

OS MECANISMOS ASSECURATÓRIOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Juliano Henrique da Cruz Cereijido (*)

1. Introdução. 2. O grande paradoxo do desenvolvimento sustentável. 3. O desenvolvimento sustentável e a ordem econômica. 4. O desenvolvimento sustentável e a função social da propriedade. 5. Desenvolvimento sustentável e direitos humanos. 6. Os mecanismos instrumentais assecuratórios do desenvolvimento sustentável. 7. Conclusão. Bibliografia.

1. INTRODUÇÃO

O conceito de desenvolvimento sustentável procura dar guarida a duas forças intrínseca e essencialmente contrapostas: de um lado, a produção e as crescentes necessidades de uma sociedade voltada ao consumo, de outro, o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado, caracterizado atualmente como um dos direitos fundamentais do homem, na chamada “terceira geração” dos direitos humanos, potencialmente ameaçados por essa mesma atividade produtiva, muitas vezes predatória e desenfreada.

E é exatamente esse fenômeno que procuraremos abordar nesse trabalho, analisado face aos mecanismos constitucionais postos à disposição dos operadores do direito com vistas à sua validade e efetivação. Se a idéia do desenvolvimento sustentável consolidou-se efetivamente como um dos princípios norteadores da política ambiental, não só brasileira (prevista já na Lei nº 6.938/81), mas de todos os países e povos signatários da Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, de outro turno, enraizou-se profundamente no âmago de alguns dos mais tradicionais institutos do direito e da economia.

Nesse ínterim, procuramos sistematizar o desenvolvimento sustentável conjugando o tema com a delimitação dos seus instrumentos assecuratórios, que podem ser divididos em formais e instrumentais.

Na primeira categoria, relativa aos instrumentos assecuratórios formais do desenvolvimento sustentável, incluímos tanto os dispositivos que efetivamente o instituem e o colocam sob a garantia da tutela constitucional, como aqueles que regulamentando outras matérias, fazem com que estas sejam relativizadas e conjugadas com a idéia da proteção ambiental, acolhendo em seu seio princípios que de certa forma, acabam por limitar o próprio alcance de institutos tradicionais e de fruição quase absoluta, como a propriedade privada, ou mesmo minimizam a potencial volúpia da ordem econômica.

Evidentemente serão citados os dispositivos constitucionais mais diretamente relevantes na formação e delineamento da proteção constitucional ao desenvolvimento sustentável, e que mereceram tópico próprio, sem prejuízo da menção à proteção dos direitos humanos, ligados à idéia de qualidade de

vida que, embora de caráter supranacional, foram acolhidos expressamente como princípio nas relações internacionais, através do inciso II do artigo 4º da Carta Magna.

Na categoria dos mecanismos assecuratórios instrumentais, denominamos, sem a pretensão de sermos exaustivos, os principais mecanismos para a defesa do meio ambiente e conseqüentemente do princípio do desenvolvimento sustentável.

2. O GRANDE PARADOXO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O princípio ambiental do desenvolvimento sustentável recebe sua proteção e garantia constitucional no artigo 225 da Carta Magna. Este dispositivo impõe, como dever do Poder Público, a preservação do meio ambiente “para as presentes e futuras gerações”.

Como observam CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO e MARCELO ABELHA RODRIGUES¹, “outro não poderia ser o entendimento da análise do artigo 225”, já que este repetiria o conceito de desenvolvimento sustentado definido pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, ou seja, “aquele que atende às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das futuras gerações atenderem às suas próprias necessidades”.

Já PAULO DE BESSA ANTUNES² ressalta o fato de que os novos ramos do direito, como por exemplo o direito ambiental e o direito dos consumidores, “não significam uma ruptura radical com o direito tal e qual este se estrutura na sociedade capitalista, mas, ao contrário, significam uma tentativa deste direito receber em seu seio novas questões, dando uma solução de compromisso para as mesmas”.

Essa solução de compromisso a que se refere o autor, certamente está relacionada a este grande **paradoxo** que mencionamos em nossa introdução. Se o âmago da questão do desenvolvimento sustentável encontra-se intimamente relacionado com o eterno e contínuo descompasso entre a atividade econômica, potencialmente danosa ao meio ambiente, e o direito constitucionalmente protegido, de tê-lo assegurado tanto às gerações atuais como aquelas ainda por vir, como já dissemos, então deverá o operador do direito encontrar o grande ponto de equilíbrio, que irá assegurar a aplicabilidade da garantia constitucional do artigo 225 da Constituição.

