



**Escola Superior Dom Helder Câmara
Programa de Pós-Graduação em Direito
MESTRADO**

Tarcísio Henriques Filho

**O CONTEÚDO JURÍDICO DA IDEIA
DE DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL**

Belo Horizonte – MG

Outubro, 2013

Tarcísio Henriques Filho

**O CONTEÚDO JURÍDICO DA IDEIA
DE DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Dr. Émilien Vilas Boas Reis.

Belo Horizonte – MG

Outubro, 2013

ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER CÂMARA

Tarcísio Henriques Filho

O CONTEÚDO JURÍDICO DA IDEIA

DE DESENVOLVIMENTO

SUSTENTÁVEL

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovado em: __/__/__

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Émilien Vilas Boas Reis

Orientador e Professor da Escola Dom Helder Câmara

Professor Membro: Prof(a) Dr.(a) Beatriz Souza Costa

Professor Membro: Prof. Dr. Álvaro Ricardo de Souza Cruz

“O verdadeiro desastre começou com aquilo que hoje designamos ‘progresso’ e
‘desenvolvimento’”
(Frase que acompanha mensagens eletrônicas da INFRAERO).

“Se algum assunto possui um caráter de grandeza que ultrapassa
os horizontes humanos, é certamente o da proteção dos bens eternos,
dos quais somos os detentores passageiros e responsáveis”
(Duque de Brabante, 1933).

“O corvo nada em ouro
nem o céu estraga o voo
nem o voo dana o céu”

(Paulo Leminski, 1991,
La vie en close).

Para Vânia.

Por tudo.

RESUMO

Compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preocupação ambiental tem sido objeto de uma infindável discussão doutrinária. Veiga, por exemplo, chega a afirmar que “Com quase setenta anos de governança global do desenvolvimento gravemente desconectada de preocupações com a biosfera (...), e quarenta anos de governança ambiental global bastante prejudicada por tal incongruência (...), é como se ainda não tivesse saído do papel o belo projeto de desenvolvimento sustentável consagrado na Rio-92” (Veiga, 2013, pág. 79). A construção do sentido dessa expressão, assim, é algo ainda a ser realizado. Nossa proposta, neste trabalho, é estruturar-lhe o conteúdo jurídico através de considerações jurídicas e econômicas sobre os termos que a compõem, considerando também a necessária contribuição filosófica, já que só se alcançará a síntese do desenvolvimento econômico e da proteção ambiental, interesses em aparente conflito, com uma postura indagativa que conjugue a necessidade cada vez maior e mais crescente de bens e serviços com a imprescindibilidade de se garantir o mínimo existencial às gerações futuras.

ABSTRACT

Reconciling economic development with the environmental concern has been the subject of an endless doctrinal discussion. Veiga, for example, asserted that “With almost seventy years of global governance of development severely disconnected from the concerns with the biosphere (...), and forty years of a global environmental governance quite adversely affected by such incongruity (...), it is as if this beautiful project of sustainable development enshrined in Rio-92 had not consolidated yet” (Veiga, 2013, p. 79). The construction of the meaning of these words is something that has yet to be done. Our proposal, in this work, is to structure the legal content by means of legal and economic considerations on the terms that are part of this expression, also considering the necessary philosophical contribution, since a summary of the economic development and environmental protection, interests in apparent conflict, will only be achieved with a speculative posture that combines the increasing need of goods and services with the essential need to ensure the minimum required for the future generations to survive.

**O CONTEÚDO JURÍDICO DA IDEIA
DE DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL**

SUMÁRIO:

1. Considerações iniciais.....	11
2. Considerações jurídicas sobre desenvolvimento sustentável.....	12
2.1. A abordagem doutrinária tradicional da ideia de desenvolvimento sustentável.....	12
2.2. A contribuição das comissões e conferências internacionais para compreensão da ideia de desenvolvimento sustentável.....	25
2.3. A jurisprudência estrangeira e o sentido de desenvolvimento sustentável.....	30
2.4. A doutrina estrangeira e o desenvolvimento sustentável.....	35
2.5. A jurisprudência brasileira e o desenvolvimento sustentável.....	43
2.6. Notas conclusivas.....	55
3. Considerações econômicas sobre desenvolvimento sustentável.....	59
3.1. A economia e sua razão “mecânica”.....	61
3.2. Economia e desenvolvimento: critérios avaliativos.....	63
3.3. A técnica como instrumento de intervenção econômica e suas concepções.....	71
3.4. A resistência à hegemonia do econômico.....	79
3.5. Notas conclusivas.....	83
4. Considerações filosóficas.....	85
4.1. Sociedade, natureza e cultura.....	85
4.2. O sentido de natureza.....	90
4.3. O sentido de cultura.....	92
4.4. Notas conclusivas.....	96

5. A noção de bloco de constitucionalidade e sua contribuição para a formação de um conteúdo jurídico de desenvolvimento sustentável.....	100
6. O conteúdo jurídico do desenvolvimento sustentável.....	105
7. Considerações finais.....	116
8. Bibliografia.....	120

1. Considerações iniciais

Não há disposição normativa no texto da Constituição brasileira que trate expressamente do princípio do desenvolvimento sustentável.

O art. 225 da Constituição, base fundamental do direito ambiental no texto constitucional, estabelece que “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”.

Os demais parágrafos desse artigo estabelecem, sem mencionar expressamente o princípio acima indicado, disposições fixando desde algumas “incumbências” para o Poder Público (como no caso do § 1º) até a vinculação das instalações de usinas nucleares em território nacional a lei federal específica (o que é matéria do último parágrafo, o 6º)¹.

A construção do sentido do princípio do desenvolvimento sustentável e do seu próprio contorno constitucional, assim, é feita inferindo-o desses dispositivos.

Com razão, então, Machado, ao afirmar que “trata-se de um princípio implícito”, já que a “Constituição não utiliza a expressão ‘desenvolvimento sustentável’”².

Os contornos jurídicos da “expressão”, assim, não estão precisamente definidos.

Apresentando um levantamento das manifestações doutrinárias e das decisões de diferentes tribunais, demonstraremos que não existe segura definição jurídica do princípio, que em muitas ocasiões é confundido com outros princípios, principalmente o da precaução e o da prevenção³.

¹ Eis o texto dos dispositivos constantes dos parágrafos do art. 225 da Constituição: “§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. § 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. § 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. § 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. § 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. § 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas”.

² MACHADO, Paulo Affonso Leme, Direito ambiental brasileiro, São Paulo: Malheiros Editores, 2012, 20ª edição, pág. 89.

A seguir, buscando elementos teóricos para a construção desse sentido jurídico, tomamos emprestado das ciências econômicas considerações sobre o sentido de desenvolvimento e de sustentabilidade, enfatizando, entretanto, que as avaliações econômicas precisam ser tomadas com critério.

Depois, como elemento essencial para atribuição de sentido à expressão, apresentamos as considerações de alguns filósofos, enfatizando a necessária vinculação entre o sentido do princípio e as questões discutidas por eles, no que se refere à construção de sentido de cultura e de natureza.

Buscamos, com tudo isso, dar concretude jurídica ao princípio do desenvolvimento sustentável, de modo a assegurar que as ações humanas sejam avaliadas, juridicamente, através da ideia que tal princípio busca assegurar, ou seja, a possibilidade de uma vida com qualidade e de condições adequadas para a defesa e preservação dessa mesma vida para “as presentes e futuras gerações”.

2. Considerações jurídicas sobre desenvolvimento sustentável

2.1. A abordagem doutrinária tradicional da ideia de desenvolvimento sustentável

Nossa doutrina jurídica procura construir o sentido de *desenvolvimento sustentável* a partir da conjugação de duas questões: a do desenvolvimento econômico e a da preservação ambiental.

Amado, por exemplo, diz que a “síntese” “[d]o conteúdo jurídico básico” do desenvolvimento sustentável:

Decorre de uma ponderação que deverá ser feita casuisticamente entre o direito fundamental ao desenvolvimento econômico e o direito à preservação ambiental. É aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de existência digna das gerações futuras. Aplica-se aos recursos naturais renováveis⁴.

³ GOMES ensina que o princípio da prevenção, “também conhecido como princípio da Precaução, da Prudência ou da Cautela, está inscrito na Declaração do Rio (Princípio n. 15): 'Com o fim de proteger o meio ambiente, os estados devem aplicar amplamente o critério de precaução (...). Quando haja perigo de dano grave ou irreversível, a falta de uma certeza absoluta não deverá ser utilizada para postergar-se a adoção de medidas eficazes em função do custo para impedir a degradação do meio ambiente'”, e que ele deve “ser entendido da seguinte forma: 'existindo dúvida se uma atividade é ou não degradadora do meio ambiente, não deve a mesma ser realizada até que se tenha a certeza absoluta de que não será ela adversa ao ambiente'. Consiste em posicionamento eminentemente preventivo, que visa a evitar danos irreparáveis ao meio ambiente, até porque, na maioria das vezes, inviável a reposição ao *status quo ante*. Com efeito, após a ocorrência in concreto da degradação ao meio ambiente, sua reparação é de regra extremamente difícil e custosa, quando não impossível” (GOMES, Luís Roberto, Princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente, in *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: RT, nº 16, pág. 178). PAZZAGLINI FILHO, na mesma linha, ensina que esse princípio significa que o Poder Público deve ter “prudência na utilização dos bens ambientais, diligenciando (...) para evitar riscos ou perigo ao meio ambiente decorrentes de atividades públicas e privadas potencialmente poluidoras” (PAZZAGLINI FILHO, Marino, Princípios Constitucionais e Improbidade Administrativa Ambiental, in *Revista de Direito Ambiental*, nº 17, São Paulo: Ed. RT, pág. 113).

⁴ AMADO, Frederico Augusto Di Trindade, *Direito ambiental esquematizado*, São Paulo: Ed. Método, pág. 57.

Há nessa síntese uma limitação problemática do sentido jurídico possível do termo, sobretudo quando se vincula tal sentido a sua avaliação “casuística” e quando se restringe sua “aplicação” aos casos dos recursos naturais renováveis.

Nusdeo associa o princípio à equidade. Em suas palavras, a expressão tem “grande prestígio nos dias atuais, (...) desempenhando uma função retórica”, colocando-se a questão se “[s]eria possível extrair-lhe também um significado normativo”⁵.

Para a mesma autora, “[a] expressão, notoriamente vaga, surgiu como um termo consensual que permitia acomodar as posições e expectativas diversas dos diferentes países e das diversas correntes intelectuais”⁶.

Ainda segundo Nusdeo,

A expressão desenvolvimento sustentável acabou por expressar um consenso abstrato que está muito longe dos entendimentos concretos dos diferentes países no tocante à mudança dos seus padrões de produção, consumo e, sobretudo, da distribuição entre si desses ônus. (...) Se essa é a situação no âmbito das relações internacionais, tampouco no âmbito interno os contornos do que se entende como sustentabilidade têm se desvencilhado dos conflitos de interesse mais imediatos de setores econômicos específicos, a exemplo das discussões sobre a revogação do Código Florestal de 1965. Além disso, a questão das características do desenvolvimento possível e desejável de regiões ecologicamente ricas, como a Amazônia ou o Vale do Ribeira, no Brasil, está longe de angariar opiniões consensuais. Como permitir aos habitantes desses locais uma melhoria das suas condições de vida negando-lhes a opção de formas de desenvolvimento tradicionais, altamente impactantes ao meio ambiente?⁷.

⁵ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira, *Pagamento por serviços ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica*, São Paulo: Atlas, 2012, págs. 5 e 6.

⁶ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira, obra citada, pág. 6. A mesma autora, lançando mão de considerações formuladas por Marcos Nobre, apresenta o surgimento da discussão da questão ambiental no âmbito internacional dizendo que: “(...) a questão da relação ambiental com o desenvolvimento econômico foi levada ao cenário internacional na Conferência de Estocolmo de 1972. Essa conferência, por sua vez, teve seus debates pautados pela publicação de trabalhos acadêmicos sobre o tema, os quais seguiam uma linha malthusiana, vale dizer, apontavam consequências catastróficas para o crescimento populacional e o aumento do uso dos recursos naturais em decorrência do crescimento econômico. Esses trabalhos são, basicamente, o ‘The population bomb’, de Paul Erlich, o ‘The tragedy of commons’, de Garrett Hardin, e o ‘The limits to growth’, coordenado por Meadows. Os dois primeiros são do ano de 1968; e o terceiro, encomendado pelo Clube de Roma, é de 1972. As posições no sentido da conveniência da contenção do processo de crescimento econômico levaram os países do Terceiro Mundo a uma posição oposicionista à temática da cooperação internacional para a proteção ambiental e aos países desenvolvidos que a defendiam. Mesmo nos países desenvolvidos, muitos defendiam a possibilidade de conciliação do crescimento com a preservação ambiental por meio do desenvolvimento de novas tecnologias. Embora os conceitos de crescimento e desenvolvimento econômico não fossem entendidos como colidentes, pressupunha-se a prioridade do primeiro para a consecução do segundo. (...). A trajetória das negociações internacionais quanto à equação da relação entre meio ambiente e desenvolvimento econômico nos anos 70 e início dos 80 será marcado, portanto, por uma linha de resistência dos países em desenvolvimento combinada com iniciativas que tentaram apresentar a questão a partir da desigualdade na apropriação dos recursos entre os países e entre grupos sociais dentro dos países, questionando o padrão das relações econômicas internacionais”. Depois de apresentar esses traços históricos da discussão em torno do termo, NUSDEO apresenta ou formula uma avaliação positiva sobre as discussões internacionais, pontuando que não é fácil dar concreção ao conceito. Diz ela, nesse sentido, que “(...) se é possível reconhecer méritos na institucionalização do conceito e na posição conquistada pela questão ambiental na agenda internacional possibilitados, é preciso refletir acerca da capacidade dos países, unilateralmente ou em cooperação, de superar a vagueza da expressão por meio da operacionalização do conceito”.

⁷ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira, obra citada, págs. 7 e 8.

Dessas palavras podemos extrair a importância de se estabelecer de modo preciso um sentido jurídico para a expressão *desenvolvimento sustentável*.

A sugestão de Nusdeo, nesse sentido, é a seguinte:

Em razão das discussões que estiveram na base de sua origem e dos conflitos por trás da organização das economias nacionais em modos compatíveis com a preservação ambiental, o conceito de desenvolvimento sustentável acabou por carregar exigências de caráter econômico e social, ao lado das especificamente ambientais. Políticas para um desenvolvimento sustentável exigiriam um tripé formado por essas dimensões. Devem ser evitadas opções nos dois extremos, isto é, um crescimento ambientalmente destrutivo, mas socialmente benéfico ou um crescimento ambientalmente benéfico, mas destrutivo em termos sociais. Isso sem contar as anacrônicas fórmulas de crescimento ambientalmente degradadoras e socialmente excludentes⁸.

Esta ideia de tripé tem servido de elemento comum para os que procuram delimitar o sentido de desenvolvimento sustentável.

Assim, por todos, podemos citar Gerd Winter, que, antes de apresentar uma visão mais adequada para o binômio, aborda o sentido que lhe é usualmente atribuído:

(...) Embora nem sempre claramente focado, “desenvolvimento sustentável”, nestas afirmações, é o termo genérico para um extenso número de preocupações que, todavia, podem ser resumidas em três conceitos globais: bem-estar social, economia e meio ambiente.

É verdade que o conceito dos três pilares desafiou ambientalmente políticas e setores legais indolentes a levarem em conta as implicações ambientais. Contudo, se faz necessário adotar uma conotação existencial de sustentabilidade, que ainda está distante, “para adicionar cor, textura e sobra à nossa interpretação da lei”.

Na versão do Relatório da Comissão Brundtland e de estudiosos que têm reforçado este aspecto nos eventos que se seguem, o “desenvolvimento sustentável” significa que o desenvolvimento socioeconômico permanece “sustentável”, isto é, suportado por sua base, a biosfera.

Assim, a biosfera torna-se de “fundamental” importância. A economia e a sociedade são parceiros mais fracos, pois a biosfera pode existir sem os humanos, mas os humanos certamente não podem existir sem a biosfera. Portanto, humanos, enquanto exploram a natureza, devem respeitar suas limitações, uma necessidade que eles são capazes de preencher, uma vez que possuem o potencial da razão e então, os padrões alternativos de ponderação do comportamento. O quadro apropriado é, portanto, não de três pilares, mas sim um fundamento e dois pilares apoiando-o. (...)

