

**UMA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL SOBRE A
RELAÇÃO ENTRE ECONOMIA E DIREITO AMBIENTAL**

Alexandre Coutinho Pagliarini*
Juliana Cardoso Ribeiro Bastos**

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

Palavras-chave: direitos fundamentais; direito econômico; direito ambiental.

1 Introdução

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

Na classificação de Canotilho (2000, p. 1.167), o meio ambiente é princípio impositivo da ordem econômica constitucional brasileira, que, segundo o autor, impõe “aos órgãos do Estado, sobretudo ao legislador, a realização de fins e a execução

* Pós-doutor em Direito pela Universidade de Lisboa (Portugal) e doutor e mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor titular da Universidade Tiradentes (Unit) e da Faculdade Integrada Tiradentes (Fits) e advogado.

** Mestra em Direito pela PUC-SP e advogada.

de tarefas”. É um direito fundamental da chamada terceira dimensão, de titularidade coletiva, que obriga a realização de políticas públicas.

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

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

2 Constituição Econômica brasileira de 1988

A expressão “Constituição Econômica” encontra, na doutrina, variações quanto à abrangência de seu conteúdo. Vital Moreira (1974, p. 5), por exemplo, aponta como sendo:

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

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

Observa-se que a nomenclatura “Constituição Econômica” não deve levar ao entendimento de que seja uma Constituição Econômica autônoma em relação à Constituição Política. Segundo Celso Ribeiro Bastos (2002, p. 93):

A existência dessas normas específicas sobre economia não deve, contudo, conduzir a afirmações ousadas no sentido da configuração de uma Constituição autônoma dentro do texto constitucional. Em outras palavras, Constituição econômica existe, sim, mas como um sistema ou conjunto de normas jurídicas, tendo como critério unificador o dado econômico ou a regulação da economia. Ela não é, todavia, autônoma. Pelo contrário, só ganha sentido se embutida dentro da Constituição em sentido amplo, em função da qual se torna inteligível e compreensível.

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

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

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

3 A escolha do modelo econômico

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

A Constituição Econômica aparece com o Estado social, na intenção de regular a economia e conter os abusos da iniciativa privada advindos de sua atividade. Foi a Constituição brasileira de 1934 que trouxe, pela primeira vez, o título “Da ordem econômica e social”. A necessidade de conter os abusos do capitalismo trouxe como consequência a positivação de normas de caráter social para regular a situação. Como explica Vidal Serrano Nunes Júnior (2009, p. 150), a positivação de direitos sociais tem papel importante na contenção da agressão que o capitalismo gerava às relações humanas. Segundo o autor:

Apesar de, atualmente, a noção de direitos sociais gerar quase que uma correlação espontânea com a de prestações estatais, é fato que tal categoria jurídica, como já explanado, surgiu em decorrência do marcante desequilíbrio constatado nas relações de trabalho, eis que o capitalismo embrionário, fincado em dois institutos jurídicos basilares – a propriedade privada e a autonomia da vontade –, acabava por engendrar

relações contratuais em que o empregador-proprietário, economicamente forte, conseguia impor ao trabalhador, economicamente vulnerável, obrigações que se aproximavam muito das existentes no escravagismo e no servilismo (NUNES JÚNIOR, 2009, p. 150).

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

Nesse sentido, quando a Constituição, em seu artigo 170, define a livre iniciativa e a propriedade privada como valores da ordem econômica, firma como modelo econômico adotado pelo Brasil o capitalismo. Contudo, não se trata de puro capitalismo. Como apontado, o constituinte albergou outras normas de caráter social como princípios orientadores da ordem econômica, como é o caso da função social da propriedade, da defesa do consumidor, da defesa do meio ambiente, da redução das desigualdades regionais e sociais e da busca pelo pleno emprego.

Esse caráter social dado à ordem econômica nos leva a afirmar que o modelo econômico adotado pelo Brasil é, na verdade, um modelo de “capitalismo social”. Acerca disso, explica José Afonso da Silva (2005, p. 712) o seguinte:

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

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

Neste específico estudo, destaca-se o princípio do meio ambiente como valor a orientar a atividade econômica em busca da dignidade e da justiça social. Apresenta-se, segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2011, p. 94), como princípio limitativo da atividade econômica, fruto do “ar do tempo”.

Observa-se que os princípios, segundo Robert Alexy (2008, p. 90), são *mandamentos de otimização*, o que significa dizer que podem ser satisfeitos em graus

variados de acordo com as condições jurídicas e fáticas; nesse sentido, “o âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes”.