Partindo do pressuposto de que a concepção liberal desenvolvimentista não encontra mais espaço junto à moderna sociedade pluralista, observam CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO e MARCELO ABELHA RODRIGUES³ que o socorro dos valores ambientais deve ser papel ativo do Estado. Dessa forma, tanto a proteção do meio ambiente quanto o fenômeno desenvolvimentista, onde poderíamos encaixar a livre iniciativa, fariam parte de um objetivo comum, “dado que são interesses convergentes entre si”. Em

¹ *Manual de direito ambiental e legislação aplicável*, p.118.

² *Curso de direito ambiental: doutrina, legislação e jurisprudência*, p.24-25.

³ Op. cit., p.117, nota 1.

seguida citam estes autores artigo de RONALDO MOTA SARDENBERG⁴, que de maneira lúcida aborda o problema:

“A busca e a conquista de um ‘ponto de equilíbrio’ entre o desenvolvimento social, crescimento econômico e a utilização dos recursos naturais exigem um adequado planejamento territorial que tenha em conta os limites da sustentabilidade. O critério do desenvolvimento sustentável deve valer tanto para o território nacional na sua totalidade, áreas urbanas e rurais, como para a sociedade, para o povo, respeitadas as necessidades culturais e criativas do país.

A metodologia para a definição dos parâmetros de sustentabilidade se baseia nos princípios da teoria de sistemas. Considera a inter-relação das partes, e destas com o todo, e seus fluxos de entrada e saída. Introduce na análise tradicional dos processos econômicos a dimensão territorial, como suporte físico concreto, do qual fazem parte quer os recursos naturais, quer os resíduos decorrentes de sua exploração.”

Também JOSÉ AFONSO DA SILVA⁵, um dos pioneiros na sistematização da doutrina ambientalista pátria, ao enfrentar o problema do desenvolvimento econômico e meio ambiente, observa:

“São dois valores aparentemente em conflito que a Constituição de 1988 alberga e quer que se realizem no interesse do bem estar e da boa qualidade de vida dos brasileiros. Antes dela, a Lei 6.938, de 31.8.1981 (arts. 1º e 4º) já havia enfrentado o tema, pondo, corretamente, como o principal objetivo a ser conseguido pela política nacional do meio ambiente, a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. A conciliação dos dois valores consiste, assim, nos termos deste dispositivo, na promoção do chamado desenvolvimento sustentável, que consiste na exploração equilibrada dos recursos naturais, nos limites da satisfação das necessidades e do bem-estar da presente geração, assim como de sua conservação no interesse das gerações futuras.”

Esse ponto de equilíbrio, aparentemente se aproxima da máxima de HEGEL, no sentido de que a tese e antítese geram a síntese. E é exatamente essa síntese o sentido lógico-conceitual do chamado desenvolvimento sustentável, como resultado da integração de duas forças cuja coexistência nem sempre é tranqüila.

3. O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A ORDEM ECONÔMICA

Fazendo uma breve regressão histórica, vamos nos situar junto aos primeiros anos do regime militar, época em que a política governamental e o chamado “milagre econômico” empurravam a crescente industrialização. As dimensões continentais do país e os espaços ainda pouco explorados incentivavam os aventureiros que, desbravando os sertões, erguiam vilas e

⁴ Ordenação territorial e desenvolvimento sustentável, In *Folha de São Paulo*, caderno 1, p.03, 24/04/95 apud Celso Antônio Pacheco Fiorillo, Marcelo Abelha Rodrigues, op. cit., p.118, nota 1.