Em contraposição, na versão dos três pilares, o termo “sustentável” perde sua referência para este material de base, e meramente significa que estes três aspectos devem coexistir como entidades equivalentes. No caso de conflitos, eles devem ser balanceados, considerações mútuas tomadas e compromissos estabelecidos.

Como a biosfera (embora objetivamente flexível a certa medida) não pode refletir nela própria e no seu relacionamento com os humanos, e como o conceito dos três pilares é imprudente e descompromissado, ele leva facilmente a compromissos simulados. Sacrifícios da natureza, utilizados para o destaque na economia a curto prazo ou para interesses sociais, podem tornar-se destrutivos para a própria economia e sociedade, a longo prazo⁹.

Sirvinskas, a partir dessas considerações, apresenta uma versão distinta desse tripé, afirmando que ele substitui “o significado de sustentabilidade dos recursos ambientais”. Para ele,

⁸ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira, obra citada, pág. 9.

⁹ WINTER, Gerd, *Desenvolvimento sustentável, ogm e responsabilidade civil na união europeia*, São Paulo: Campinas: Millennium Editora, 2009, págs. 4 e 5.

neste sentido, “(...) o significado de sustentabilidade dos recursos ambientais vem cada vez mais sendo substituído por três pilares, resumidos em equivalência social, questões econômicas e ecológicas”¹⁰.

Mas, de modo assertivo, a partir dessas considerações, aduz que “[o] conceito de pilares é amplo demais para se tornar aceitável como princípio legal, razão pela qual deve procurar uma terceira definição a ser discutida”, sendo que tal definição pressupõe “uma vida social, econômica e ambientalmente sustentável”¹¹.

Entendemos que o “tripé formado” pelas dimensões econômicas, sociais ou culturais e ambientais pode ser agregado numa única dimensão: a jurídica.

Na construção do sentido da expressão, Sirvinskaskas assevera que o seu conteúdo é a “Justiça ambiental”¹². Para ele,

A palavra sustentável está relacionada ao processo de desenvolvimento e voltada para determinada finalidade, ou seja, a melhoria da qualidade de vida das pessoas no mundo. O conceito de desenvolvimento encerra um sentido de continuidade temporal, sem definição de suas dimensões. O conceito sustentável, por sua vez, expressa um sentido de tempo – curto, médio e longo prazo – e se evolui com o passar deste pelo menos até o momento em que as pessoas terão alcançado o mesmo grau de bem estar em todos os níveis.

O crescimento econômico desenfreado tem causado degradação ao meio ambiente. Isso coloca em risco o futuro da humanidade. Como solucionar esse conflito? Tenta-se encontrar alternativas para minimizar a degradação ambiental como o chamado desenvolvimento sustentável. Pretende-se, com isso, harmonizar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental, objetivando proporcionar uma qualidade de vida adequada à comunidade. A isso resolveu-se denominar princípio do desenvolvimento sustentável, o qual procura conciliar a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico para a melhoria da qualidade de vida do homem, buscando a utilização racional dos recursos naturais não renováveis com o objetivo de alcançar a tão propalada justiça social. Também é conhecido como meio ambiente ecologicamente equilibrado ou ecodesenvolvimento¹³.

O mesmo autor ainda relaciona esse princípio a três dispositivos normativos, lembrando que ele é “um dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente a ser alcançado”, como

¹⁰ SIRVINSKAS, Luís Paulo, *Tutela constitucional do meio ambiente: interpretação e aplicação das normas constitucionais ambientais no âmbito dos direitos e garantias fundamentais*, São Paulo: Editora Saraiva, 2010, 2ª edição, pág. 185.

¹¹ SIRVINSKAS, 2010, pág. 185.

¹² SIRVINSKAS, 2010, pág. 183.

¹³ SIRVINSKAS, 2010, págs. 183 e 184.

estabelecido no inciso I, art. 4º, da Lei nº 6.938/81¹⁴, e pode ser extraído de dois princípios da Declaração do Rio-92, os princípios três e quarto, que têm a seguinte redação:

Princípio 3 - “O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras”; e

Princípio 4 - “Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste”.

Nas considerações que faz da expressão *desenvolvimento sustentável*, Machado aduz que ela reúne palavras contraditórias e cita passagem de Bárbara Stark: “Ele contém, em si mesmo, uma desconstrução, no qual um termo interminavelmente desmancha o outro”¹⁵.

A partir dessa constatação, é frequente o reconhecimento de que nem sempre os aspectos ambientais foram considerados com a mesma importância atribuída aos aspectos econômicos dessas questões¹⁶. De maneira geral, as considerações econômicas prevalecem, atribuindo caráter secundário aos aspectos ambientais envolvidos nessas questões.

Os autores que tratam da matéria, como adiante destacaremos, quando não restringem o sentido do termo, enfatizam a vinculação das ações públicas aos interesses econômicos. Entendemos que tal vinculação só será reduzida se buscarmos a construção de um sentido jurídico próprio, mais adequado, para a ideia de desenvolvimento sustentável.

Com síntese precisa, Veiga assenta que a expressão *desenvolvimento sustentável*, que “ganhará cada vez mais sentido”, é legitimada pelo “desejo coletivo de que o desenvolvimento

¹⁴ Esse dispositivo normativo tem a seguinte redação: “Art 4º - 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, dos Territórios e dos Municípios; III - ao estabelecimento de critérios e padrões de 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 de 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”.

¹⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme, obra citada, págs. 73 e 74 e nota 38, pág. 74.

¹⁶ MACHADO, por exemplo, assevera que “De longa data, os aspectos ambientais foram desatendidos nos processos de decisões, dando-se um peso muito maior aos aspectos econômicos. A harmonização dos interesses em jogo não pode ser feita ao preço da desvalorização do meio ambiente ou da desconsideração de fatores que possibilitam o equilíbrio ambiental” (MACHADO, Paulo Affonso Leme, obra citada, pág. 74). Tal afirmação já demonstra a importância de se trabalhar ou reavaliar os sentidos dessas questões, de modo a alcançarmos uma “harmonização” ou compatibilização, não só dos interesses envolvidos, ou “em jogo”, como mencionado na passagem acima transcrita, mas das políticas econômicas e das ações ambientais.

venha a ser sustentável”, ou seja, “que o crescimento econômico respeite os limites da natureza, em vez de destruir seus ecossistemas”¹⁷.

Cria-se, assim, limitação clara aos interesses econômicos – e é precisamente isso o que deve balizar o sentido jurídico da expressão.

Desenvolvimento, na perspectiva tradicional e que se deseja ultrapassar, importa unicamente na “expansão quantitativa” do sistema econômico, ou do simples crescimento da economia.

Como destaca Machado, citando Herman Daly, um economista *senior* do Banco Mundial,

A mudança de visão envolve a substituição da norma econômica de expansão quantitativa (crescimento) por aquela da melhoria da qualitativa (desenvolvimento) como caminho para um futuro progresso. Essa mudança encontra resistência da maioria das instituições econômicas e políticas, que estão alicerçadas no tradicional crescimento quantitativo¹⁸.

Por isso, os autores que enfrentam essa questão se limitam a enfatizar a consequência da sustentabilidade para tais questões. É o que faz, por exemplo, o embaixador Marcos Azambuja, em transcrição feita por Machado,

(...) A adição do conceito de sustentabilidade ao desenvolvimento lhe dá duas características novas; primeiro, pela primeira vez ela se universaliza, pois não há qualquer país que não seja sócio da ideia de desenvolvimento sustentável, mesmo e sobretudo os ricos. Em segundo lugar, de certa maneira esse casamento entre o desenvolvimento e o meio ambiente tirou do meio ambiente talvez o seu pecado mais terrível, que é um ingrediente desumano que ele contém, a ideia de que o homem é apenas uma espécie entre milhares de outras espécies (...) ¹⁹.

Depois de relacionar tais considerações e buscando uma síntese dos aspectos relevantes do conceito em questão, Machado, citando contribuição de Alejandro Lago Candeira, menciona, como sentidos da ideia de desenvolvimento, quatro “princípios”: o “princípio da integração”, o princípio da “equidade intergeracional”, o princípio do “uso sustentável” e o princípio da “equidade intrageracional”²⁰.

Não nos parece que a ideia de desenvolvimento sustentável só possa ser definida a partir desses mencionados princípios ou elementos, nem muito menos que ela fique subjugada às

¹⁷ VEIGA, José Eli da, Os desafios do desenvolvimento sustentável no Brasil, in PÁDUA, José Augusto (org.), *Desenvolvimento, Justiça e Meio Ambiente*, Belo Horizonte: Editora UFMG, São Paulo: Ed. Peirópolis, pág. 156. De acordo com o mesmo autor, na mesma passagem, só assim é que se dará “uma chance às gerações futuras para que também possam progredir”.

¹⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme, obra citada, pág. 74.

¹⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme, obra citada, págs. 74 e 75.

²⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme, obra citada, pág. 76. Nesse ponto, vale transcrever as considerações feitas pelo mencionado professor paulista: “Na conceituação empreendida (...) cabe ressaltar que ‘o princípio do desenvolvimento sustentável é uma combinação de diversos elementos ou princípios: a integração da proteção ambiental e o desenvolvimento econômico (princípio da integração); a necessidade de preservar os recursos naturais para o benefício das gerações futuras (equidade intergeracional); o objetivo de explorar os recursos naturais de forma sustentável (uso sustentável); e, por último, o uso equitativo dos recursos (equidade intrageracional)’ ”.

hipóteses restritivas que acima indicamos ou se ligue indelevelmente aos sentidos econômicos atribuídos à expressão.

Ou nos conformamos com a importância concreta da ideia, e definimos suas consequências jurídicas, ou é mais adequado descartá-la de modo a trabalhar as questões envolvidas a partir dos “subprincípios” relacionados pelo mencionado professor paulista, sem recorrer à estruturação de um princípio jurídico unificador dos aspectos daqueles mencionados “subprincípios”.

Antunes encara o desenvolvimento sustentável como direito que “materializa” o que chama de princípio do desenvolvimento.

Para ele,

O princípio do desenvolvimento, (...), materializa-se no direito ao desenvolvimento sustentável, que se encontra presente em diferentes textos normativos nacionais e internacionais. Há, evidentemente, uma zona de fricção entre o princípio do desenvolvimento e o chamado princípio da precaução, (...). Compreender e harmonizar ambos os princípios é essencial para que se possa alcançar um nível ótimo de proteção ambiental²¹.

Outras contribuições doutrinárias trabalham com observações parecidas.

Fiorillo, por exemplo, vê o princípio do desenvolvimento sustentável “esculpido no *caput* do art. 225” da Constituição Federal de 1988. O mencionado autor afirma o seguinte:

Constata-se que os recursos ambientais não são inesgotáveis, tornando-se inadmissível que as atividades econômicas desenvolvam-se alheias a esse fato. Busca-se com isso a coexistência harmônica entre economia e meio ambiente. Permite-se o desenvolvimento, mas de forma sustentável, planejada, para que os recursos hoje existentes não se esgotem ou tornem-se inócuos. Dessa forma, o princípio do desenvolvimento sustentável tem por conteúdo a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação

²¹ ANTUNES, Paulo de Bessa, *Direito ambiental*, São Paulo: Editora Atlas, 2012, 14ª edição, pág. 26. O mesmo autor caracteriza o princípio do desenvolvimento lançando mão de documentos internacionais, mais especificamente o Relatório Brundland, do qual cita a seguinte passagem: “A administração do meio ambiente e a manutenção do desenvolvimento impõem sérios problemas a todos os países. Meio ambiente e desenvolvimento não constituem desafios separados; estão inevitavelmente interligados. O desenvolvimento não se mantém se a base de recursos ambientais se deteriora; o meio ambiente não pode ser protegido se o crescimento não leva em conta as consequências da destruição ambiental. Esses problemas não podem ser tratados separadamente por instituições e políticas fragmentadas. Eles fazem parte de um sistema complexo de causa e efeito” (ANTUNES, Paulo de Bessa, obra citada, pág. 26).

satisfatória entre os homens e destes com o seu ambiente, para que as futuras gerações também tenham oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que temos hoje à nossa disposição²².

Nessas considerações deparamos com as associações que passaram a parametrizar o sentido do desenvolvimento econômico. Como diz Fiorillo, as atividades econômicas não poderiam mais “se desenvolve[r] alheias aos fatos contemporâneos”, de modo que a “preservação do meio ambiente passou a ser palavra de ordem, porquanto sua contínua degradação implicar[ia] diminuição da capacidade econômica”²³ dos diferentes países.

Em linhas gerais, podemos afirmar que as atividades humanas, sobretudo econômicas, passaram a “ser compreendida[s] de forma mais restritiva”, sendo balizadas pela ideia de preservação do meio ambiente.

Temos aí uma clara inversão de prioridades: o que antes era visto como algo sem limites desejáveis – o desenvolvimento econômico – passa a ser balizado ou norteado por limites fixados ou fixáveis e por algumas restrições, que, como sustentamos, devem ter natureza jurídica, sob pena de não servirem de limites necessários às ações dos agentes econômicos.

Em regra, a ideia de processo de desenvolvimento tem sido associada com o crescimento econômico, em que se prioriza uma só das vertentes envolvidas na questão em detrimento das outras: a economia.

Como destaca Mendes,

A esse processo [processo civilizatório] é que, contemporaneamente, se convencionou, com maior ou menor propriedade, chamar desenvolvimento. Mas ao longo da história os três componentes do desenvolvimento – o ecológico, o econômico e o ecumênico – não têm comparecido com pesos equivalentes, no cultivo das civilizações. O processo de desenvolvimento, sobretudo na sociedade industrial, neotécnica, afeta a natureza. Depreda-a. Consome-a. Se a queremos conservar, devemos

²² FIORILLO, Celso Antonio Pacheco, *Curso de direito ambiental brasileiro*, São Paulo: Editora Saraiva, 2007, 8ª edição, págs. 29 e 30. O mesmo autor ainda faz uma interessante observação sobre a interligação ou condicionalidade do desenvolvimento econômico com o sentido do conceito de desenvolvimento sustentável: “A compreensão do instituto reclama a sua contextualização histórica. Isso porque sabemos que o liberalismo tornou-se um sistema inoperante diante do fenômeno da revolução das massas. Em face da transformação sociopolítica-econômica-tecnológica, percebeu-se a necessidade de um modelo estatal intervencionista, com a finalidade de reequilibrar o mercado econômico. Com isso, a noção e o conceito de desenvolvimento, formados num Estado de concepção liberal, alteraram-se, porquanto não mais encontravam guarida na sociedade moderna. Passou-se a reclamar um papel ativo do Estado no socorro dos valores ambientais, conferindo outra noção ao conceito de desenvolvimento. A proteção do meio ambiente e o fenômeno desenvolvimentista (sendo composto pela livre iniciativa) passaram a fazer parte de um objetivo comum, pressupondo ‘a convergência de objetivos das políticas de desenvolvimento econômico, social, cultural e de proteção ambiental’. A busca e a conquista de um ‘ponto de equilíbrio’ entre o desenvolvimento social, o 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. Como se percebe, o princípio possui grande importância, porquanto numa sociedade desregrada, à deriva de parâmetros de livre concorrência e iniciativa, o caminho inexorável para o caos ambiental é uma certeza. Não há dúvida de que o desenvolvimento econômico também é um valor precioso da sociedade. Todavia, a preservação ambiental e o desenvolvimento econômico devem coexistir, de modo que aquela não acarrete a anulação deste”.

²³ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco, obra citada, pág. 31.

renunciar às pretensões de desenvolvimento – desse desenvolvimento –, ou pelo menos apequená-las. (...) É que, tal como nos acostumamos a ver e fazer o desenvolvimento, o seu motor é o crescimento econômico. E a sua motivação é a satisfação de demandas humanas de caráter material. A essa luz (assim nos ensina a corrente central do pensamento econômico), a terra, ou a natureza, é apenas um fator de produção, juntamente com o capital e o trabalho. Ou, mais precisamente, é um condicionante externo dos sistemas de produção. A ecologia é uma externalidade da economia²⁴.

