarretaram a necessidade de transformações profundas no modelo jurídico herdado do século passado.

O direito individualista que se preocupava, apenas, com o indivíduo e com o individualismo era incapaz de dar resposta àquilo que Habermas chamou de crise de legitimidade. Contraditoriamente, verifica-se o surgimento de novos "direitos" que se afirmam a cada dia. Tais direitos, sobretudo, nas sociedades industrializadas do Primeiro Mundo afirmam-se como direitos à qualidade de vida, pretensão impensável nos marcos do direito do século XIX.

A perplexidade tomou conta de muitos juristas que não lograram perceber que estamos vivendo uma crise de modelo jurídico e não, propriamente, uma crise do direito em si. O fato é tanto mais verdadeiro, na medida em que é crescente o número de pessoas e associações que se dirigem ao Poder Judiciário visando obter proteção para aquilo que consideram como seus direitos, ainda que tais direitos não possam ser enquadrados nos antigos esquemas de direito privado ou mesmo público.

O fato de que as pessoas busquem os seus direitos é demonstrativo da *ânsia de participação e de exercício de cidadania*. Estes novos direitos dizem respeito à proteção de bens e valores que não são mensuráveis ou quantificáveis, tais como o meio ambiente, os valores estéticos, a defesa de minorias, de grupos de doentes, etc.

6.1 — O surgimento de novos direitos

Norberto Bobbio, o consagrado pensador italiano, afirma que vivemos uma "era dos direitos",²² na qual as reivindicações sociais am-

22 BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos* (1992), Rio, Campus.

pliam-se e buscam referenciais em uma nova positivação de aspirações formuladas por movimentos de massa.

Assim, o direito moderno começou a criar toda uma série de novas categorias jurídicas que podem ser conhecidas como interesses difusos. Tais interesses são extremamente fluídos e ainda, não encontram um conceito normativo preciso.²³ Esta imprecisão, no entanto, não impediu e não impede que, mais e mais, o Poder Judiciário seja buscado por aqueles que entendem terem "direitos" violados.

O conceito de interesses difusos traz uma importantíssima alteração no universo jurídico individualista que é o fim do sujeito de direito como o principal foco de atenção do direito. Este fato está vinculado à idéia de que os interesses difusos afirmam-se em oposição à dominialidade que, até então, davam a tônica da ordem jurídica.

Se observarmos, o *caput* do art. 225 da CF, veremos que dentro dos esquemas tradicionais não é possível compreender o meio ambiente como um "direito de todos", pois até agora a noção de direito, salvo algumas poucas exceções, estava vinculada à idéia da existência de uma relação material subjacente. A defesa dos interesses difusos, por não estar pautada em critérios de dominialidade, dispensa esta relação de direito material. O elemento que informa os interesses difusos é o da participação democrática na vida da sociedade e na tomada de decisão sobre os elementos constitutivos de seu padrão de vida.²⁴

Ademais, começam a surgir "direitos econômicos" para a população que luta por ter uma maior participação na distribuição do bem-estar social. Desta forma, podemos entender o meio ambiente sadio como um direito econômico a ser usufruído por todos.

6.2 — *O meio ambiente como direito humano*

Os direitos humanos vêm se ampliando a cada dia que passa. Este fato é uma resposta que a sociedade vem dando ao fenômeno da massificação social e das dificuldades crescentes para que todos possam viver uma sadia qualidade de vida. Hoje já se fala em uma nova geração de direitos humanos que não se limitam àqueles fruíveis individualmente ou por grupos determinados, como foi o caso dos direitos individuais e dos direitos sociais.

²³ Nos países europeus já se tem avançado na formulação de um conceito dogmático de interesses difusos, sendo certo que a Corte de Contas Italiana tem dado grande contribuição ao tema.

²⁴ Veja, a propósito, ANTUNES, Paulo de Bessa, *Curso de Direito Ambiental* (1992), Rio, Renovar, 2ª ed.

Norberto Bobbio, ao referir-se ao problema dos direitos humanos de terceira geração, disse:

“O mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído.”²⁵

O próprio Bobbio reconhece que já começam a surgir os direitos de quarta geração. A Constituição Brasileira, como se vê, está perfeitamente sintonizada com a tendência moderna de ampliar o rol de direitos que são deferidos aos cidadãos.

É preciso que se perceba que, embora dotado de forte conteúdo econômico, não se pode entender a natureza econômica do direito ambiental como um tipo de relação jurídica que privilegie à atividade produtiva em detrimento do padrão razoável de vida que deve ser assegurado aos seres humanos.

7 — Conclusão

Após toda a exposição que foi feita ao longo destas páginas impõe-se uma conclusão sobre aquilo que aqui foi desenvolvido. Parece-me ter restado evidente que o direito do meio ambiente ou direito ambiental é um direito econômico e, como tal, está profundamente vinculado às necessidades de um determinado padrão de desenvolvimento econômico. Ocorre que este fato tem sofrido enormes contestações populares que não mais aceitam que o seu padrão de vida e a própria sobrevivência da espécie humana estejam subordinados a interesses de corporações empresariais que visam única e exclusivamente os seus interesses.

A crise de legitimidade do sistema econômico predador e degradador começou a surtir efeitos dentro do próprio sistema, onde já se pode verificar empresas, empresários e governos com “preocupações ecológicas”.

Com o surgimento de novos direitos, que expressam as insatisfações e angústias de um novo período histórico, iniciou-se a construção de um novo ramo do direito voltado para o meio ambiente que é, certamente, o prolongamento dos tradicionais direitos humanos e que não pode ser destes afastados. O próprio direito econômico deve passar a ser visto como um “direito a novos direitos”, ou seja, como um meio de assegurar que os homens possam ter acesso a uma melhor repartição das riquezas, inclusive, daquelas ambientais.

É recomendável que a interpretação do direito ambiental se faça considerando-o como um prolongamento dos direitos humanos e que os seus evidentes aspectos econômicos sejam compreendidos, como um instrumento capaz de fazê-lo assegurar uma melhor qualidade de vida à população.

²⁵ *Op. cit.*, p. 6.