⁵ *Direito ambiental constitucional*, p.7-8.

derrubavam as matas. O direito de propriedade cingia-se como barreira intransponível à interferência estatal e as extensas florestas que cobriam os territórios eram vistas como obstáculo ao progresso e à prosperidade da nação.⁶

Fruto da mentalidade da época, o desenvolvimento tinha absoluta prioridade sobre os cuidados com o meio ambiente. A Conferência de Estocolmo de 1972, que traçou os primeiros delineamentos da tutela ambiental enquanto bem da humanidade, nem sequer tinha sido idealizada, e a idéia de desenvolvimento sustentável era ainda uma realidade distante. Todavia, não obstante estivesse o país sob a égide do autoritarismo e de uma franca expansão econômica, é curioso observar que o período foi premiado com legislações que, levando-se em conta a índole desenvolvimentista que imprimiu o esforço governamental junto aos setores econômicos, podem ser rotuladas como essencialmente “revolucionárias”. Constitui exemplo desse período o Código Florestal de 1965, precursor das futuras políticas ambientalistas e que trazia, entre outras disposições, a obrigatoriedade da recomposição da chamada mata ciliar, pelos proprietários, em áreas situadas ao longo dos rios, cursos d’água, lagoas, lagos, reservatórios e mesmo nas nascentes e “olhos d’água”, levando-se em conta determinados parâmetros.⁷

Já a Constituição de 1988 representou um avanço tão inegável na proteção do meio ambiente, que o professor JOSÉ AFONSO DA SILVA⁸, tomando ciência do imperativo em que foi transformada a matéria, comentou:

“As normas constitucionais assumiram a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Compreendeu que ele é um valor preponderante, que há de estar acima de quaisquer considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as de iniciativa privada.”

A nós parece correto o entendimento do grande mestre, quando este submete o desenvolvimento às premissas do direito à qualidade de vida. Se atentarmos ao que dispõe o artigo 170 da Constituição Federal, inserido no Capítulo I de seu Título VII, que tratou dos princípios gerais da ordem econômica, veremos que este submete a livre iniciativa a uma série de

⁶ A respeito do período, anota o Professor José Eduardo Faria (*Direito e economia na democratização brasileira*, São Paulo: Malheiros, 1993, p.41), ao comentar a nova etapa no processo de desenvolvimento industrial brasileiro, que “entre 1968 e 1973 o país obteve taxas de crescimento superiores às que a maioria dos países industrializados jamais haviam registrado. A indústria de bens de consumo durável eliminou o problema crônico de sua capacidade ociosa e o setor financeiro consolidou-se como o agente financiador do processo de substituição das importações, iniciando-se então uma nova etapa no desenvolvimento industrial brasileiro.”

⁷ Embora a preocupação ambiental não seja fenômeno tão recente, é certo que o direito ambiental, sistematizado e consolidado, amparado de forma efetiva pela Constituição, foi conquista nova, dos amplos movimentos sociais surgidos no período de redemocratização do país, fruto de uma demanda reprimida, como anota o Professor José Eduardo Faria (op. cit., p.17-18, nota 6): “A convergência da governabilidade com a democracia é, assim, a etapa na qual o sistema político democratizado após um período de autoritarismo se revela capaz de atender de modo imediato e eficaz o maior número possível de demandas quanto de neutralizar a frustração dos anseios por ele desprezados.”

⁸ *Curso de direito constitucional positivo*, p.773.

princípios, entre eles a **função social da propriedade** e a **defesa do meio ambiente**.

No momento em que a ordem econômica passa a ser submetida à defesa do meio ambiente, encontramos claro indício da influência do chamado desenvolvimento sustentável e sua implicação prática nas relações de produção e consumo, adaptada à observação das regras ambientais. Se a ordem econômica está indissolúvelmente associada à propriedade privada, também o está em relação à função social da propriedade e à defesa do meio ambiente.

4. O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Define efetivamente a Constituição Federal, no inciso XXIII do artigo 5º, entre os direitos e garantias fundamentais, que “a propriedade atenderá à sua função social”. Por sua vez, segundo o *artigo 186 da Carta Magna*, a função social somente é cumprida, no caso da propriedade rural, quando esta atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: a) *aproveitamento racional e adequado*; b) *utilização adequada dos recursos naturais disponíveis*, c) *preservação do meio ambiente*.⁹

Para EROS ROBERTO GRAU¹⁰, que estudou a problemática da moderna acepção da propriedade, o princípio da função social “impõe ao proprietário - ou a quem detém o poder de controle, na empresa - o dever de exercê-lo em benefício de outrem e não, apenas, de não o exercer em prejuízo de outrem”. A obrigação de fazer passa a ser *positiva*, e não simplesmente negativa.