Parece, assim, que o princípio do meio ambiente deverá encontrar possibilidades fáticas e jurídicas para sua concretização. Quanto à possibilidade jurídica, nota-se que o meio ambiente traz limites à atividade econômica, no sentido de ditar para esta o seu respeito, que muitas vezes exige abrir mão de parcela de seu lucro. Outrossim, torna-se indispensável ao intérprete da Constituição a ponderação entre os valores da iniciativa privada e propriedade – de um lado – e os do meio ambiente – de outro lado –, em que seu resultado deve ter por finalidade a máxima efetividade desses princípios.

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

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

4 Direito ambiental e sustentabilidade

4.1 Aspectos históricos relevantes do meio ambiente

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

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

Outras convenções internacionais, não menos relevantes, seguiram-se, como a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (1985), na qual foram apontadas as substâncias que destroem a camada de ozônio.

O relatório *Nosso futuro comum* (*Our common future*) ou *Relatório de Brundtland*, de 1987, elaborado pela ONU, destacou-se por ter definido o conceito mundial de “desenvolvimento sustentável”, inclusive adotado pela Constituição brasileira de 1988 em seu artigo 225. Firmou-se como “desenvolvimento sustentável” o *desenvolvimento que satisfaz as necessidades da presente geração sem o comprometimento das necessidades das gerações futuras*.

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

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

Depois de 20 anos do “Rio 92”, aconteceu, entre os dias 13 a 22 de junho de 2012, a Conferência das Nações Unidas sobre o desenvolvimento sustentável, conhecida como “Rio+20”, novamente na capital fluminense. Esperava-se que fossem definidas ações concretas para estimular o que chamam de “economia verde”. Seus temas principais foram: a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e, também, a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável. A dificuldade, segundo Achim Steiner (2012), coloca-se em conjugar minimamente interesses tão diversos entre os países. De acordo com Steiner (2012), a falta de coordenação regional e internacional é um dos pontos que emperram a execução de tratados de enorme importância, como é o caso do Protocolo de Kyoto.

As perspectivas são positivas à medida que se verifica que os países estão percebendo que a transição para uma economia verde gera mais empregos e mais qualidade de vida para população (STEINER, 2012).

4.2 Meio ambiente na Constituição de 1988

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

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

A respeito de sua positivação, explica Celso Bastos (2003, p. 156) que pode ser “devido a uma maior conscientização dos homens com relação à importância que tem para a humanidade a utilização adequada de todos os bens que oferece a natureza”.

Além do artigo 225 e seus respectivos parágrafos, outros também tratam do meio ambiente na Constituição, quais sejam:

- Artigo 5º, inciso LXXIII: “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, *ao meio ambiente* e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência” (grifo nosso).
- Artigo 23: competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (inciso VI) e “preservar as florestas, a fauna e a flora” (inciso VII).
- Artigo 24: competência concorrente para legislar da União, dos Estados e do Distrito Federal: “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” (inciso VI) e “responsabilidade por dano ao meio ambiente [...]” (inciso VIII).
- Artigo 129, inciso III: “São funções institucionais do Ministério Público: [...] promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.
- Artigo 174: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. [...] § 3º: O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros”.
- Artigo 200, inciso VIII: “Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: [...] colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho”.
- Artigo 216, inciso V: patrimônio cultural brasileiro: “os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico”.

A implicação da positivação da defesa do meio ambiente diz respeito ao modo de conduzir as atividades econômicas, que não podem mais deixar de atentar para

esse bem de uso comum do povo e essencial à vida. Nesse sentido, pode-se dizer que há uma mudança no modo de desenvolvimento econômico a partir da inserção da defesa do meio ambiente na sistemática constitucional. Ocorre que, como acertadamente pensa André Ramos Tavares (2003, p. 196), “nem o desenvolvimento há de ser impedido pela proteção ambiental, nem o meio ambiente poderá ser considerado pelo desenvolvimento econômico”.

Com a recente alteração dada ao inciso VI do artigo 170 da Constituição pela Emenda Constitucional n. 42, de 19 de dezembro de 2003, o princípio de proteção ambiental passa a dispor que a ordem econômica deve observar a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

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

4.3 Importância do desenvolvimento sustentável

Desenvolvimento sustentável significa compatibilizar as atividades econômicas com o meio ambiente. No Brasil, não há, na Carta em vigor, a utilização expressa da expressão “desenvolvimento sustentável”; encontra-se ele implicitamente a partir da interpretação dos artigos 170, inciso VI, e 225. Vejamos os dispositivos:

Art. 170 A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Art. 225 Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado [...], impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Para Gilberto Bercovici (2005, p. 108), desenvolvimento “é uma mudança qualitativa, não apenas quantitativa”. O autor, utilizando-se das palavras de Fábio Konder Comparato, explica que “o desenvolvimento é um processo de longo prazo, induzido por políticas públicas ou programas de ação governamental em três campos interligados: econômico, social e político”. Sustentabilidade, por sua vez, é qualidade do que é sustentável, ou seja, é a capacidade de se manter mais ou menos constante, ou estável, por longo período (FERREIRA, 1999, p. 1.910). Nesse sentido, Maria Luiza Machado Granziera (2011, p. 157) afirma:

A expressão Desenvolvimento Sustentável tem a ver com o futuro. As atividades humanas desenvolvidas em certo momento devem considerar, à luz da disponibilidade

dos recursos naturais utilizados, a possibilidade de manter-se ao longo do tempo, para as gerações futuras.

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

O desenvolvimento sustentável constitui norma-princípio no ordenamento brasileiro e, por isso, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, p. 841), “mandamento nuclear de um sistema”. Em outras palavras, explica o autor que princípio é

[...] verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico (MELLO, 2004, p. 841).

Portanto, como princípio, a defesa do meio ambiente busca sua maior concretização possível. Dita para a economia o dever de desenvolver suas atividades com o mínimo de degradação ambiental possível. Pretende-se uma convivência harmônica entre economia e meio ambiente. Leciona Maria Luiza Machado Granziera (2011, p. 60) que:

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

Dessa forma, há necessidade de maior conscientização no reconhecimento de que os recursos naturais são finitos e que, por isso, impõem uma economia planejada para sua proteção. Contudo, não se pretende que a proteção do meio ambiente impeça o desenvolvimento, e sim que este se erga sobre os pilares da defesa do meio ambiente. Como salienta Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2004, p. 27):

Devemos lembrar que a idéia principal é assegurar existência digna, através de uma vida com qualidade. Com isso, o princípio não objetiva impedir o desenvolvimento econômico. Sabemos que a atividade econômica, na maioria das vezes, representa alguma degradação ambiental. Todavia, o que se procura é minimizá-la, pois pensar de forma contrária significa dizer que nenhuma indústria que venha a deteriorar o

meio ambiente poderá ser instalada, e não é essa a concepção apreendida do texto. O correto é que as atividades sejam desenvolvidas lançando-se mão dos instrumentos existentes adequados para a menor degradação possível.

Esse princípio reclama, além da preocupação ambiental, preocupações sociais e econômicas. Almeja uma vida com dignidade e também o progresso. O compromisso de um desenvolvimento sustentável, que deve ser assumido pelas presentes gerações com as gerações futuras, protege as sociedades para que estas se ergam sobre fundamentos indispensáveis para sua própria sobrevivência. Aponta Steiner (2012) que o Brasil é um dos poucos países que dispensam atenção aos três setores fundamentais do desenvolvimento sustentável: social, econômico e ambiental.

Acerca do tema – no mesmo sentido do que foi dito anteriormente –, entende o Supremo Tribunal Federal que se deve buscar um equilíbrio entre as exigências da economia e as do meio ambiente. Tal compreensão jurisprudencial é encontrada na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 3.540, de que foi relator o ministro Celso de Mello:

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

novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. – A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a “defesa do meio ambiente” (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural. A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. O ART. 4º DO CÓDIGO FLORESTAL E A MEDIDA PROVISÓRIA N. 2.166-67/2001: UM AVANÇO EXPRESSIVO NA TUTELA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. A Medida Provisória n. 2.166-67, de 24/08/2001, na parte em que introduziu significativas alterações no art. 4º do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu, ao contrário, mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente, em ordem a impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior

vulnerabilidade reclama proteção mais intensa, agora propiciada, de modo adequado e compatível com o texto constitucional, pelo diploma normativo em questão. Somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal. É lícito ao Poder Público – qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) – autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III).

5 Implicações recíprocas entre o modelo econômico adotado e o meio ambiente

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

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

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

Já foi visto que o modelo econômico adotado pelo Brasil é o capitalismo social, que tem como um de seus princípios a defesa do meio ambiente. A expressão “meio ambiente” deve ser compreendida como *todo espaço que nos rodeia, com tudo a ele inerente*. Sua proteção tem como objetivos: a proteção da qualidade do meio ambiente e o bem-estar do homem (FIORILLO, 2004, p. 20).

É visível a incompatibilidade da atual forma de produção com o desenvolvimento sustentável: “A busca por uma boa qualidade de vida é o objetivo último tanto do Direito econômico quanto do Direito ambiental. Ocorre que, além da finalidade comum, também os meios de alcançá-la devem guardar correspondência entre si” (BASTOS; TAVARES, 2000, p. 618).