Como afirma Jonas, citado por Mendes, “novos tipos e as novas dimensões do agir reclamam uma ética de previsão e da responsabilidade que lhes seja comensurável e que é tão nova como o são as eventualidades que devem enfrentar”²⁵.

Hans Jonas, de fato, sustenta a importância da ética, aduzindo, no que interessa, o seguinte:

(...) no caso da ética é preciso dizer que ela tem de existir. Ela tem de existir porque os homens agem, e a ética existe para ordenar suas ações e regular seu poder de agir. Sua existência é tanto mais necessária, portanto, quanto maiores forem os poderes do agir que ela tem de regular. Assim como deve estar adaptado à sua magnitude, o princípio ordenador também deve adaptar-se ao tipo de ação que se deve regular. Por isso, capacidades de ação de um novo tipo exigem novas regras da ética, e talvez mesmo uma ética de novo tipo. (...) Até aqui demonstramos a pertinência das pressuposições: o nosso agir coletivo-cumulativo-tecnológico é de um tipo novo, tanto no que se refere aos objetos quanto à sua magnitude. Por seus efeitos, independentemente de quaisquer intenções diretas, ele deixou de ser eticamente neutro. Com isso se inicia a tarefa propriamente dita, a de buscar uma resposta²⁶.

Essa apontada “ética de previsão e da responsabilidade” dá, assim, um novo contorno à ideia de desenvolvimento, buscando compatibilizar os termos envolvidos na questão e permitindo a construção do apontado sentido jurídico para a expressão.

Nesse sentido, Mendes destaca que “as duas apostas” – “meio ambiente e desenvolvimento” – “devem, afinal, concertar-se, (...), numa proposta articulada, harmônica, ambivalente. Ou se conseguirá inventar um formato de desenvolvimento com preservação do meio ambiente, ou já não haverá meio ambiente nem desenvolvimento”.

²⁴ MENDES, Armando Dias, Breve itinerário dos ecossistemas à ecopoesia: Acheegas para o seu traçado, in BURSZTYN, Marcel (Organizador), *Para pensar o desenvolvimento sustentável*, São Paulo: Editora Brasiliense, 1993, pág. 15. No desenvolvimento dessas ideias, MENDES aduz que “Na prática, a natureza como um todo é olhada e manuseada como um depósito, uma despensa ou almoxarifado do qual o homem pode retirar, *ad eternum*, os seus alimentos, e os processos produtivos podem extrair suas matérias-primas e (...) suas fontes de energia. Fala-se em recursos naturais. Trabalha-se com a noção de dotação ou estoque de recursos naturais. Assim, a ecologia abastece a economia. (...) (...) ao interferir na natureza, o processo civilizatório transforma-a”.

²⁵ JONAS, Hans, *apud* MENDES, Armando Dias, Breve itinerário dos ecossistemas à ecopoesia: Acheegas para o seu traçado, in BURSZTYN, Marcel (Organizador), *Para pensar o desenvolvimento sustentável*, São Paulo: Editora Brasiliense, 1993, pág. 15.

²⁶ JONAS, Hans, *O princípio responsabilidade – Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica*, Rio de Janeiro: Contraponto: Editora Puc-Rio, 2006, págs. 65 e 66.

As duas questões, assim, teriam se transformado em “noções e ações xipófagas”²⁷, e assim é de fato. Sem o mencionado concerto ou harmonização, a existência da própria sociedade se torna inviável.

Eis, nesse contexto, a importância da participação do direito na precisão ou construção teórica da ideia de desenvolvimento sustentável, já que só aquela ciência tem condições de estabelecer-lhe, normativamente, os contornos precisos.

Como diz Mendes, a construção desse sentido não “cabe (...) nos estreitos limites desta ou daquela disciplina do conhecimento”, isso porque é “nitidamente um desafio transdisciplinar”. Eis o que diz o mencionado autor:

(...) enquanto desafio de ciência e tecnologia, a tessitura de um novo tipo de desenvolvimento, ao mesmo tempo capaz de sustentação econômica, ecológica e ética, viola e violenta os paradigmas do reducionismo científico em voga. Não cabe, por natureza e dimensão, nos estreitos limites desta ou daquela disciplina do conhecimento, ou mesmo no de alguma das províncias científicas, isoladamente consideradas. É nitidamente um desafio transdisciplinar – até diríamos, o desafio transdisciplinar²⁸.

De forma sintética, a ideia centraliza a sustentabilidade na própria sociedade, e é nela que a ideia deve mesmo se assentar, desde que esse fundamento se torne conteúdo de uma disposição normativa, tenha ela caráter principiológico ou não. O importante é seu desenho jurídico, já que só através dele asseguraremos a necessária efetividade das restrições necessárias ao atuar sobre o ambiente, buscando sua preservação.

Como diz Mendes, “O importante, em resumo, não é apenas promover alguma espécie de *desenvolvimento sustentável*, mas lutar pelo cinzelamento de uma *sociedade sustentável*. A racionalidade social substituindo a racionalidade econômica. A consciência coroando e superando a ciência”²⁹.

É essencial, então, que essas restrições sejam determinadas juridicamente, já que só vinculando as ações humanas às considerações relacionadas à preservação do meio ambiente

²⁷ MENDES, Armando Dias, Breve itinerário dos ecossistemas à ecopoesia: Achegas para o seu traçado, in BURSZTYN, Marcel (Organizador), *Para pensar o desenvolvimento sustentável*, São Paulo: Editora Brasiliense, 1993, pág. 18.

²⁸ MENDES, Armando Dias, Breve itinerário dos ecossistemas à ecopoesia: Achegas para o seu traçado, in BURSZTYN, Marcel (Organizador), *Para pensar o desenvolvimento sustentável*, São Paulo: Editora Brasiliense, 1993, pág. 19.

²⁹ MENDES, Armando Dias, Breve itinerário dos ecossistemas à ecopoesia: Achegas para o seu traçado, in BURSZTYN, Marcel (Organizador), *Para pensar o desenvolvimento sustentável*, São Paulo: Editora Brasiliense, 1993, pág. 22.

conseguiríamos “atender às necessidades do presente, sem comprometer as futuras gerações”³⁰, como exige o texto do art. 225 de nossa atual Constituição Federal.

Rodrigues enfatiza, na mesma linha, que o princípio deve “ser focado sob três ângulos se analisado sob uma perspectiva de índole econômica e desenvolvimentista”³¹, fazendo antes uma abordagem a partir do resgate dos sentidos dos “dois vocábulos que o compõem”:

Separando os dois vocábulos que o compõem, tem-se que a palavra desenvolvimento é tomada com o seguinte significado na língua portuguesa: '1. Ato ou efeito de desenvolver-se. Adiantamento, crescimento, aumento. Progresso. 2. Estágio econômico, social, político de uma comunidade, caracterizado por altos índices de rendimento dos fatores de produção, i.e., os recursos naturais, o capital e o trabalho'. Portanto, verifica-se que é inato ao ser humano a ideia de desenvolver-se, aumentar e expandir-se, seja no aspecto social, econômico, filosófico ou moral etc.

Já a palavra 'sustentável' é oriunda do verbo 'sustentar', que por sua vez significa 'conservar, manter, impedir a ruína ou a queda, proteger, equilibrar-se' etc.

Confrontando um vocábulo ao outro se vê que, enquanto o desenvolvimento se centra na ideia de crescimento econômico e tecnológico (e, portanto, necessariamente de transformação dos elementos que compõem o meio, qual seja, o ambiente em que vivemos), a sustentabilidade liga-se à noção de proteção e manutenção.

(...) Deve-se encontrar um ponto de equilíbrio para o desenvolvimento, já que o mesmo bem que é matéria prima ao desenvolvimento é também peça essencial à sadia qualidade de vida dos seres.

(...) Sinceramente, acredito que este princípio deva ser focado sob três ângulos, se analisado sob uma perspectiva de índole econômica e desenvolvimentista:

- a) evitar a produção de produtos supérfluos e agressivos ao meio ambiente;
- b) estimular o consumidor da necessidade de evitar o consumo de bens 'inimigos' do meio ambiente;
- c) estimular o uso de 'tecnologias limpas' no exercício da atividade econômica³².

Denominando o princípio como “princípio da garantia do desenvolvimento econômico e social ecologicamente sustentado”, Mirra sustenta que ele é decorrência de uma “visão política dominante atualmente em relação à problemática ambiental”.

Para esse autor, o princípio tem o seguinte sentido:

³⁰ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco, obra citada, pág. 32. O mesmo autor faz uma avaliação interessante do desdobramento dessas questões a partir do tratamento constitucional dado à ordem econômica. Diz, em linhas gerais, “que a Constituição Federal estabelece que a ordem econômica, fundada na livre iniciativa (sistema de produção capitalista) e na valorização do trabalho humano (limite ao capitalismo selvagem), deverá reger-se pelos ditames de justiça social, respeitando o princípio da defesa do meio ambiente, contido no inciso VI do art. 170. Assim, caminham lado a lado a livre concorrência e a defesa do meio ambiente, a fim de que a ordem econômica esteja voltada à justiça social. (...). Devemos lembrar que a ideia 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 significaria 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” (FIORILLO, obra citada, págs. 31 e 32). Nessas considerações já resta suficientemente demonstrada a importância de fixação de um sentido jurídico do desenvolvimento sustentável.

³¹ RODRIGUES, Marcelo Abelha, O direito ambiental no século 21, in MILARÉ, Édis e MACHADO, Paulo Affonso Leme (orgs.), Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, coleção doutrinas essenciais; v. 1, pág. 282.

³² RODRIGUES, Marcelo Abelha, obra citada, págs. 282 e 283.

A ideia básica, segundo se compreende, é a de incluir a proteção do meio ambiente, não como um aspecto isolado, setorial, das políticas públicas, mas como parte integrante do processo global de desenvolvimento dos países. Como consequência principal de tal orientação tem-se precisamente a de situar a defesa do meio ambiente no mesmo plano, em importância, de outros valores econômicos e sociais protegidos pela ordem jurídica.

Daí é que surge a necessidade de se buscar a conciliação entre diversos valores igualmente relevantes, como o exercício das atividades produtivas e do direito de propriedade; o crescimento econômico; a exploração dos recursos naturais; a garantia do pleno emprego; a preservação e a restauração dos ecossistemas e dos processos ecológicos essenciais; a utilização racional dos recursos ambientais; o controle das atividades potencialmente poluidoras e a preservação da diversidade e da integridade do patrimônio genético dos países.

(...) no confronto entre esses diversos valores e interesses que deles resultam, não se pode mais relegar a proteção do meio ambiente a questão de importância secundária. Isto é, nem mesmo sob aquele argumento tradicionalmente utilizado, de que se pretende buscar a satisfação de necessidades de igual relevo, porém mais imediatas, se pode admitir o abandono, ainda que temporário, da proteção do meio ambiente. A opção fundamental da sociedade foi pela preservação do meio ambiente desde logo, tendo em vista também as necessidades das gerações futuras. E essa opção deve ser respeitada³³.

Soares também associa o desenvolvimento sustentável com a conjugação dos interesses do “desenvolvimento dos setores produtivos e o direito ao meio ambiente sadio”. Para ela,

A busca do desenvolvimento sustentável e a constante necessidade de acomodação entre o desenvolvimento dos setores produtivos e o direito ao meio ambiente sadio exigem do Estado tanto uma ação positiva – no sentido de investimento financeiro e, ao mesmo tempo, fiscalização da atividade, para que esta não prejudique o meio ambiente – quanto uma ação negativa, de não financiar (ou, mesmo, renunciar receitas fiscais) as atividades produtivas que não guardem pertinência com o desenvolvimento sustentável e degradem o meio ambiente.

A antinomia existente no princípio ambiental do desenvolvimento sustentável pode ser apontada como fator decisivo na necessidade de interferência estatal, que deve formular as políticas ambientais, estabelecendo os planos e as metas a serem cumpridos, bem como os programas que concretamente possibilitem o cumprimento destes³⁴.

Milaré, por sua vez, faz um desdobramento interessante do princípio do desenvolvimento sustentável. Sua primeira abordagem envolve o aspecto do que ele chama “princípio da consideração da variável ambiental no processo decisório de políticas de desenvolvimento”³⁵, que teria sido “consagrado” com “o surgimento, no final dos anos 60, nos Estados Unidos, do Estudo de Impacto Ambiental”. Para ele,

Este princípio diz com a elementar obrigação de se levar em conta a variável ambiental em qualquer ação ou decisão – pública ou privada – que possa causar algum impacto negativo sobre o meio. A consagração deste princípio se deu com o surgimento, (...), do Estudo de Impacto Ambiental,

³³ MIRRA, Álvaro Luiz Valery, *Princípios fundamentais do direito ambiental*, in MILARÉ, Édís e MACHADO, Paulo Affonso Leme (orgs.), *Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, coleção doutrinas essenciais; v. 1, págs. 350.

³⁴ SOARES, Inês Virgínia Prado, Meio ambiente e orçamento público, in *Desafios do Direito Ambiental no Século XXI – estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*, São Paulo: Ed Malheiros, 2005, Organizado por KISHI, Sandra Akemi Shimada, DA SILVA, Solange Teles e SOARES, Inês Virgínia Prado, pág. 556.

³⁵ MILARÉ, Édís, Princípios fundamentais do direito do ambiente, MIRRA, in MILARÉ, Édís e MACHADO, Paulo Affonso Leme (orgs.), *Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, coleção doutrinas essenciais; v. 1, págs. 390.

mecanismo através do qual se procura prevenir a poluição e outras agressões à natureza, avaliando-se, antecipadamente, os efeitos da ação do homem sobre seu meio³⁶.

Enxergando o desenvolvimento sustentável como “um processo”, Milaré diz ser “preferível insistir na sustentabilidade”, que para ele é “um atributo necessário a ser respeitado no tratamento dos recursos naturais”³⁷.

Especificamente sobre o sentido de sustentabilidade, as observações de Milaré são as seguintes:

No Direito do Ambiente, como também na gestão ambiental, a sustentabilidade deve ser abordada sob vários prismas: o econômico, o social, o cultural, o político, o tecnológico, o jurídico e outros. Na realidade, o que se busca, conscientemente ou não, é um novo paradigma ou modelo de sustentabilidade, que supõe estratégias bem diferentes daquelas que têm sido adotadas no processo de desenvolvimento sob a égide de ideologias reinantes desde o início da Revolução Industrial, (...), vivemos e protagonizamos um modelo de desenvolvimento autofágico, que, ao devorar os recursos finitos do ecossistema planetário, acaba por devorar-se a si mesmo.

(...) Não figura, por ora, no Direito do Ambiente, a consagração do ‘desenvolvimento sustentável’ nem da ‘sustentabilidade’ como normas explícitas e bem definidas de conduta da sociedade ou do Poder Público, uma vez que nenhum instrumento legal propôs-se a defini-los, consignar formalmente as suas características e estabelecer formas e requisitos para sua aplicação. A nosso ver, é uma simples questão de hermenêutica: embora esta nomenclatura não conste nos parâmetros e disposições legais, os objetivos da sustentabilidade constam, sim, do Direito enquanto ciência e como prática, cabendo ao interessado saber ler e interpretar os textos da legislação³⁸.

Assim sendo, dadas essas considerações doutrinárias, é fácil perceber que a doutrina nacional não formula um preciso sentido jurídico para a ideia de desenvolvimento sustentável.

Vejamos a discussão internacional em torno do assunto.

2.2. A contribuição das comissões e conferências internacionais para compreensão da ideia de desenvolvimento sustentável.

³⁶ MILARÉ, Édis, obra citada, pág. 390.

³⁷ MILARÉ, Édis, *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*, São Paulo: Editora RT, 6ª edição, 2009, pág. 70.