Chegamos, portanto, a mais uma premissa a respeito do desenvolvimento sustentável: a função social da propriedade impõe ao seu titular a *obrigação* de agir de forma a preservar, conservar e mesmo a recuperar, quando degradado, o seu domínio. A exploração da propriedade com vistas à geração de recursos econômicos não pode ser feita à custa da coletividade, que em tese teria também interesse na preservação daquele bem para as presentes e futuras gerações.

E se a moderna noção de propriedade, como delineada constitucionalmente, implica na *obrigação de fazer positiva*, não existirá qualquer inconstitucionalidade na determinação da recuperação, aos proprietários de áreas degradadas.

Entretanto, legislações como o Código Florestal e mesmo a recente Lei nº 9.989/98, do Estado de São Paulo, que tratam da obrigatoriedade da recomposição de áreas degradadas, vêm sendo contestadas sob a alegação

⁹ Como nota Paulo Affonso Leme Machado (*Direito ambiental brasileiro*, 5.ed., São Paulo: Malheiros, 1995, p.115), o direito de propriedade, como assegurado na Constituição Federal (art. 5º, XXIII e art. 170, III e VI, CF), estabelece uma relação de domínio com a sociedade: “A propriedade não fica constando simplesmente como um direito e uma garantia individual. Dessa forma, se vê com clareza que inexistente juridicamente apoio para a propriedade que agrida a sociedade, que fira os direitos de outros cidadãos”.

¹⁰ *A ordem econômica na Constituição de 1988*, p.255.

básica da *desapropriação indireta* e da *indevida transferência do Estado exclusivamente ao particular de obrigação solidária*.

Embora pareça clara a intenção do legislador constituinte em conferir especial proteção aos recursos naturais e ao meio ambiente em geral, inclusive sobrepondo tais valores face à ordem econômica, observou ANTÔNIO HERMAN V. BENJAMIN¹¹, em artigo brilhante, que o risco atual ao modelo brasileiro de tutela do meio ambiente, diante da proteção constitucional dos recursos naturais, surgiria de maneira mais sutil, “como que pela porta dos fundos, operando não à margem do ordenamento, mas sob o seu manto, beneficiando-se da estrutura normativa vigente - ou, melhor, de uma incorreta aplicação do direito posto”. E continua:

“Os degradadores descobriram que, em vez de procederem com atos frontais de desrespeito às normas ambientais existentes, lhes era mais fácil e lucrativo espoliar o meio ambiente simplesmente brandindo seu direito de propriedade fazendo uso da técnica - no mais, absolutamente legítima - da desapropriação indireta.

Em torno dessa matriz patológica de conduta, estima-se que só o Estado de São Paulo tenha sido condenado em mais de 2 bilhões de dólares, montante que certamente daria para adquirir, a preços de mercado, boa parte das unidades de conservação do Brasil!”

Dentro dessa nova sistemática, a função social da propriedade legitimaria certas interferências legislativas, administrativas e judiciais. Poder-se-ia pensar, como adverte ANTÔNIO HERMAN V. BENJAMIN¹², que tais atuações estatais poderiam, em tese, caracterizar desapropriação (direta ou indireta), exigindo, nesse ínterim, indenização. Contudo, adotado e prestigiado o instituto da função social, como foi pela Constituição, *nada seria devido quando o Estado age na direção do mandamento constitucional*:

“Descabido impor ao Poder Público a proteção do meio ambiente (podendo-se falar, inclusive, “em responsabilidade do Estado se este se omitir em sua competência-dever de zelar pelo meio ambiente”) e, ao mesmo tempo, paradoxalmente, obrigá-lo a indenizar, por mover-se no estrito cumprimento de seu dever maior. (g.n.)

(...)

Exceto quando impede, por inteiro, o uso da integralidade da propriedade, a proteção do meio ambiente, então, nada tira do proprietário privado que antes ele fosse detentor, pois não se pode ofender aquilo que nunca existiu.”

A exploração da atividade econômica, mesmo quando crucial para o desenvolvimento da vida humana, como é o caso da agricultura, deve se circunscrever aos mesmos limites impostos à propriedade urbana, ou seja, deve atender à função social e à defesa do meio ambiente (cf. artigo 170, III e VI da CF). E esta função social é cumprida, como já observamos anteriormente, quando o aproveitamento racional e adequado está intimamente relacionado com a preservação do meio ambiente (cf. artigo 186 da CF). Além

¹¹ Reflexos sobre a hipertrofia do direito de propriedade na tutela da reserva legal e das áreas de preservação permanente, In: *Congresso Internacional de Direito Ambiental: 5 anos após a eco-92*, São Paulo: IMESP, 1997, p.11.