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

Brue informa que Coase afirmou que as externalidades são recíprocas, assim dizendo: a abordagem (de Pigou) tendia a questionar a natureza da escolha que precisa ser feita. A questão normalmente considerada é aquela em que A impõe prejuízo a B, que precisa decidir como conter A. Mas isso está errado. Estamos lidando com um problema de natureza recíproca. Evitar prejuízos a B importaria prejuízos a A. A pergunta real que precisa ser resolvida é: A poderia prejudicar B ou B poderia prejudicar A? O problema é evitar os prejuízos mais sérios (SAYEG, 2011, p. 108).

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

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

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

Esse fator decorre de outro, também importante: a educação (e a falta dela). A falta de programas educativos, de informação, faz com que essas pessoas utilizem o solo, a fauna e a flora de maneira inadequada. A propósito, a própria Constituição prescreve, em seu artigo 225, § 1º, inciso VI, que se devem promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.

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

A poluição, talvez a mais conhecida forma de degradação do meio ambiente, também é apontada como implicação econômico-ambiental. Acerca disso, explica Maria Luiza Machado Granziera (2011, p. 75):

[...] a lei permite que, até um certo limite, uma substância seja lançada sem que isso configure, juridicamente, poluição. É claro que alguma alteração ocorre no ambiente. Mas o entendimento é que os lançamentos dentro dos padrões legalmente estabelecidos não chegam a causar poluição.

Há, portanto, um equilíbrio entre o que é permitido poluir e a proteção do meio ambiente.

Outro ponto polêmico foi a questão da importação de pneumáticos, proibida pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 101. Entendeu-se que, na ponderação entre o livre exercício da atividade econômica e a grave lesão à saúde pública e ao meio ambiente, prevalecem estes em detrimento do interesse econômico.

Outra questão a ser levantada é a preocupação com o desmatamento brasileiro, principalmente na floresta amazônica. Sua exploração descontrolada requer políticas públicas mais efetivas. A respeito das políticas públicas, bem coloca Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 39): “como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva dos meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados”.

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

A CONSTITUTIONAL INTERPRETATION ON THE RELATION BETWEEN ECONOMICS AND ENVIRONMENTAL LAW

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

Keywords: fundamental rights; economical law; environmental law.

Referências

- ALEXY, R. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução Virgílio Afonso da Silva. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BASTOS, C. R. Existe efetivamente uma Constituição Econômica? *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 39, n. 10, p. 89-96, abr./jun. 2002.
- _____. *Curso de direito econômico*. São Paulo: Celso Bastos, 2003.

- BASTOS, C. R.; TAVARES, A. R. *As tendências do direito público no limiar de um novo milênio*. São Paulo: Saraiva, 2000.
- BERCOVICI, G. *Constituição Econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BRASIL. Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988.
- BUCCI, M. P. D. O conceito de política pública em direito. In: _____. (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- CANOTILHO, J. J. G. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2000.
- FERREIRA, A. B. de H. *Novo Aurélio – o dicionário da língua portuguesa*. Século XXI. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.
- FERREIRA FILHO, M. G. A Constituição “Econômica” de 1988. In: MARTINS FILHO, I. G. da S.; MEYER-PFLUG, S. R. (Coord.). *A intervenção do Estado no domínio econômico: condições e limites: homenagem ao Prof. Ney Prado*. São Paulo: LTr, 2011.
- FIORILLO, C. A. P. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- GRANZIERA, M. L. M. *Direito ambiental*. São Paulo: Atlas, 2011.
- MELLO, C. A. B. de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MOREIRA, V. *Economia e Constituição: para o conceito de Constituição Econômica*. Coimbra: Editora Coimbra, 1974.
- NUNES JÚNIOR, V. S. *A cidadania social na Constituição de 1988: estratégias de posituação e exigibilidade judicial dos direitos sociais*. São Paulo: Verbatim, 2009.
- SAYEG, R. H. Perfil constitucional do capitalismo humanista brasileiro. In: MARTINS FILHO, I. G. da S.; MEYER-PFLUG, S. R. (Coord.). *A intervenção do Estado no domínio econômico: condições e limites – Homenagem ao prof. Ney Prado*. São Paulo: LTr, 2011.
- SILVA, J. A. da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- STEINER, A. É hora de um acordo global. *Veja*, São Paulo, 15 fev. 2012.
- TAVARES, A. R. *Direito constitucional econômico*. São Paulo: Método, 2003.