³⁸ MILARÉ, Édis, obra citada, págs. 72 e 73. Na complementação dessas considerações, MILARÉ ainda aduz, sustentando a possível formulação de um sentido jurídico para o termo, ou expressão, o seguinte: “(...) a partir do nível máximo hierárquico da Constituição Federal até os atos menores (como resoluções, regulamentos e portarias), passando pelo conjunto da legislação infraconstitucional e decretos regulamentadores relativos ao meio ambiente, fica evidenciada a solicitude do legislador e do administrador público com a preservação do meio, com a qualidade ambiental e a qualidade de vida humana, com o manejo acertado dos recursos ambientais. A Política Nacional do Meio Ambiente e a legislação por ela inspirada não deixam margem a dúvidas. No seu âmbito próprio, as Resoluções CONAMA (...) propugnam, de várias formas, a sustentabilidade dos elementos do mundo natural. Portanto, ‘a construção de estratégias de desenvolvimento sustentável (que pressupõe equilíbrio entre as dimensões econômicas, sociais e ambientais) necessita contar com instrumentos tecnológicos e jurídicos eficientes e eficazes para a construção da sustentabilidade da sociedade (...)’ (MILARÉ, Édis, obra citada, pág. 73).

Muitas conferências internacionais foram realizadas tendo como temas as questões relacionadas ao problema do desenvolvimento e de sua consequência ambiental, compondo o sentido da ideia de desenvolvimento sustentável.

Uma das primeiras reuniões internacionais sobre questões ambientais aconteceu em 1968, em Paris, com a Conferência Intergovernamental de Especialistas sobre as Bases Científicas para Uso e Conservação Racionais dos Recursos da Biosfera, conhecida como Conferência da Biosfera, que foi organizada pela UNESCO. Contudo, como destaca a doutrina, essa conferência foi direcionada somente para os aspectos científicos da conservação da biosfera e pesquisas em Ecologia, sem levar em consideração outros aspectos da questão ambiental.

Importante destacar, no âmbito das discussões internacionais sobre as questões ambientais, a contribuição teórica dada ao tema pelo chamado Clube de Roma. Esse grupo de especialistas foi instituído em 1968 pelo industrial italiano Aurelio Peccei e pelo cientista escocês Alexander King.

No decorrer das discussões, o tema do desenvolvimento sustentável, antes mesmo de aparecer como preocupação dos organismos internacionais oficiais, foi objeto de preocupação de organismos não institucionais. Como aponta a Professora Godoy³⁹, isso pode ser demonstrado com a publicação em 1972 do relatório “Os limites do crescimento”, elaborado por uma equipe do Massachusetts Institute of Technology - MIT, que foi contratada pelo Clube de Roma e chefiada por Dana Meadows.

O mencionado relatório, que ficaria conhecido como Relatório do Clube de Roma ou Relatório Meadows, abordava de forma exaustiva os problemas cruciais para o futuro desenvolvimento da humanidade, tais como energia, poluição, saneamento, saúde, ambiente, tecnologia e crescimento populacional, tornando-se um documento importante para definição das discussões posteriores.

Godoy sintetiza as considerações desse trabalho científico mencionando que “as teses e conclusões básicas (...) d[os] pesquisadores” foram as seguintes:

1. Se as atuais tendências de crescimento da população mundial, industrialização, poluição, produção de alimentos e diminuição de recursos naturais continuarem imutáveis, os limites de crescimento neste planeta serão alcançados algum dia dentro dos próximos cem anos. O resultado mais provável será um declínio súbito e incontrolável, tanto da população quanto da capacidade industrial.
2. É possível modificar estas tendências de crescimento e formar uma condição de estabilidade ecológica e econômica que se possa manter até um futuro remoto. O estado de equilíbrio global poderá ser planejado de tal modo que as necessidades materiais básicas de cada pessoa na Terra sejam satisfeitas, e que cada pessoa tenha igual oportunidade de realizar seu potencial humano individual.

³⁹ GODOY, Amalia Goldberg, *O que é o relatório do Clube de Roma*, artigo disponível em <http://www.emqv.org/website/artigo.asp?cod=1461&idi=1&moe=212&id=17072>, capturado em 20 de novembro de 2012. O texto citado no trabalho é uma adaptação das informações constantes desse artigo.

3. Se a população do mundo decidir empenhar-se em obter este segundo resultado, em vez de lutar pelo primeiro, quanto mais cedo ela começar a trabalhar para alcançá-lo, maiores serão suas possibilidades de êxito.

De acordo com os modelos matemáticos utilizados pela equipe que elaborou o relatório, o Planeta Terra não suportaria o crescimento populacional devido à pressão gerada sobre os recursos naturais e energéticos e ao aumento da poluição, mesmo tendo em conta o avanço tecnológico.

Tais conclusões podem ser consideradas um retorno à teoria malthusiana e tiveram consequências concretas na medida em que levaram à discussão dessas questões em diversas conferências internacionais convocadas desde então, em que os temas do desenvolvimento e do meio ambiente passaram a ter presença frequente.

Como aconteceu com Malthus, as análises e as projeções do cenário futuro apresentadas no citado documento mostraram-se equivocadas e suas previsões sobre o esgotamento dos recursos naturais não chegaram a se confirmar, mas as discussões posteriormente travadas sustentam e mantêm a relevância das ideias contidas no relatório.

A Conferência de Estocolmo de 1972, influenciada em muitos aspectos pelas teses apresentadas pelo relatório do Clube de Roma, trouxe muitas disposições sobre a questão ambiental, mas não mencionou “textualmente” o termo *desenvolvimento sustentável*⁴⁰.

Estruturada pela ONU em 1983, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento acabou elaborando um relatório, conhecido pelo nome de sua presidente, a ex-Primeira Ministra da Noruega, Gro Brundtland, que continha interessantes abordagens sobre a questão do desenvolvimento sustentável.

Esse relatório é dividido em quatro partes: uma introdução (“uma terra, um mundo”), uma avaliação relacionando “preocupações comuns”, outra com “problemas comuns” e a última parte abordando “esforços comuns”.

Sobre as contribuições do documento para a construção de um sentido para o princípio do desenvolvimento sustentável, Machado destaca a ideia de “(...) que a noção de necessidades é social e culturalmente determinada; para assegurar um desenvolvimento sustentável é preciso, entretanto,

⁴⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme, obra citada, pág. 77. Na página anterior, o mencionado professor apresenta uma relação dos inúmeros princípios que estariam associados à “questão do desenvolvimento ligado ao meio ambiente”: o princípio 1 (o homem é considerado “portador da obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras”); o princípio 5 (“os recursos não renováveis da Terra devem ser utilizados de forma a evitar o seu esgotamento futuro”); os princípios 2 e 13 (que, para o autor mencionado, estabelecem a necessidade de um “planejamento adequado e integrado, com ordenamento mais racional, para a preservação do ar, do solo, da fauna, da flora e dos ecossistemas naturais”); o princípio 16 (que vinculam a ação pública na “aplicação de políticas demográficas” ao respeito “aos direitos humanos fundamentais”); e o princípio 9 (prescrevendo, nas palavras de MACHADO, que “Deve ser acelerado o desenvolvimento, mediante a transferência maciça de recursos de assistência financeira e tecnológica que complementem os esforços internos dos países em desenvolvimento diante das deficiências do meio ambiente decorrentes das condições de subdesenvolvimento e de desastres naturais”).

promover valores que facilitarão um tipo de consumo nos limites do possível ecológico e ao qual cada um possa razoavelmente pretender”⁴¹.

Em 1992 se realizou em Helsinki outra convenção internacional, que tinha por tema a “proteção e utilização dos cursos de água transfronteiriços e dos lagos internacionais”.

Especificamente sobre a questão do desenvolvimento sustentável, Machado destaca a previsão contida na alínea *i* do art. 3º, determinando “que a gestão sustentada dos recursos hídricos, aí compreendida uma abordagem ecossistêmica, seja encorajada”⁴².

A convenção realizada no Rio de Janeiro em 1992, conhecida como Rio/92, por seu turno, trouxe inúmeras menções expressas sobre o desenvolvimento sustentável.

Machado afirma que a declaração final dessa conferência “tem 27 princípios, sendo que em onze menciona-se expressamente”⁴³ o termo.

Destacados devem ser os princípios 4 e 8, porque eles, segundo o mencionado autor, “fornecem diretrizes mais concretas de comportamento referentes aos Estados e aos indivíduos, quanto ao planejamento, à produção, ao consumo e à demografia”.

Esses princípios têm o seguinte conteúdo, de acordo com a tradução do mencionado autor:

(...). 2) Para chegar a um desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve fazer parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente (princípio 4).
(...). 5) Com o fim de chegar a um desenvolvimento sustentável e a uma melhor qualidade de vida para todos os povos, os Estados deverão reduzir e eliminar os modos de produção e de consumo não viáveis e promover políticas demográficas apropriadas (princípio 8). (...) ⁴⁴.

Assentados esses princípios, as declarações e convenções internacionais posteriores passaram a se preocupar com a especificação mais clara dos contornos e com a construção do próprio sentido da expressão.

Na Convenção da Diversidade Biológica de 1992, por exemplo, definiu-se o sentido de *uso sustentável*. Na tradução de Machado, trata-se do “uso dos elementos constitutivos da diversidade biológica de um modo e em um ritmo que não acarretem seu empobrecimento no longo prazo, e salvaguardem, portanto, seu potencial para satisfazer as necessidades e as aspirações das gerações presentes e futuras (art. 2º)”⁴⁵.

Em 1995 a ONU fez realizar outra conferência específica em Copenhague, tendo como tema central o desenvolvimento social.

⁴¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme, obra citada, pág. 77. O mesmo professor ainda dá destaque ao princípio 9 do relatório, “que afirma: os Estados utilizarão os recursos naturais transfronteiriços de modo racional e equitativo”.

⁴² MACHADO, Paulo Affonso Leme, obra citada, pág. 78.

⁴³ MACHADO, Paulo Affonso Leme, obra citada, pág. 78.

⁴⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme, obra citada, pág. 78.

⁴⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme, obra citada, pág. 80.

Nessa conferência as questões relacionadas ao desenvolvimento econômico e social foram objeto de ponderação. Machado sintetiza o resultado das discussões, asseverando:

Um desenvolvimento social equitativo, valorizando o reforço da capacidade dos pobres de utilizar de modo viável os recursos do meio ambiente, é um fundamento essencial do desenvolvimento sustentado. Reconhecemos de outro lado que um crescimento econômico geral e sustentado, no contexto de um desenvolvimento sustentado é indispensável à continuidade do desenvolvimento social e da justiça social⁴⁶.

Em 2002 outra convenção foi realizada, agora em Nova Delhi, na Índia, e o resultado dela foi uma Declaração de Princípios de Direito Internacional Relativos ao Desenvolvimento Sustentável.

É importante, para os fins deste trabalho, transcrever os sete princípios que foram estabelecidos naquele encontro internacional:

I. Dever dos Estados de assegurar o uso sustentável dos recursos naturais; II. O princípio da equidade e da erradicação da pobreza; III. O princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas; IV. O princípio da abordagem de precaução em relação à saúde humana, recursos naturais e ecossistemas; V. O princípio da participação do público, do acesso à informação e à Justiça; VI. O princípio da boa governança; VII. O princípio da integração e inter-relação, em particular entre os direitos humanos e sociais, e os objetivos econômicos e ambientais⁴⁷.

Avaliando os princípios mais próximos à questão do sentido próprio da ideia de desenvolvimento sustentável, Machado aborda especificamente o princípio mencionado sob o item II, ou seja, o “princípio da equidade e da erradicação da pobreza”, sustentando que

O princípio da equidade e da erradicação da pobreza, em seu item 2.1, afirma ‘O princípio da equidade é central para atingir-se o desenvolvimento sustentável. Refere-se tanto à equidade intergeracional (os direitos das futuras gerações de ter sua justa parte do patrimônio comum) como à equidade intrageracional (o direito de todos os pertencentes à geração atual de beneficiarem-se equitativamente do direito desta geração em utilizar os recursos naturais da Terra)’. O mesmo princípio (...) em seu item 2.3 preconiza que o dever de eliminar a pobreza implica também o dever de cooperar para um desenvolvimento sustentável em escala mundial e para a igualdade de chances ou de oportunidades, em matéria de desenvolvimento, entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. (...)⁴⁸.

O desenvolvimento sustentável voltou a ser mencionado no artigo III da Conferência Africana sobre Recursos Naturais, realizada em Moçambique no ano de 2003. Esse dispositivo, como aduz Machado, previu “o dever dos Estados de vigiar para que as necessidades em matéria de desenvolvimento e meio ambiente sejam satisfeitas de modo duradouro, justo e equitativo”⁴⁹.

⁴⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme, obra citada, pág. 80.

⁴⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme, obra citada, pág. 81.

⁴⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme, obra citada, pág. 81.

⁴⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme, obra citada, pág. 82.

Outra conferência em que o termo passou por especificação foi a de Berlim, realizada em 2004 e que tinha como objeto os *cursos de água internacionais*.

Especificamente para o que nos interessa, teve lugar a precisão da expressão “uso sustentável” para tais cursos de água, o que foi conceituado, de acordo com o professor Machado, como significando, essencialmente,

(...) o gerenciamento integrado de recursos para assegurar o uso eficiente e o acesso equitativo às águas para o benefício das atuais e das futuras gerações, enquanto preserva os recursos renováveis e mantém os recursos não renováveis na extensão máxima razoavelmente possível (art. 2º, 19)⁵⁰.

Percebe-se, pelas disposições fixadas nessas diferentes conferências internacionais, que a construção do sentido da expressão *desenvolvimento sustentável* ainda não foi definido de modo conclusivo.

Se em algumas áreas, como no caso do uso das águas internacionais, o conceito foi mais elaborado, em outras há ainda muito a caminhar para se alcançar um sentido jurídico adequado à expressão.

É possível notar que as discussões internacionais, nesse aspecto, se fundaram na associação das questões econômicas e do desenvolvimento com a preocupação ambientalista. Isso fica evidente nos resultados da conferência realizada em 2002 em Nova Delhi e que acima transcrevemos.

No trabalho de busca do almejado sentido, não se poderia deixar de lado a contribuição da jurisprudência e da doutrina internacionais.

2.3. A jurisprudência estrangeira e o sentido de desenvolvimento sustentável.

Machado, no caso de jurisprudência de organizações internacionais, relaciona duas decisões: uma da Corte Internacional de Justiça, decorrente do “projeto Gabčíkovo-Nagymaros”, de 1997, envolvendo uma questão entre a Hungria e a Eslovênia, em que se ressalta a importância do princípio do desenvolvimento sustentável para a busca da conciliação entre “desenvolvimento

⁵⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme, obra citada, pág. 82. MACHADO destaca que o “uso sustentável das águas envolve a gestão integrada dos recursos” e que integrar “é fazer interagir diversos fatores, num procedimento que não enfraquece a identidade de cada um dos fatores, mas possibilita a todos eles crescerem e fortalecerem-se reciprocamente”. Ainda de acordo com ele, “A concepção do uso sustentável das águas contém o uso eficiente e o acesso às águas. Não se limita *a priori* o uso das águas, mas esse uso deverá ser avaliado para que não cause uma destruição irremediável do recurso utilizado. A outra parte da sustentabilidade é a facilitação do acesso às águas”.

econômico e proteção do meio ambiente”⁵¹, e uma decisão da Corte Permanente de Arbitragem no caso “Ferrovias Reno de Ferro” (2005)⁵².

No primeiro caso, no que interessa, Machado traduz a decisão da Corte Internacional, deixando consignado que

A Corte não perde de vista que, no domínio da proteção do meio ambiente, a vigilância e a prevenção impõem-se em razão do caráter frequentemente irreversível dos danos causados ao meio ambiente e dos limites inerentes ao mecanismo de reparação desse tipo de dano. No transcorrer dos anos, o homem não cessou de intervir na natureza por razões econômicas e outras. No passado, era frequente o fato de não se levar em conta os efeitos sobre o meio ambiente. Graças às novas perspectivas que oferece a ciência e uma consciência crescente dos riscos que essas intervenções, a um ritmo imprudente e intenso representariam para a humanidade – quer se trate de gerações atuais ou futuras – novas normas e exigências foram atualizadas, tendo sido enunciadas num grande número de instrumentos no curso dos dois últimos decênios. Essas normas devem ser levadas em consideração e essas novas exigências apreciadas convenientemente, não somente quando os Estados prevejam novas atividades, mas também quando eles continuem as atividades que começaram no passado. (...).