¹² Op. cit., p.23, nota 11.

disso, a ordem jurídica, embora reconheça ao proprietário o direito de uso de sua propriedade, “nem por isso assegura-lhe, sempre e necessariamente, o melhor, o mais lucrativo ou mesmo o mais aprazível uso possível”:

A Constituição não confere a ninguém o direito de beneficiar-se de todos os usos possíveis e imagináveis de sua propriedade. De outra parte, nenhum imóvel, especialmente os rurais, tem, como única forma de utilização, a exploração madeireira ou o sacrifício integral de sua cobertura vegetal, remanescendo apenas a terra-nua (ou, melhor, a terra arrasada!). Só muito excepcionalmente, no mundo atual - com seu crescente mercado de plantas ornamentais, piscicultura, essências e ecoturismo -, vamos, nos deparar com áreas em que a única possibilidade de exploração é o desmatamento integral e rasteiro, como forma de viabilizar a agricultura e a pecuária.¹³

Dessa forma, como admitirmos a procedência da alegação comum de que a proteção, conservação, preservação e recuperação do meio ambiente é obrigação do Estado? De onde decorre esse conclamado direito do particular em poluir, explorar e espoliar o que de fato pertence à coletividade, o bem de “todos” mencionado no artigo 225 da Constituição, ou, por outro lado, nada fazer para conservar ou recriar um ambiente são?

Tomando por exemplo a questão da água, bem considerado estratégico neste século que se inicia, com inegável valor econômico, e que pertence respectivamente à União e aos Estados, por força dos artigos 20, III e 26, I, da Constituição Federal, é imperioso que se tenha em mente que os particulares não podem, por atividades que tenham desenvolvido, deteriorar a sua qualidade ou limitar a sua utilização, ou deixar por sua inércia que estes bens esvaíam-se.

Seria absurdo pensar que o Estado, não obstante o prejuízo advindo para si e para a coletividade, com a contaminação da água por insumos agrícolas e industriais, deva ainda “pagar a conta” para atenuar os efeitos da erosão das camadas superficiais do solo, assoreamento de leitos de córregos e rios, alterações microclimáticas, ataque à fauna e prejuízos à produção agrícola, que são os efeitos causados ao meio ambiente, por exemplo, com a degradação das matas ciliares.

Se atentarmos ao que dispõem os artigos 225 da Constituição Federal e 191 da Constituição do Estado de São Paulo, em um primeiro momento teríamos um impulso inegável em identificar obrigação solidária Estado/particular, quanto às práticas de conservação, preservação e recuperação dos recursos naturais. Entretanto, não entendemos a posição mais correta.

Ao Estado competiria fornecer os meios, sob a forma de *linhas de crédito*, para que o particular, enquanto explorador da atividade econômica decorrente de seu direito de propriedade, jungido ao princípio da proteção do meio ambiente e submetido à função social da propriedade, realize este dever positivo em relação a seu domínio. Tal linha de entendimento, por sinal, encontra sustentáculo explícito, no Estado de São Paulo, junto ao artigo 191 da Constituição Paulista, interpretado de forma coordenada com os artigos 193, XIX, e 205, III, da mesma Constituição.

¹³ Antônio Herman V. Benjamin, op. cit., p.25, nota 11.

5. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DIREITOS HUMANOS

Cabe mencionar que a proteção do meio ambiente, hoje elevada à condição de direito fundamental do homem e da mulher, está inserida na chamada terceira geração dos direitos humanos. Esses valores são protegidos, portanto, não só constitucionalmente, mas também pelo Direito Internacional vigente, especialmente nas Cartas de Direitos e nos Tratados. São os assim denominados direitos humanos de solidariedade internacional, que rompendo as anteriores limitações aos indivíduos, estende sua proteção também aos povos. É a internacionalização dos direitos humanos, com a repressão à escravidão, ao genocídio, à tortura, às discriminações e mais recentemente em defesa das práticas democráticas, da paz, do meio ambiente, do desarmamento, do desenvolvimento, etc¹⁴:

Quando o artigo 225 da Constituição Federal institui, como direito de todos, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público e à coletividade o *dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*, torna patente a correlação entre o desenvolvimento sustentável e os direitos humanos, enquanto direito dos povos.