O segundo caso judicial mencionado envolveu o projeto de restauração de uma estrada de ferro que liga o porto de Antuérpia, na Bélgica, à bacia do Reno, na Alemanha, passando pelos Países Baixos. Depois de resumir a questão objeto do litígio entre os dois países, Machado traduz parte da decisão em que a questão do desenvolvimento sustentável teve envolvimento importante. Segundo ele, na decisão, a Corte teria fixado “princípios de interpretação” que seriam “aplicados” à solução do caso, entre eles os que referem a “(...) conservação, gestão, noções de prevenção e de desenvolvimento sustentável, e proteção para futuras gerações”. Nessa linha, a Corte afirmou, segundo Machado, que

(...) de forma importante, os princípios emergentes integram a proteção ambiental no processo de desenvolvimento. O direito ambiental e o direito ao desenvolvimento existem não como alternativas, mas como mútuo reforço, conceitos que se integram, exigindo que, quando o desenvolvimento possa causar significativo prejuízo para o meio ambiente, haja o dever de prevenir ou, pelo menos, de reduzir esse prejuízo. Este dever, (...) tornou-se agora um princípio de direito internacional (...).

De novo, somos colocados diante da ideia de que o desenvolvimento econômico é elemento ligado estreitamente à questão ambiental e que o desenvolvimento sustentável deve ter seus contornos desenhados por essas duas questões.

Uma decisão importante e que teve reflexo em muitas das discussões teóricas posteriores foi tomada em 1978 pela Suprema Corte dos Estados Unidos no caso *Tennessee Valley Authority v. Hill*, 437 U.S. 153.

⁵¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme, obra citada, pág. 84. Na página anterior o mencionado autor traduz parte da decisão da Corte Internacional, que, no texto, transcrevemos em parte.

⁵² MACHADO, Paulo Affonso Leme, obra citada, págs. 84 e 85.

Nessa decisão, como aduz Dworkin, em uma situação concreta de construção de barragens hidrelétricas no vale do Rio Tennessee, demonstrado por ambientalista que a região era o “único *habitat* do *snail darter*, um peixe de 7,5 cm” e que só sem a obra tal espécie poderia sobreviver, “a Suprema Corte ordenou que a barragem fosse interrompida, apesar do enorme desperdício de recursos públicos” na construção de uma das mencionadas barragens. Eis como Dworkin apresenta o caso e a respectiva decisão da Suprema Corte:

(...). Em 1973, durante um período de grande preocupação nacional com a preservação das espécies, o Congresso dos Estados Unidos promulgou a Lei das Espécies Ameaçadas. Essa lei autoriza o ministro do Interior a designar as espécies que, em sua opinião, estariam correndo o risco de desaparecer devido à destruição de alguns *habitats* que ele considere essenciais à sobrevivência delas, e também exige que todos os órgãos e departamentos do governo tomem ‘as medidas necessárias para assegurar que as ações autorizadas, financiadas ou executadas por eles não ponham em risco a continuidade da existência de tais espécies ameaçadas’.

Um grupo preservacionista do Tennessee vinha se opondo aos projetos de construção de uma barragem da Administração do Vale do Tennessee, não devido a alguma ameaça às espécies, mas porque esses projetos estavam alterando a geografia da área ao transformarem regatos que corriam livremente em feios e estreitos fossos, com a finalidade de produzir um aumento desnecessário (como pensavam os preservacionistas) de energia hidrelétrica. Esse grupo descobriu que uma barragem quase concluída, que já consumira mais de cem milhões de dólares, ameaçava destruir o único *habitat* do *snail darter*, um peixe de 7,5 cm, destituído de qualquer beleza, interesse biológico ou importância ecológica especial. Convenceram o ministro a apontar esse peixe como uma espécie ameaçada de extinção e a tomar as medidas legais para impedir que a barragem fosse concluída e usada.

Quando o ministro assim procedeu, a Administração do Vale argumentou que a lei não podia ser interpretada de modo a impedir a conclusão ou operação de qualquer projeto já em fase avançada de construção. Afirmou que as palavras ‘ações autorizadas, financiadas ou executadas’ deviam ser entendidas como uma referência ao início de um projeto, não à conclusão de projetos já iniciados. Para sustentar seu pedido, chamou-se a atenção para várias leis do Congresso, todas aprovadas depois de o ministro ter declarado que a conclusão da barragem destruiria o *snail darter*, o que sugeria que o Congresso desejava que a barragem fosse concluída a despeito da declaração. O Congresso autorizara, especificamente, a dotação de recursos para a continuidade do projeto mesmo após o ministro ter apontado aquele peixe como espécie ameaçada, e várias de suas comissões declararam, específica e reiteradamente, discordar do ministro, aceitar a interpretação da lei feita pela Administração do Vale e desejar que o projeto prosseguisse.

Não obstante, a Suprema Corte ordenou que a barragem fosse interrompida, apesar do enorme desperdício de recursos públicos⁵³.

No texto da decisão da Suprema Corte, o Juiz Warren Burger, sintetizando suas conclusões, fez constar o seguinte:

We begin with the premise that operation of the Tellico Dam will either eradicate the known population of snail darters or destroy their critical habitat. Petitioner does not now seriously dispute this fact. In any event, under 4 (a) (1) [437 U.S. 153, 172] of the Act, 87 Stat. 886, 16 U.S.C. 1533 (a) (1) (1976 ed.), the Secretary of the Interior is vested with exclusive authority to determine whether a species such as the snail darter is ‘endangered’ or ‘threatened’ and to ascertain the factors which have led to such a precarious existence. By 4 (d) Congress has authorized - indeed commanded - the Secretary to ‘issue such regulations as he deems necessary and advisable to provide for the conservation of such species’. 16 U.S.C. 1533 (d) (1976 ed.). As we have seen, the Secretary promulgated regulations which declared the snail darter an endangered species whose critical habitat would be destroyed by creation of the Tellico Reservoir. Doubtless petitioner would prefer not to have

⁵³

DWORKIN, Ronald, *O império do direito*, São Paulo: Martins Fontes, 1999, págs. 25, 26 e 27.

these regulations on the books, but there is no suggestion that the Secretary exceeded his authority or abused his discretion in issuing the regulations. Indeed, no judicial review of the Secretary's determinations has ever been sought and hence the validity of his actions are not open to review in this Court.

Starting from the above premise, two questions are presented: (a) would TVA be in violation of the Act if it completed and operated the Tellico Dam as planned? (b) if TVA's actions would offend the Act, is an injunction the appropriate remedy for the violation? For the reasons stated hereinafter, we hold that both questions must be answered in the affirmative⁵⁴.

A decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos, cujo sumário transcrevemos, serve de importante precedente para os casos ambientais e tem sido utilizada em outros países como fundamento jurídico para solução das questões conflituosas entre os interesses econômicos e os ambientais, marcando o começo de um período em que estes últimos passam a ter relevância para as decisões de investimentos e mesmo as decisões políticas envolvendo os mesmos interesses.

A própria descrição que Dworkin faz do caso, e que acima também reproduzimos, permite compreender a importância de tal decisão judicial para tais fins.

É certo – e isso se pode depreender do próprio sumário – que a argumentação do empreendedor não enfatizou de modo exaustivo e preciso os aspectos ambientais envolvidos no empreendimento que se pretendia construir.

Ao que parece, no trabalho de contestar os fundamentos do pedido de interrupção da construção da barragem no Vale do Rio Tennessee, os empreendedores se limitaram a sustentar que a obra já se encontrava em “fase avançada de construção” e que a decisão de proteção do peixe não poderia afetar o final da obra.

Não abordaram, diretamente, a questão ambiental.

Há também a informação, necessária, de que tal construção havia sido aprovada indiretamente pelo próprio Congresso, já que ele, em “várias leis (...) aprovadas depois” do reconhecimento de que a “barragem destruiria o *snail darter*”, complementava e destinava novos

⁵⁴ Eis a tradução desta passagem da decisão da Suprema Corte, como sugerida pelo eminente anglófilo Leonardo Augusto Santos Melo: “Iniciamos com a premissa de que a operação da barragem Tellico irá provocar ou a erradicação da população conhecida de *snail darters* ou a destruição de seu *habitat*. O Peticionário não contestou seriamente este fato. Em qualquer caso, sob o artigo 4 (a) (1) [437 EUA 153, 172] da Lei, 87 Stat. 886, 16 U.S.C. 1533 (a) (1) (1976 ed.), ao secretário do Interior é atribuída exclusiva autoridade ou competência para determinar se uma espécie como o *snail darter* está ‘em perigo’ ou ‘ameaçado’ e verificar que fatores levaram a tal precária existência. Pelo artigo 4 (d) o Congresso autorizou – na verdade ordenou – ao Secretário ‘expedir tal regulamentação se julgar necessário e conveniente para prover a conservação dessas espécies’. 16 U.S.C. 1533 (d) (1976 ed.). Como vimos, o Secretário promulgou regulamentos que declararam o *snail darter* uma espécie em extinção, cujo *habitat* seria destruído pela criação do reservatório Tellico. Sem dúvida o Peticionário preferiria não ter esses regulamentos editados, mas não há indícios de que o Secretário tenha excedido sua autoridade ou abusado de seu poder discricionário na emissão dos regulamentos. Na verdade, nenhum controle judicial das determinações do secretário foi pedido e, portanto, a validade de suas ações não está aberta à revisão deste Tribunal. Partindo desta premissa acima, duas questões são apresentadas: (a) estaria o TVA violando a lei ao concluir e fazer funcionar a Barragem Tellico como planejado? (b) se as ações da TVA ofendem a lei, é a intervenção judicial a solução adequada para tal violação? Pelas razões expostas adiante, temos que ambas as perguntas devem ser respondidas afirmativamente”.

recursos federais para a construção, o que “sugeria que (...) desejava que a barragem fosse concluída”.

Como acima ainda se fez constar, a empresa interessada na barragem que estava sendo construída não contraditou o fato de que a espécie envolvida teria seu *habitat* destruído.

Como enfatizado no mesmo documento judicial, a empresa também não questionou de modo preciso a validade da decisão administrativa que transformou o pequeno peixe em espécie “em perigo” ou “ameaçado”.

Tal circunstância processual facilitou, como se depreende do que se fez constar no sumário da decisão, o trabalho interpretativo dos juízes convocados a avaliar a situação da barragem, e outra não poderia ter sido a conclusão que não a determinação de interrupção da construção da barragem, malgrado a quantia de recursos públicos destinados à mesma.

Apesar dessas circunstâncias, mesmo sem tais questionamentos, não poderia ter sido outra a decisão da Suprema Corte e tais fatos não retiram da questão sua importância fundamental para a compreensão do sentido que deve ter ou que deve ser atribuído à ideia de desenvolvimento sustentável.

No caso, ou temos em jogo a preservação de dado recurso ambiental ou beneficiamos nas decisões os interesses de outra natureza, econômicos, por exemplo.

A tese que aqui queremos sustentar é que o desenvolvimento sustentável passa pela necessária harmonização dos interesses envolvidos, e tal harmonização deve levar, em todos os casos concretos, à atuação cautelosa do poder público e dos próprios empreendedores interessados nos investimentos que causem, ou possam causar, dano aos bens de natureza ambiental.

Vejamos, agora, as considerações da doutrina internacional sobre o tema do desenvolvimento sustentável.

2.4. A doutrina estrangeira e o desenvolvimento sustentável.

Aqui, como acontece com a jurisprudência internacional, a tentativa de construção de sentido do desenvolvimento sustentável não consegue escapar da vinculação da preocupação ambiental com a questão do desenvolvimento econômico.

Machado, sobre a doutrina internacional e a ideia de desenvolvimento sustentável, relaciona a contribuição de seis autores, classificados por ele como “especialistas”⁵⁵: Alexandre-Charles Kiss e Jean-Pierre Beurier, Michel Prieur, Raphaël Romi, Ludwig Krämer e Gerd Winter.

⁵⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme, obra citada, págs. 86 e seguintes.

Para os dois primeiros, como transcreve Machado,

(...) somos forçados a constatar que mesmo que esse conceito tenha um quadro jurídico preciso, sua implementação não está à altura de nossas esperanças. Constata-se que nem a exploração da pesca, nem a das florestas e, ainda menos, a dos solos não corresponde a um desenvolvimento econômico sustentável. O desenvolvimento sustentável só terá uma real dimensão se recorrer a produtos ou técnicas de substituição, o que é ainda muito raro. (...) nós nos dirigimos para a penúria de um certo número de recursos, principalmente, porque o consumo, como a população mundial, aumentam. Assim, além de seu significado político, o conceito (...) tem mais uma dimensão *'incantatoire'* que *'programmatoire'*⁵⁶.

Michel Prieur, como menciona Machado, liga a ideia de desenvolvimento sustentável à preocupação com a renovação dos recursos. Para ele,

(...) O princípio do desenvolvimento sustentável exprime a ideia de que os recursos vivos não devem ser punccionados a um ponto tal que eles não possam, a médio e longo prazo, renovar-se. É preciso garantir a perenidade dos recursos. Por extensão, toda a política de desenvolvimento atual deve garantir que não acarretará prejuízo nem às gerações futuras, nem aos recursos comuns (água, ar, solos, espécies e diversidade biológica). Se bem que de dimensão jurídica fraca, mas crescente, o desenvolvimento sustentado exprime a vontade política de integrar a preocupação do meio ambiente no longo prazo⁵⁷.

Raphaël Romi, por sua vez, prega uma inversão no entendimento do princípio, aduzindo que deve haver uma substituição da tentativa de conciliação das questões econômicas e ambientais pela “noção de hierarquização”, para ele, como traduz Machado,

(...) num contexto onde conviria verdadeiramente insuflar a ecologia na concepção da economia, uma questão pode ser posta: se não haveria necessidade de substituir-se a noção de conciliação, induzida pela escolha da referência ao desenvolvimento sustentado, pela noção de hierarquização, induzida pelo princípio de *'écologisation'*, em cuja primeira etapa está o princípio da integração⁵⁸.

Essa proposta não deixa de ter aspectos interessantes e tenta, como mencionado, inverter o sentido com que normalmente a questão do desenvolvimento sustentável é abordada, ou seja, presa ou submetida à questão econômica do desenvolvimento.

O outro autor, Ludwig Krämer, avaliando a utilização do termo pelos países da Comunidade Europeia, ressalta o “uso contraditório e confuso da palavra *'sustentabilidade'* e a utilização *'inflacionária'* da outra palavra, *'sustentado'*, demonstrando que a “noção tem sido mais usada como substitutiva de *'positivo'*, *'desenvolvimento favorável'*, perdendo seu conteúdo ambiental”. Para o mesmo autor, “[a]s diferentes previsões sobre desenvolvimento sustentável no Tratado, e sua

⁵⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme, obra citada, pág. 86.

⁵⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme, obra citada, pág. 86.

⁵⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme, obra citada, pág. 87.

aplicação prática constitui mais uma orientação de ação política do que qualquer conceito legal significativo”⁵⁹.

Por fim, o último doutrinador mencionado por Machado, Gerd Winter, apresenta a “versão dos três pilares”: as “preocupações” decorrentes da ideia de desenvolvimento sustentável, que, para ele, “podem ser resumidas em três conceitos globais: bem-estar social, economia e meio ambiente”.

A contribuição teórica desse autor é a seguinte:

(...). A biosfera torna-se de fundamental importância. A economia e a sociedade são parceiros mais fracos, pois a biosfera pode existir sem os humanos, mas os humanos certamente não podem existir sem a biosfera. (...) na conclusão de seu trabalho [o autor, ainda segundo Machado, assevera que]: 'o debate sobre a sustentabilidade frequentemente não tem nenhum impacto, porque ele sobrecarrega o termo desenvolvimento sustentável. Este pode apenas ser expresso, dentro de regras legais, se seu escopo e conteúdo forem limitados e, ao mesmo tempo, mais ambiciosos. O conceito deve ser focado na troca entre os seres humanos e a natureza e deveria representar o significado literal de 'sustentabilidade', isto é, 'uma humanidade suportável pela biosfera'⁶⁰.

Com base nessas contribuições doutrinárias, Machado tenta produzir uma “síntese do princípio”, lançando mão também de parte da decisão do mencionado Caso da “Ferrovia do Reno”, que acima transcrevemos. Para ele,

o desenvolvimento, novo nome do progresso, não realiza, por si só, a felicidade dos seres humanos. Para atingir-se uma situação de bem-estar da humanidade é preciso que haja um processo de desenvolvimento. Necessário reiterar que ‘o direito ambiental e o direito ao desenvolvimento existem não como alternativas, mas como mútuo reforço (...). A integração meio ambiente e desenvolvimento não é um favor ao meio ambiente. Alguns políticos e empresários, e até meios de comunicação, em numerosos países, entendem que se devem reservar somente as migalhas ou as sobras para o meio ambiente, não enxergando que, agindo contra a natureza, o fracasso do empreendimento, se não é imediato, virá a médio ou a longo prazo⁶¹.

Outros autores, não mencionados por Machado, fazem considerações interessantes sobre o sentido do desenvolvimento sustentável.

Mateo, Professor da Universidade de Alicante, na Espanha, associa o “desarrollo sostenible” a dois elementos: “sostenibilidad” e “solidaridad”.

Para ele,

La consciencia de que la Tierra, en que habitamos constituye un sistema natural finito, es relativamente reciente, lo que por lo demás resulta comprensible ya que hasta finales del siglo XIX no se disponían de conocimientos suficientes al respecto, y tampoco de tecnologías capaces de alterar significativamente los recursos terráqueos básicos. Además la intervención antrópica en la naturaleza tenía el respaldo ideológico de las religiones predominantes y incluso de los ‘credos’ revolucionarios.

⁵⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme, obra citada, pág. 87.

⁶⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme, obra citada, pág. 88.

⁶¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme, obra citada, págs. 88 e 89.

En Río se firmaron los Convenios sobre Cambio de Clima y Diversidad Biológica y se aprobó la Agenda 21 que en lo que aquí nos interesa, incluye un capítulo, el 35, sobre el Desarrollo Sostenible que alude a la necesidad de aislar las causas naturales y humanas de los cambios ambientales, correspondiendo a los científicos ‘la identificación, estudio y evaluación de las condiciones actuales y de las perspectivas futuras para el cambio’. (...)

La Cumbre de Río 92 no fue una aséptica reunión de representantes de Estados preocupados sólo por la aplicación de tecnologías ambientalmente positivas, aunque es verdad, que sin mayor trascendencia práctica, en la Declaración que allí se adoptó, respondiendo a las inquietudes de la mayoría de los asistentes, incluían también propuestas de base ética, encaminadas a mejorar las condiciones de vida de los habitantes actuales y futuros del Planeta.

En la Declaración realizada se hace referencia a la responsabilidad de la humanidad para establecer normas de Derecho ‘Que respondan equitativamente a las necesidades presentes y futuras apelando a la cooperación entre los Estados para erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible’.

Posteriormente las organizaciones no gubernamentales que impulsaron la reunión de Johannesburgo, además de impulsar la instauración de una era solar, fueron mucho más allá en sus propósitos equitativos, así en un significativo documento elaborado desde esta perspectiva, se llega entre otras a las siguientes conclusiones:

- Fijarse en el modelo de desarrollo del Norte significa retroceder más atrás de Río.
- La verdadera ruptura global atraviesa cada sociedad entre los ricos globalizados y los pobres localizados.
- La justicia requiere reducir la huella ecológica de las clases consumidoras en el Norte y el Sur.
- La pobreza es falta de poder y no de dinero.
- Avanzar hacia la era solar es una oportunidad para convertir el desarrollo en una esperanza.

La Cumbre Mundial de septiembre del 2002 obviamente no asume explícitamente estos planteamientos en su versión concreta, pero si en su espíritu e intencionalidad reconociendo ‘la responsabilidad objetiva’ existente para avanzar y reforzar los pilares independientes, pero de mutuo refuerzo, del ‘desarrollo sostenible, desarrollo económico, desarrollo social y protección ambiental a los niveles nacionales, regionales y globales’. Pero nada de esto será posible a mi juicio sin el apoyo de nuevos conocimientos⁶².

Em outro texto em que aborda a questão da “energia urbana” e apresenta um quadro dos instrumentos espanhóis para o que classifica como sendo uma tentativa de desenvolvimento de uma “estratégia sustentável do desenvolvimento espacial” urbano, Mateo apresenta a seguinte visão sobre o tema. Ele afirma o seguinte:

Os novos complexos residenciais devem necessariamente responder aos imperativos culturalmente assumidos nestes momentos – no mundo ocidental ao menos – da sustentabilidade, que implicam o uso responsável e moderado dos recursos limitados da Natureza, o que, ademais, é economicamente positivo.

Não devemos, com efeito, prejudicar as expectativas atuais e legítimas dos habitantes do Planeta, atuais ou futuras, com necessidades análogas, o que corresponde ao conceito já difundido, ainda que nem sempre respeitado, do desenvolvimento ambiental, que foi recebido pelo Direito básico da Comunidade Europeia e também pelo Estado Espanhol, em seus distintos níveis – estatal, autônomo e municipal –, ainda que infelizmente falte o envolvimento do conjunto das Nações mais contaminadoras do Planeta⁶³.

⁶² MATEO, Ramón Martín, *Tratado de derecho ambiental*, Madrid: Edisofer, S.L., 2003, págs. 77, 78 e 79.

⁶³ MATEO, Ramón Martín, Desenvolvidimentos urbanos bioclimáticos, in *Desafios do Direito Ambiental no Século XXI – estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*, São Paulo: Ed Malheiros, 2005, Organizado por KISHI, Sandra Akemi Shimada, DA SILVA, Solange Teles e SOARES, Inês Virgínia Prado, pág. 287.

O professor Reh binder, da Universidade de Frankfurt, desenhando as transformações regulamentares dadas aos bosques alemães e enfatizando a utilização da ideia de “gestão sustentável” pela legislação alemã, também sugere um sentido para a expressão, aduzindo o seguinte:

O objetivo original da gestão sustentável era, pois, puramente econômico – ou seja, assegurar que a exploração provocada pelo desmatamento não excedesse nunca aos reflorestamentos sucessivos. Em outras palavras, não se queria comprometer a utilização futura por aquela exercida no presente. Entretanto, a noção de gestão sustentável era muito reduzida, em particular, ao método normal de produção dos bosques – a monocultura. Somente sob as pressões ecológicas modernas o princípio da gestão sustentável se enriqueceu, ainda que a orientação principal continue sendo a econômica⁶⁴.

Depois dessas observações, Reh binder aponta, contudo, que o conceito é “dinâmico”, fazendo com que seja permitido “à Administração e aos proprietários privados uma margem de discricção e de aplicação política e econômica”⁶⁵.

Em suas conclusões, assim, sustenta que “o princípio da gestão sustentável, como princípio legal, não tem contornos bem delimitados”, mesmo que sua aplicação, no ordenamento alemão, se faça “além das obrigações estritamente jurídicas”⁶⁶.

Monediaire, professor da Universidade de Limoges, na França, abordando a questão do desenvolvimento sustentável no que chama de “contexto transfronteiriço”, já que analisa a construção de uma ponte entre a Guiana Francesa e o Estado do Amapá, no Brasil, vincula a questão ao tema da “governança”. Ele afirma que se deve buscar uma conciliação, se deve “colocar em sinergia – um programa coerente com os objetivos do desenvolvimento sustentável”⁶⁷ –; e isso pressupõe a compreensão da importância dos “dois pilares da governança”. Segundo ele,

(...) sabe-se que o distanciamento é grande entre a consagração formal do desenvolvimento sustentável e a efetividade de sua aplicação. (...). Devem, (...), ser considerados com cuidadoso interesse dois pilares da governança. Trata-se de um lado, da participação do público e, de outro, da integração das políticas públicas. Com relação a esse último, deve-se estar consciente de que o caráter estruturante do projeto de ponte invoca numerosas esferas setoriais (...) infra-estrutura rodoviária; direito fundiário; de planejamento urbano e de ordenamento do território; de turismo; de agricultura e silvicultura; de caça; de meio ambiente sob o título de poluições e proteções diversas; de segurança pública e de aduanas; de indústria – notadamente sob seu aspecto de mineração – e de transportes; de gestão dos resíduos e da água; de paisagens; de serviços públicos sanitários, sociais, escolares, culturais *ad libitum*. E isso – repete-se, aqui – em um contexto transfronteiriço no qual é notório

⁶⁴ REHBINDER, Eckard, Direito florestal e desenvolvimento sustentável: uma proposta alemã, in *Desafios do Direito Ambiental no Século XXI – estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*, São Paulo: Ed Malheiros, 2005, Organizado por KISHI, Sandra Akemi Shimada, DA SILVA, Solange Teles e SOARES, Inês Virgínia Prado, pág. 86.

⁶⁵ REHBINDER, Eckard, artigo citado, pág. 88.

⁶⁶ REHBINDER, Eckard, artigo citado, pág. 89.

⁶⁷ MONEDIAIRE, Gérard, O projeto da ponte sobre o Oiapoque à imagem dos objetivos de desenvolvimento sustentável, in *Desafios do Direito Ambiental no Século XXI – estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*, São Paulo: Ed Malheiros, 2005, Organizado por KISHI, Sandra Akemi Shimada, DA SILVA, Solange Teles e SOARES, Inês Virgínia Prado, pág. 112.

que existem, além dos esforços dos Poderes Públicos, ‘zonas de não-direito’, o que expande o campo de reflexão àquele dos direitos do homem⁶⁸.

Para o autor, assim, é precisamente a “integração das políticas públicas” que dá contornos, que constitui o próprio desenvolvimento sustentável⁶⁹.

Nessas observações temos uma visão da complexidade que envolve a definição jurídica do sentido de *desenvolvimento sustentável*.

Interessante registrar uma observação que o mencionado Professor francês faz da crítica de Edgar Morin ao “pensamento ecologizado”:

Não se terá muita dificuldade para descobrir em tais razões [razões que motivaram o Acordo de Brasília, firmado entre França e Brasil em 5 de abril de 2001, para a construção da ponte sobre o Oiapoque] o vestígio daquilo que Edgar Morin qualificou como ‘pensamento ecologizado’, posto que a noção de ‘desenvolvimento sustentável’ e a atitude visando a privilegiar a realidade material dos conjuntos ecológicos além das fronteiras estatais ou administrativas são, dentre outras atitudes, fundadoras desse pensamento ecologizado⁷⁰.

Em outra passagem do artigo, Monédiaire relaciona o que chama “pilares” do desenvolvimento sustentável: “eficácia econômica, proteção do meio ambiente, equidade social, respeito à cultura”⁷¹.

Uma perfeita síntese do surgimento da ideia de desenvolvimento sustentável é apresentada por Sachs, em trabalho apresentado no Simpósio de Haia sobre “Desenvolvimento Sustentável: do Conceito à Ação”, realizado em novembro de 1991. De acordo com esse pensador,

Rejeitando as abordagens reducionistas representadas pelo ecologismo intransigente e pelo economicismo de visão estreita, o Relatório Founex (UM/EPHE, 1972) estabeleceu um caminho intermediário entre o pessimismo da advertência dos malthusianos a respeito do esgotamento dos recursos e o otimismo da fé dos cornucopianos a respeito dos remédios da tecnologia.

(...) transmitiram [os documentos internacionais] uma mensagem de esperança sobre a necessidade e a possibilidade de se projetar e implementar estratégias ambientalmente adequadas, para promover um desenvolvimento sócio-econômico equitativo, ou ecodesenvolvimento, uma expressão que foi mais tarde rebatizada pelos pesquisadores anglo-saxões como desenvolvimento sustentável⁷².

Uma questão que deve ser ressaltada, como faz Sachs, é a que vincula a questão ambiental ao nível de desenvolvimento de um dado país.

Há, nesse aspecto, uma clara diferença entre o quadro ambiental dos países desenvolvidos e aquele quadro que se apresenta nos demais. Sobre isso, Sachs aduz o seguinte:

⁶⁸ MONEDIAIRE, Gérard, artigo citado, págs. 112 e 113.

⁶⁹ MONEDIAIRE, Gérard, artigo citado, observação na nota 42, à pág. 113.

⁷⁰ MONEDIAIRE, Gérard, artigo citado, pág. 102.

⁷¹ MONEDIAIRE, Gérard, artigo citado, observação na nota 33, à pág. 110.

⁷² SACHS, Ignacy, Estratégias de transição para o século XXI, in BURSZTYN, Marcel (Organizador), *Para pensar o desenvolvimento sustentável*, São Paulo: Editora Brasiliense, 1993, págs. 25 e 26.

A saída do duplo nó da pobreza e da destruição do meio ambiente exige um período relativamente longo de mais crescimento econômico, pelo menos no Sul e no Leste, para a sustentação das estratégias de transição. O crescimento econômico não deve, entretanto, ser aquele que conhecemos há décadas, que externaliza livremente os custos sociais e ambientais e que alarga a desigualdade social e econômica. O crescimento através da desigualdade, baseado na economia de mercado desenfreada, pode apenas aprofundar a divisão entre e dentro das nações⁷³.

Sachs apresenta o “ecodesenvolvimento” ou *desenvolvimento sustentável* como sendo aquele desenvolvimento que “leva(...) em conta, simultaneamente, as seguintes cinco dimensões de sustentabilidade”:

1. Sustentabilidade social, que se entende como a criação de um processo de desenvolvimento que seja sustentado por um outro crescimento e subsidiado por uma outra visão do que seja uma sociedade boa. A meta é construir uma civilização com maior equidade na distribuição de renda e de bens, de modo a reduzir o abismo entre os padrões de vida dos ricos e dos pobres.
2. Sustentabilidade econômica, que deve ser tornada possível através da alocação e do gerenciamento mais eficientes dos recursos e de um fluxo constante de investimentos públicos e privados. Uma condição importante é a de ultrapassar as configurações externas negativas resultantes do ônus do serviço da dívida e da saída líquida de recursos financeiros do Sul, dos termos de troca desfavoráveis, das barreiras protecionistas ainda existentes no Norte e do acesso limitado à ciência e tecnologia. A eficiência econômica deve ser avaliada em termos macrossociais, e não apenas através do critério da rentabilidade empresarial de caráter microeconômico.
3. Sustentabilidade ecológica, que pode ser melhorada utilizando-se das seguintes ferramentas:
 - ampliar a capacidade de carga da espaçonave Terra, através da criatividade, isto é, intensificando o uso do potencial de recursos dos diversos ecossistemas, com um mínimo de danos aos sistemas de sustentação de vida;
 - limitar o consumo de combustíveis fósseis e de outros recursos e produtos que não são facilmente esgotáveis ou danosos ao meio ambiente, substituindo-os por recursos ou produtos renováveis e/ou abundantes, usados de forma não-agressiva ao meio ambiente;
 - reduzir o volume de resíduos e de poluição, através da conservação de energia e de recursos e de reciclagem;
 - promover a autolimitação no consumo de materiais por parte dos países ricos e dos indivíduos em todo o planeta;
 - intensificar a pesquisa para a obtenção de tecnologias de baixo teor de resíduos e eficientes no uso de recursos para o desenvolvimento urbano, rural e industrial;
 - definir normas para uma adequada proteção ambiental, desenhando a máquina institucional e selecionando o composto de instrumentos econômicos, legais e administrativos necessários para o seu cumprimento.
4. Sustentabilidade espacial, que deve ser dirigida para a obtenção de uma configuração rural-urbana mais equilibrada e uma melhor distribuição territorial dos assentamentos humanos e das atividades econômicas, com ênfase no que se segue:
 - reduzir a concentração excessiva nas áreas metropolitanas;
 - frear a destruição de ecossistemas frágeis, mas de importância vital, através de processos de colonização sem controle;
 - promover a agricultura e a exploração agrícola das florestas através de técnicas modernas, regenerativas, por pequenos agricultores, notadamente através do uso de pacotes tecnológicos adequados, do crédito e do acesso a mercados;
 - explorar o potencial da industrialização descentralizada, acoplada à nova geração de tecnologias, com referência especial às indústrias de biomassa e ao seu papel na criação de oportunidades de emprego não-agrícolas nas áreas rurais (...);
 - criar uma rede de reservas naturais e de biosfera, para proteger a biodiversidade.

⁷³ SACHS, Ignacy, obra citada, in BURSZTYN, Marcel (Organizador), *Para pensar o desenvolvimento sustentável*, São Paulo: Editora Brasiliense, 1993, pág. 34.