Fruto de uma preocupação iniciada com a Conferência das Nações Unidas de 1972, conhecida como Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente, a questão do desenvolvimento sustentável têm encontrado eco e proteção junto ao ordenamento jurídico nacional, desde os princípios e mecanismos assecuratórios elencados na Constituição federal às mais variadas legislações de tutela dos recursos naturais e meio ambiente.

A Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente, de 1992, coloca inclusive a questão do desenvolvimento sustentável sob a ótica da cooperação de todos os Estados e também dos indivíduos na tarefa essencial de erradicar a pobreza, de forma a reduzir as necessidades da maioria da população (Princípio 5).

O tom de mero apelo à cooperação entre os Estados na resolução do embate entre a exploração econômica e a necessidade de um modelo de sustentabilidade apta a conferir a todos os meios necessários à preservação ambiental, juntamente com a satisfação das necessidades de desenvolvimento não foi isento de críticas e aparentemente municia a tese da imensa dependência a que já devotam os governos, mesmo os mais centrais, em relação aos poderosos grupos econômicos que sustentam as suas economias e o fluxo de capitais, cada vez mais voláteis.

6. OS MECANISMOS INSTRUMENTAIS ASSECURATÓRIOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Se a Constituição inseriu de forma indiscutível o princípio ambiental do desenvolvimento sustentável, no artigo 225, que, juntamente com a função social da propriedade (artigo 5º, XXIII) e a sujeição da ordem econômica ao princípio da defesa do meio ambiente (artigo 170, VI), constituem os

¹⁴ *Teoria geral dos direitos humanos*, Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1996, p.55.

mecanismos formais mais eficientes da tutela de tais valores, por outro lado, dotou os operadores do direito também dos *mecanismos instrumentais*.

Vale dizer que tais instrumentos, com a moderna idéia dos *interesses difusos e coletivos*, que representaram, conforme atesta a doutrina, um hiato entre o direito público e privado¹⁵, foram extremamente potencializados. Prepondera, nesse campo, a atuação do Ministério Público, que não obstante co-legitimado, perdura praticamente solitário na defesa dos direitos transindividuais.

Dentre estes instrumentos para a efetivação da política ambiental destacam-se, sem sombra de dúvida, sob a ótica da atuação concreta, a *ação civil pública* e a *ação popular*.

JOSÉ AFONSO DA SILVA¹⁶ cita ainda a ação penal, o procedimento civil instaurado “pelo exercício da ação ordinária de reparação de dano”, o mandado de segurança coletivo (desde que as associações tenham, entre suas finalidades institucionais a proteção do meio ambiente), a tutela cautelar, execução específica e mandamento cominatório (cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer), estas últimas previstas na própria lei da ação civil pública. O permissivo constitucional encontra-se assegurado, a esse respeito, no § 3º do artigo 225.

Por sua vez, nós incluímos nesse rol o estudo de impacto ambiental, previsto constitucionalmente no inciso IV do § 1º do artigo 225, exigido “para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente”. Embora a repartição de competências possa ser entendida como um mecanismo assecuratório formal, permite que indiretamente sejam criados os mecanismos instrumentais para a defesa do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável.

Para exemplificar, o artigo 24 da Constituição Federal institui a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (inciso VI). Isto faz com que seja possível a criação de outros mecanismos ditos instrumentais, através de legislação infraconstitucional.

Trata-se da implementação de políticas públicas de proteção ambiental, possibilitadas pela repartição de competências. Estas, ao criarem os mecanismos concretos de atuação e fiscalização ambiental, fazem com que estes passem a ser considerados instrumentais.

7. CONCLUSÃO

Concluimos nossa exposição, observando que certamente o desenvolvimento é desejável, contudo pode e deve ser implementado com a observância das normas ambientais.

¹⁵ Não obstante já existam autores que refutam tal idéia, observando que o fenômeno pode ser compreendido dentro da esfera do próprio direito público.

¹⁶ Op. cit., p.219-226, nota 5.