5. Sustentabilidade cultural, incluindo a procura de raízes endógenas de processos de modernização e de sistemas agrícolas integrados, processos que busquem mudanças dentro da continuidade cultural e que traduzam o conceito normativo de ecodesenvolvimento em um conjunto de soluções específicas para o local, o ecossistema, a cultura e a área⁷⁴.

Após apresentar suas diretrizes para uma ação global, e depois de traçar um diagnóstico das questões envolvendo países classificados sob os termos “Norte”, “Sul” e “Leste”, Sachs aduz o seguinte:

O conceito básico do desenvolvimento equitativo em harmonia com a natureza deverá permear todo o nosso pensamento, influenciando as ações dos cidadãos, tomadores de decisão e profissionais de todas as áreas (...). A longa luta somente será vencida no dia em que for possível esquecer o adjetivo ‘sustentável’ ou o prefixo ‘eco’ ao se falar em desenvolvimento⁷⁵.

Eis aí uma interessante contribuição para precisão dos contornos gerais da ideia de desenvolvimento sustentável.

Contudo, é fácil apontar a parcialidade dessas considerações doutrinárias, uma vez que elas se limitam aos aspectos econômicos da ideia e não enfrentam suas consequências jurídicas.

Tais considerações doutrinárias não levam em conta algumas observações filosóficas sobre os temas que nos dariam melhores condições para compreensão mais adequada das questões envolvidas e para formulação de um sentido jurídico ou normativo para o desenvolvimento.

Ademais, ainda que se possa atribuir subida relevância à jurisprudência e à doutrina internacional sobre o tema, ainda que se reconheça valor às deliberações resultantes de encontros internacionais sobre a tensão entre a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico, a verdade é que a noção de soberania, ainda que mitigada ou reduzida pela realidade dos blocos econômicos, acaba por blindar a ordem jurídica interna. De fato, o praticamente inexistente grau de cogência do direito alienígena no direito interno, à vista da resistência oferecida pelo princípio da territorialidade, constrange-nos à busca de um sentido normativo de *desenvolvimento sustentável*.

Tem-se, então, um paradoxo em que a noção de desenvolvimento sustentável, embora reclame balizas calcadas no direito interno, diz com um bem cuja relevância ultrapassa os limites dentro dos quais se exerce a soberania.

Especificamente no que toca ao Estado Brasileiro, no qual se identifica uma considerável parcela do total que integra o acervo ambiental mundial, a jurisprudência pátria segue tímida quanto à formação do conceito jurídico de *desenvolvimento sustentável*.

⁷⁴ SACHS, Ignacy, obra citada, in BURSZTYN, Marcel (Organizador), *Para pensar o desenvolvimento sustentável*, São Paulo: Editora Brasiliense, 1993, págs. 37 e 38.

⁷⁵ SACHS, Ignacy, obra citada, in BURSZTYN, Marcel (Organizador), *Para pensar o desenvolvimento sustentável*, São Paulo: Editora Brasiliense, 1993, pág. 54.

2.5. A jurisprudência brasileira e o desenvolvimento sustentável.

Os doutrinadores brasileiros costumam mencionar a medida cautelar na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 3.540, decidida pelo Supremo Tribunal Federal em 1º de setembro de 2005, como sendo a primeira manifestação daquele Tribunal sobre a questão do desenvolvimento sustentável.

Na ementa dessa decisão, o Ministro relator Celso de Mello fez consignar o seguinte:

(...) 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.

Há uma outra decisão em que o Supremo Tribunal Federal tangenciou a questão do princípio do desenvolvimento sustentável. Isso se deu na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 101, julgada em 24 de junho de 2009, em que se discutia a legalidade da “importação de pneus usados”. Nessa decisão, no que interessa, o Supremo assentou que

(...) 4. Princípios constitucionais (art. 225) a) do desenvolvimento sustentável; e b) da equidade e responsabilidade intergeracional.
Meio ambiente ecologicamente equilibrado: preservação para a geração atual e para as gerações futuras. Desenvolvimento sustentável: crescimento econômico com garantia paralela e superiormente respeitada da saúde da população, cujos direitos devem ser observados em face das necessidades atuais e daquelas previsíveis e a serem prevenidas para garantia e respeito às gerações futuras.
Atendimento ao princípio da precaução, acolhido constitucionalmente, harmonizado com os demais princípios da ordem social e econômica.

Na parte da decisão em que o termo é abordado especificamente, servindo de base de argumentação para a decisão, a relatora, Ministra Cármen Lúcia, fez constar o seguinte:

(...) - Em 4.8.1987, foi publicado o Relatório Nosso Futuro Comum, ou Relatório Brundtland, resultado de estudos promovidos pela Comissão Mundial da ONU sobre o Meio Ambiente e

Desenvolvimento - UNCED e chefiados pela Primeira-Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, no qual se difundiu o termo ‘desenvolvimento sustentável’ como ‘o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades’.

Somente nessas duas decisões citadas o Supremo Tribunal Federal abordou a questão⁷⁶.

O Superior Tribunal de Justiça não chegou a abordar o tema com profundidade.

Há duas menções à expressão: no julgamento do MS 8844/DF, em que o termo aparece como nome do Programa público desenvolvido pela União no Pantanal⁷⁷; e no Recurso Especial 598281, em que o termo aparece como referência a uma obra doutrinária.

Nos Tribunais Regionais Federais, pesquisa realizada junto ao *site* do Conselho da Justiça Federal, apresentou como resultado 55 (cinquenta e cinco) documentos contendo a expressão *desenvolvimento sustentável*⁷⁸.

Em todas essas ocasiões, os tribunais mencionados fazem remissão às decisões do Supremo Tribunal Federal acima transcritas ou se limitam a tangenciar a expressão, sem estabelecer seus critérios ou elementos.

Nos autos da AC 200438020031421, em que se discutia construção de imóveis em área de preservação permanente localizada às margens do Rio Grande, na divisa dos Estados de Minas Gerais e São Paulo, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região menciona partes da decisão do Supremo Tribunal Federal exarada nos autos da ADIn 3540 e, confundindo os princípios da precaução, da prevenção e do desenvolvimento sustentável, deixa fixado o sentido do que classifica como “desenvolvimento durável”. A passagem em que isso é feito tem a seguinte redação:

visão de uma sociedade sustentável e global, baseada no respeito pela natureza, nos direitos humanos universais, na justiça econômica e numa cultura de paz, com responsabilidades pela grande comunidade da vida, numa perspectiva intergeracional, promulgou-se a Carta Ambiental da França (02.03.2005), estabelecendo que ‘o futuro e a própria existência da humanidade são indissociáveis de seu meio natural e, por isso, o meio ambiente é considerado um patrimônio comum dos seres humanos, devendo sua preservação ser buscada, sob o mesmo título que os demais interesses fundamentais da nação, pois a diversidade biológica, o desenvolvimento da pessoa humana e o progresso das sociedades estão sendo afetados por certas modalidades de produção e consumo e pela

⁷⁶ As duas decisões mencionadas no texto foram obtidas através de consulta ao *site* de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no endereço eletrônico <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp>, acesso em 09 de novembro de 2012.

⁷⁷ Eis a ementa do mencionado Mandado de Segurança: “ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO PANTANAL. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE GERENCIAMENTO. REVOGAÇÃO. ARTIGO 49 DA LEI Nº 8.666/1993. SÚMULA Nº 473/STF. OCORRÊNCIA DE FATOS SUPERVENIENTES SUFICIENTES. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO” (*site* de pesquisa do Superior Tribunal de Justiça, no endereço eletrônico <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=%22desenvolvimento+sustent%E1vel%22&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=2>, acesso em 09 de novembro de 2012).

⁷⁸ *Site* de pesquisa do Conselho da Justiça Federal, que permite consulta unificada de jurisprudência dos tribunais federais, no endereço eletrônico <http://columbo2.cjf.jus.br/juris/unificada/Resposta>, acesso em 09 de novembro de 2012.

exploração excessiva dos recursos naturais, a se exigir das autoridades públicas a aplicação do princípio da precaução nos limites de suas atribuições, em busca de um desenvolvimento durável. A tutela constitucional, que impõe ao Poder Público e a toda coletividade o dever de defender e preservar, para as presentes e futuras gerações, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, como direito difuso e fundamental, feito bem de uso comum do povo (CF, art. 225, *caput*), já instrumentaliza, em seus comandos normativos, o princípio da precaução (quando houver dúvida sobre o potencial deletério de uma determinada ação sobre o ambiente, toma-se a decisão mais conservadora, evitando-se a ação) e a consequente prevenção (pois uma vez que se possa prever que uma certa atividade possa ser danosa, ela deve ser evitada), exigindo-se, assim, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade (CF, art. 225, § 1º, IV)

79

⁷⁹ Eis a íntegra da ementa dessa decisão: “AC 200438020031421 AC – APELAÇÃO CÍVEL – 200438020031421 Relator JUIZ FEDERAL CARLOS EDUARDO CASTRO MARTINS (CONV) (...) QUINTA TURMA Fonte e-DJF1 DATA: 26/09/2012 PÁGINA: 118 Decisão: A Turma, à unanimidade, deu provimento à apelação. Ementa: AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (RIO GRANDE). SUSPENSÃO DE ATIVIDADES AGRESSORAS AO MEIO AMBIENTE. PRINCÍPIOS DA REPARAÇÃO INTEGRAL E DO POLUIDOR-PAGADOR. CUMULAÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER (REPARAÇÃO DA ÁREA DEGRADADA E DEMOLIÇÃO DE EDIFICAÇÕES), DE NÃO FAZER (INIBIÇÃO DE QUALQUER AÇÃO ANTRÓPICA SEM O PRÉVIO LICENCIAMENTO AMBIENTAL) E DE PAGAR QUANTIA CERTA (INDENIZAÇÃO). POSSIBILIDADE. I – “Na ótica vigilante da Suprema Corte, ‘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 (...) 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” (ADI-MC nº 3540/DF - Rel. Min. Celso de Mello - DJU de 03/02/2006). Nesta visão de uma sociedade sustentável e global, baseada no respeito pela natureza, nos direitos humanos universais, na justiça econômica e numa cultura de paz, com responsabilidades pela grande comunidade da vida, numa perspectiva intergeracional, promulgou-se a Carta Ambiental da França (02.03.2005), estabelecendo que ‘o futuro e a própria existência da humanidade são indissociáveis de seu meio natural e, por isso, o meio ambiente é considerado um patrimônio comum dos seres humanos, devendo sua preservação ser buscada, sob o mesmo título que os demais interesses fundamentais da nação, pois a diversidade biológica, o desenvolvimento da pessoa humana e o progresso das sociedades estão sendo afetados por certas modalidades de produção e consumo e pela exploração excessiva dos recursos naturais, a se exigir das autoridades públicas a aplicação do princípio da precaução nos limites de suas atribuições, em busca de um desenvolvimento durável. A tutela constitucional, que impõe ao Poder Público e a toda coletividade o dever de defender e preservar, para as presentes e futuras gerações, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, como direito difuso e fundamental, feito bem de uso comum do povo (CF, art. 225, *caput*), já instrumentaliza, em seus comandos normativos, o princípio da precaução (quando houver dúvida sobre o potencial deletério de uma determinada ação sobre o ambiente, toma-se a decisão mais conservadora, evitando-se a ação) e a consequente prevenção (pois uma vez que se possa prever que uma certa atividade possa ser danosa, ela deve ser evitada), exigindo-se, assim, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade (CF, art. 225, § 1º, IV)” (AC 0002667-39.2006.4.01.3700/MA, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, QUINTA TURMA, e-DJF1 p. 172 de 12/06/2012). II - Na hipótese dos autos, as edificações descritas nos autos foram erguidas, sem o prévio e competente licenciamento ambiental, no interior de Área de Preservação Permanente (APP Rio Grande), assim definida na legislação e atos normativos de regência, a caracterizar a ocorrência de dano ambiental, constatada em competente prova pericial, impondo-se, assim, além da sua demolição, a adoção de medidas restauradoras da área degradada, bem assim a inibição da prática de ações antrópicas outras, desprovidas de regular autorização do órgão ambiental competente, sem prejuízo do pagamento de indenização pelos danos causados, a ser apurada em liquidação do julgado, por arbitramento. III - Ordenou-se, ainda, o imediato cumprimento das obrigações de fazer e de não fazer, sob pena de multa coercitiva, no montante de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), por dia de atraso. IV - Apelação provida. Sentença reformada, em parte. Data da Decisão 12/09/2012”.

Também do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, e relacionada ao caso da construção da Usina de Belo Monte, há uma outra decisão em que, reproduzindo-se as afirmações e os argumentos contidos tanto na ADIn 3540 e na decisão na ação envolvendo as construções na área de preservação permanente do Rio Grande (que acima transcrevemos), se fez constar que nossa

(...) Constituição do Brasil não consagrou um estudo póstumo de impacto ambiental; ela consagrou um estudo prévio de impacto ambiental (CF, art. 225, § 1º, IV), e o governo federal quer implantar um estudo póstumo de impacto ambiental, na espécie, assim, anulando os direitos fundamentais dessas comunidades indígenas. VIII - Na ótica vigilante da Suprema Corte, ‘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 (...)’⁸⁰.

⁸⁰ Na ação judicial proposta em decorrência da construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, dentre inúmeras decisões, a que utilizamos foi a proferida nos Embargos de Declaração, sob responsabilidade do Desembargador Federal Souza Prudente, e que tem a seguinte ementa: “EDAC 200639030007118 EDAC - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA APELAÇÃO CÍVEL – 200639030007118 Relator DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE (...) Órgão julgador QUINTA TURMA Fonte e-DJF1 DATA: 27/08/2012 PÁGINA: 316 Decisão A Turma, por unanimidade, deu parcial provimento aos embargos de declaração e, reexaminando o recurso de apelação interposto, deu-lhe parcial provimento. Ementa CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. EXPLORAÇÃO DE RECURSOS ENERGÉTICOS EM ÁREA INDÍGENA. USINA HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE, NO ESTADO DO PARÁ. AUTORIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (DECRETO LEGISLATIVO Nº 788/2005) DESPROVIDA DE AUDIÊNCIA PRÉVIA DAS COMUNIDADES INDÍGENAS AFETADAS. VIOLAÇÃO À NORMA DO § 3º DO ART. 231 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL C/C OS ARTS. 3º, ITEM 1, 4º, ITENS 1 E 2, 6º, ITEM 1, ALÍNEAS A, B e C, e 2; 7º, ITENS 1, 2 E 4; 13, ITEM 1; 14, ITEM 1; E 15, ITENS 1 E 2, DA CONVENÇÃO Nº 169/OIT. NULIDADE. OMISSÃO DO JULGADO. OCORRÊNCIA. EFEITOS MODIFICATIVOS. POSSIBILIDADE. I - Deixando o acórdão embargado de se pronunciar acerca de questão relevante ao deslinde da demanda, como no caso, em que a Turma julgadora não se manifestou acerca da violação da norma dos arts. 3º, item 1, 4º, itens 1 e 2, 6º, item 1, alíneas a, b e c, e 2; 7º, itens 1, 2 e 4; 13, item 1; 14, item 1; e 15, itens 1 e 2, da Convenção nº 169/OIT, impõe-se o acolhimento dos embargos de declaração, veiculados com a finalidade de suprir-se a omissão apontada. II - A discussão que se travou nestes autos gira em torno de direitos difusos, de natureza sócio-ambiental, por se tratar da instalação de empreendimento hidrelétrico, encravado no seio da Amazônia Legal, com reflexos diretos não só em todos os ecossistemas ali existentes, mas, também, primordialmente, em terras e comunidades indígenas, com influência impactante sobre suas crenças, tradições e culturas, conforme assim noticiam os elementos carreados para os presentes autos, a revelar o caráter de repercussão geral da controvérsia instaurada neste feito judicial, que, por sua natureza ontológica, é de caráter difuso-ambiental, a sobrepor-se a qualquer outro interesse de cunho político ou econômico, como no caso, ante o fenômeno da transcendência das questões discutidas no processo judicial, porque diretamente vinculadas à tradicional teoria da gravidade institucional, na visão da Corte Suprema da Argentina, já recepcionada pela doutrina, pela legislação processual (CPC, arts. 543-A, § 1º, e 543-C, caput) e pela jurisprudência dos Tribunais do Brasil, na compreensão racional de que tais questões excedem ao mero interesse individual das partes e afetam de modo direto o da comunidade em geral, a desatrelar-se dos marcos regulatórios da congruência processual, na espécie. III - Nos termos do art. 231, § 3º, da Constituição Federal, ‘o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei’. IV - A Convenção Internacional 169/OIT, que dispõe sobre os povos indígenas e tribais, aprovada pelo Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004, assim estabelece: ‘Artigo. 3º 1. Os povos indígenas e tribais deverão gozar plenamente dos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem obstáculos nem discriminação. As disposições desta Convenção serão aplicadas sem discriminação aos homens e mulheres desses povos. 2. Não deverá ser empregada nenhuma forma de força ou de coerção que viole os direitos humanos e as liberdades fundamentais dos povos interessados, inclusive os direitos contidos na presente convenção; Artigo 4º 1. Deverão ser adotadas as medidas especiais que sejam necessárias para salvaguardar as pessoas, as instituições, os bens, as culturas e o meio ambiente dos