7.1. A compatibilização entre produção, consumo e desenvolvimento, face à preservação ambiental, existe desde o advento da Lei Federal nº 6.938/81, que embora anterior à Constituição de 1988, foi recepcionada e institui a Política Nacional do Meio Ambiente. Essa Lei traz como um primeiro objetivo a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (artigo 4º), numa espécie de movimento precursor ao estatuído no artigo 225 da Carta Magna.

7.2. A qualidade de vida, entendida como valor preponderante, fez com que o legislador constituinte implementasse a noção de desenvolvimento sustentável ou mesmo fizesse com que os conceitos do desenvolvimento, da propriedade privada e da exploração econômica fossem relativizados e conjugados com a idéia da proteção ambiental. Seriam os mecanismos assecuratórios formais do desenvolvimento sustentável.

7.3. Se o artigo 225 da Carta Magna coloca o princípio do desenvolvimento sustentável sob sua proteção, por outro lado faz com que, nos artigos 170 e 186 a atividade econômica tenha que se adequar a algumas premissas básicas que vão, por sua vez, conduzir a este princípio.

7.4. A noção de propriedade privada, adstrita à obrigação do atendimento da função social, pelo inciso XXIII do artigo 5º, faz com que passe a existir ao titular do domínio a obrigação não só de preservá-lo, mas também recuperá-lo quando degradado ou tornado impróprio à continuidade da produção.

7.5. Entendemos, no que diz respeito à recuperação de áreas degradadas, que ao Estado competiria fornecer unicamente as linhas de crédito para que o particular realize este dever positivo em relação ao seu domínio.

7.6. Doutrinariamente, acreditamos que ao lado dos mecanismos assecuratórios formais do desenvolvimento sustentável, encontram-se os mecanismos que qualificamos como instrumentais, potencializados pela moderna noção de interesses difusos e coletivos.

7.7. A ação civil pública (seja através da ação principal, da tutela cautelar ou da execução específica e mandamento cominatório), ao lado da ação popular, constituem os meios mais efetivos de atuação concreta na defesa do meio ambiente e na busca do desenvolvimento sustentável, embora a doutrina cite ainda a ação penal, o procedimento civil instaurado “pelo exercício da ação ordinária de reparação de dano” e o mandado de segurança coletivo. A este rol, certamente não exaustivo, juntamos o estudo de impacto ambiental.

7.8. Por fim, outros mecanismos são admissíveis, desde que possam ser reputados instrumentais e atuem concretamente na proteção ambiental. Isso seria possível através da repartição constitucional de competências, que permite à União, Estados e Distrito Federal legislarem sobre proteção do meio ambiente (artigo 24, VI), observados, naturalmente, os próprios limites extraídos da interpretação da Constituição como um organismo único.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Fernando Barcellos de. Teoria Geral dos Direitos Humanos. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1996.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Curso de Direito Ambiental: Doutrina, Legislação e Jurisprudência. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

BENJAMIN, Antônio Herman V. Reflexos sobre a Hipertrofia do Direito de Propriedade na Tutela da Reserva Legal e das Áreas de Preservação Permanente. In: Congresso Internacional de Direito Ambiental. 5 ANOS APÓS A ECO-92. São Paulo: IMESP, 1997.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco, RODRIGUES, Marcelo Abelha. Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável. São Paulo: Max Limonad, 1997.

GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MELO, Mônica de. Meio Ambiente, Desenvolvimento e Constituição. In: Advocacia Pública e Sociedade, ano II, nº 3. Figueiredo, Guilherme José Purvin de (org.). Publicação Oficial do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública. São Paulo: Max Limonad, 1998. p.287-300.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 12.ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. Direito Ambiental Constitucional. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

TRINDADE, José Damião de Lima. Anotações sobre a História Social dos Direitos Humanos. Direitos Humanos: Construção da Liberdade e da Igualdade. In: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado. São Paulo: C.E. da P.G.E., 1998.

TRUJILLO, Eulalia Moreno. La Proteccion Juridico-Privada del Medio Ambiente y La Responsabilidad por su Deterioro. Barcelona: JM Bosch, 1991.

(*) O autor é Procurador da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Coordenador da área de Administração e Serviços Gerais e da Revista Jurídica 9 de Julho, com especialização na área de interesses difusos e coletivos, pela Escola Superior do Ministério Público de São Paulo.