Há outra decisão do mesmo Tribunal que se limita a transcrever o sentido de desenvolvimento sustentável estabelecido da ADIn 3540, e que envolvia ocupação irregular em área de preservação permanente localizada no Distrito Federal (Agravo n. 2006010000382090⁸¹) e duas outras que se limitam a mencionar o artigo 225, caput, da Constituição Federal (a apelação cível AC 200634000082357, em que se discutia a manutenção dos efeitos decorrentes da concessão de

povos interessados. 2. Tais medidas especiais não deverão ser contrárias aos desejos expressos livremente pelos povos interessados; Artigo 6º Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão: a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados, e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente; b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes; c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim; Artigo 7º 1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente. 2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, com a sua participação e cooperação, deverá ser prioritária nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões também deverão ser elaborados de forma a promoverem essa melhoria. 4. Os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam; Artigo 13 1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que, para as culturas e valores espirituais dos povos interessados, possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação; Artigo 14 1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes; Artigo 15 1. Os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados. 2. Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter direitos sobre outros recursos, existentes nas terras, os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras. Os povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades'. V - Afirma-se equivocadamente e omisamente o Acórdão embargado, ao considerar que o Supremo Tribunal Federal já declarou a constitucionalidade do Decreto Legislativo 788/2005, apenas sinalizando a decisão monocrática da Presidência da Suprema Corte, nos autos da Suspensão de Liminar nº 125-6/PARÁ, arquivados em 12/11/2007, sem considerar o que dispõem o Regimento Interno da referida Corte Suprema (art. 21, incisos IV e V) e a Lei 9.868, de 10/11/99 (arts. 10, 11 e 12 e respectivos parágrafos), a exigir decisão colegiada da maioria absoluta dos membros do Supremo Tribunal Federal, na matéria, o que não ocorreu, na espécie. Ademais, não há que se cogitar, na espécie, de invasão da esfera de discricionariedade administrativa, na formulação e implementação da política energética nacional, pela atuação diligente do Poder Judiciário, no controle dessas políticas públicas ambientais (CF, art. 5º, XXXV), em defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações (CF, art. 225, caput), como assim já orienta a sólida jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADPF 45 MC/DF - Rel. Ministro Celso de Mello - julgado em 29/04/2004 e RTJ 175/1212-1213, Rel. Min. Celso de Mello, inter plures). VI - Na hipótese dos autos, a localização da Usina Hidrelétrica Belo Monte, no Estado do Pará, encontra-se inserida na Amazônia Legal e sua instalação causará interferência direta no mínimo existencial-ecológico de comunidades indígenas, com reflexos negativos e irreversíveis

incentivos fiscais a municípios do Estado do Espírito Santo⁸², e apelação AC 200339020010896⁸³, que discutia a demora pelo IBAMA na avaliação de Plano de Manejo Florestal). Nessa última decisão, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região considerou que a ATPF – Autorização para Transporte de Produtos Florestais constitui um instrumento para “controle” do desenvolvimento sustentável, assentando que “A ATPF não é mera chancela burocrática, de que dependa o comércio de madeiras. Ela é um instrumento de controle, o qual visa à consecução do princípio do desenvolvimento sustentável preconizado pela Constituição (CF, art. 225)”.

para a sua sadia qualidade de vida e patrimônio cultural em suas terras imemoriais e tradicionalmente ocupadas, impondo-se, assim, a autorização do Congresso Nacional, com a audiência prévia dessas comunidades, nos termos dos referidos dispositivos normativos, sob pena de nulidade da autorização concedida nesse contexto de irregularidade procedimental (CF, art. 231, § 6º), como no caso. VII - No caso em exame, a autorização do Congresso Nacional, a que alude o referido dispositivo constitucional em tela (CF, art. 231, § 3º), afigura-se manifestamente viciada, em termos materiais, à míngua de audiência prévia das comunidades indígenas afetadas, que deveria ocorrer à luz dos elementos colhidos previamente pelo estudo de impacto ambiental, que não pode, em hipótese alguma, como determinou o Decreto Legislativo 788/2005, ser um estudo póstumo às consultas necessárias à participação das comunidades indígenas. A Constituição do Brasil não consagrou um estudo póstumo de impacto ambiental; ela consagrou um estudo prévio de impacto ambiental (CF, art. 225, § 1º, IV), e o governo federal quer implantar um estudo póstumo de impacto ambiental, na espécie, assim, anulando os direitos fundamentais dessas comunidades indígenas. VIII - Na ótica vigilante da Suprema Corte, ‘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 (...). 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’ (ADI-MC nº 3540/DF - Rel. Min. Celso de Mello - DJU de 03/02/2006). Nesta visão de uma sociedade sustentável e global, baseada no respeito pela natureza, nos direitos humanos universais, com abrangência dos direitos fundamentais à dignidade e cultura dos povos indígenas, na justiça econômica e numa cultura de paz, com responsabilidades pela grande comunidade da vida, numa perspectiva intergeracional, promulgou-se a Carta Ambiental da França (02.03.2005), estabelecendo que ‘o futuro e a própria existência da humanidade são indissociáveis de seu meio natural e, por isso, o meio ambiente é considerado um patrimônio comum dos seres humanos, devendo sua preservação ser buscada, sob o mesmo título que os demais interesses fundamentais da nação, pois a diversidade biológica, o desenvolvimento da pessoa humana e o progresso das sociedades estão sendo afetados por certas modalidades de produção e consumo e pela exploração excessiva dos recursos naturais, a se exigir das autoridades públicas a aplicação do princípio da precaução nos limites de suas atribuições, em busca de um desenvolvimento durável. IX - Nesse contexto de desafios das metas de desenvolvimento para todos os seres vivos, neste novo milênio, na perspectiva da Conferência das Nações Unidas – Rio+20, a tutela jurisdicional-inibitória do risco ambiental, que deve ser praticada pelo Poder Judiciário Republicano, como instrumento de eficácia dos princípios da precaução, da prevenção e da proibição do retrocesso ecológico, como no caso em exame, no controle judicial de políticas públicas do meio ambiente, a garantir, inclusive, o mínimo existencial-ecológico dos povos indígenas atingidos diretamente e indiretamente em seu patrimônio de natureza material e imaterial (CF, art. 216, caput, incisos I e II) pelo Programa de Aceleração Econômica do Poder Executivo Federal, há de resultar, assim, dos comandos normativos dos arts. 3º, incisos I a IV, e 5º, caput e incisos XXXV e LXXVIII e respectivo parágrafo 2º, c/c os arts. 170, incisos I a IX, e 225, caput, e 231, § 3º, da Constituição da República Federativa do Brasil, em decorrência dos tratados e convenções internacionais, neste sentido, visando garantir a inviolabilidade do direito fundamental à sadia qualidade de vida, bem assim a defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, em busca do desenvolvimento sustentável para as presentes e futuras gerações. X - A tutela constitucional, que impõe ao Poder Público e a toda coletividade o dever de defender e preservar, para as presentes e futuras gerações, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, como direito difuso e fundamental, feito bem de uso comum do povo (CF, art. 225, caput), já instrumentaliza, em seus comandos normativos, o princípio da precaução

Em uma outra decisão, o mesmo tribunal associou o princípio do desenvolvimento sustentável à “compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” e ‘a 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’”. Essa decisão envolvia alterações promovidas no conjunto de imóveis tombados pelo IPHAN no município de Porto Seguro, na Bahia⁸⁴.

(quando houver dúvida sobre o potencial deletério de uma determinada ação sobre o ambiente, toma-se a decisão mais conservadora, evitando-se a ação) e a consequente prevenção (pois uma vez que se possa prever que uma certa atividade possa ser danosa, ela deve ser evitada). No caso concreto, impõe-se com maior rigor a observância desses princípios, por se tratar de tutela jurisdicional em que se busca, também, salvaguardar a proteção da posse e do uso de terras indígenas, com suas crenças e tradições culturais, aos quais o Texto Constitucional confere especial proteção (CF, art. 231 e §§), na linha determinante de que os Estados devem reconhecer e apoiar de forma apropriada a identidade, cultura e interesses das populações e comunidades indígenas, bem como habilitá-las a participar da promoção do desenvolvimento sustentável (Princípio 22 da ECO-92, reafirmado na Rio+20). XI- Embargos de declaração parcialmente providos, com modificação do resultado do julgamento. XII - Apelação provida, em parte. Sentença reformada. Ação procedente, para coibir o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA de praticar qualquer ato administrativo, e tornar insubsistentes aqueles já praticados, referentes ao licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no Estado do Pará, em decorrência da invalidade material do Decreto Legislativo nº 788/2005, por violação à norma do art. 231, § 3º, da Constituição Federal, c/c os arts. 3º, item 1, 4º, itens 1 e 2, 6º, item 1, alíneas a, b, e c, e 2; 7º, itens 1, 2 e 4; 13, item 1; 14, item 1; e 15, itens 1 e 2, da Convenção nº 169/OIT, ordenando às empresas executoras do empreendimento hidrelétrico Belo Monte, em referência, a imediata paralisação das atividades de sua implementação, sob pena de multa coercitiva, no montante de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais), por dia de atraso no cumprimento do provimento mandamental em tela (CPC, art. 461, § 5º). Data da Decisão 13/08/2012 Data da Publicação 27/08/2012”.

⁸¹ Eis a ementa desta mencionada decisão: “AG 200601000382090 AG – AGRAVO DE INSTRUMENTO – 200601000382090 Relator JUIZ FEDERAL GRIGÓRIO CARLOS DOS SANTOS (...) Órgão julgador 4ª TURMA SUPLEMENTAR Fonte e-DJF1 DATA: 23/11/2011 PÁGINA: 404 Decisão: A Turma, por unanimidade, deu provimento parcial ao agravo de instrumento. Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO AMBIENTAL. DISTRITO FEDERAL. OCUPAÇÃO IRREGULAR DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. EXISTÊNCIA DE CONVÊNIO PARA DESOCUPAÇÃO MEDIANTE ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL. I – ‘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’ (ADI-MC nº 3540/DF - Rel. Min. Celso de Mello - DJU de 03/02/2006). II - O fato de a área estar ocupada não conduz ao entendimento de que não se deve adotar o princípio da prevenção. É que os danos decorrentes da ocupação de uma área de preservação permanente só tendem a aumentar, de modo que tal atividade danosa tem que sofrer coerção para prevenir a extensão dos malefícios ao meio ambiente e que os danos não se tornem irreparáveis III - Existente convênio válido que prevê a possibilidade de desocupação do imóvel mediante Estudo de Impacto Ambiental, impõe-se observar a cláusula respectiva. IV - Agravo de Instrumento a que se dá provimento parcial. Data da Decisão 08/11/2011 Data da Publicação 23/11/2011”.

⁸² Essa decisão tem a seguinte ementa: “Processo AC 200634000082357 AC – APELAÇÃO CÍVEL – 200634000082357 Relator DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE (...) Órgão julgador OITAVA TURMA Fonte e-DJF1 DATA: 20/05/2011 PÁGINA: 419 Decisão A Turma, à unanimidade, negou provimento à apelação da União e à remessa oficial e deu provimento ao recurso adesivo das autoras. Ementa TRIBUTÁRIO E ADMINISTRATIVO. AÇÃO ORDINÁRIA. PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA FUNCIONAL REJEITADA. SUDENE/ADENE. INCENTIVOS FISCAIS. EXTENSÃO DO BENEFÍCIO AOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. LEGITIMIDADE DO ATO. PREVISÃO LEGAL. LAUDO CONSTITUTIVO DE CONCESSÃO DO BENEFÍCIO FISCAL DE CARÁTER ONEROSO E POR PRAZO CERTO. IRREVOGABILIDADE E IMUTABILIDADE. DIREITO ADQUIRIDO À ISENÇÃO FISCAL. RESPEITO ÀS GARANTIAS FUNDAMENTAIS DO ATO JURÍDICO PERFEITO, DA SEGURANÇA JURÍDICA E DO DESENVOLVIMENTO

Esse entendimento foi repetido nos autos de uma outra ação, em que se discutia a construção de um terminal graneleiro no Porto de Santarém, no Pará⁸⁵.

Perceba-se, por primeiro, que malgrado o conflito entre o avanço econômico e a proteção ambiental seja recorrente no mundo dos fatos, o número de decisões encontradas e as frequentes menções que umas fazem das outras parece revelar o reduzido impacto da noção de “desenvolvimento sustentável” na prestação jurisdicional no âmbito da Justiça Federal.

SUSTENTÁVEL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NÃO PROTETATÓRIOS. MULTA AFASTADA. I- Objetivando as autoras, na presente demanda, a declaração instrumental de nulidade do ato administrativo que cancelou o Laudo Constitutivo 0261, expedido em dezembro/2002, reconhecendo-lhes os benefícios fiscais pleiteados, afigura-se competente funcionalmente a colenda Quarta Seção deste TRF/1ª Região, para julgar o feito, posto que a instrumentalidade do ato administrativo em questão não afasta a natureza fiscal-tributária da matéria de fundo, que compõe a lide, na espécie dos autos, a incidir a aplicação, no caso em exame, da disposição do parágrafo 5º do artigo 8º do Regimento Interno desta Corte. II- No mérito, em que pese o Estado do Espírito Santo não estar incluso na área de abrangência da SUDENE, quando da sua criação em 1959, a MP 2.156-5/2001, que extinguiu a SUDENE e criou a Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE, em seu art. 2º incluiu o Estado do Espírito Santo na sua área de abrangência, sem fazer restrição a qualquer município. Cabe destacar, neste ponto, que na expressa disposição da norma, o Estado do Espírito Santo foi integralmente incluído na área de atuação da ADENE, ao contrário de Minas Gerais, em relação ao qual foi mantida a restrição a determinados municípios. III- Ora, se o legislador não fez qualquer restrição em relação ao Estado do Espírito Santo, não cabe ao intérprete fazê-lo. Demais disso, considerando que a SUDENE foi extinta pela MP 2.156-5/2001, sendo criada a ADENE, que foi extinta pela LC 125/2007, e recriada aquela, constata-se que as citadas entidades foram se substituindo no curso do tempo. Não há que se falar em existência concomitante das duas entidades e, por consequência, não se sustenta a alegação da ré de que as áreas de abrangência da SUDENE e da ADENE não podem ser equiparadas. IV- Em sendo assim, a interpretação sistêmica e finalística mais adequada é no sentido de que, ao menos ao tempo da vigência da MP 2.156-5/2001, o Estado do Espírito Santo encontrava-se integralmente contido na área de atuação da ADENE e que, em razão da abrangência do Plano de Desenvolvimento criado por aquela norma, o benefício fiscal previsto na MP 2199-14/2001 podia ser deferido às empresas situadas em qualquer Município do referido Estado, atendidas as demais condições previstas na legislação pertinente. V- No caso em exame, impõe-se o reconhecimento do direito adquirido das autoras ao benefício fiscal concedido sob condição onerosa e por prazo certo, porquanto, nos termos do art. 178 do CTN, trata-se de isenção irrevogável e imodificável por lei superveniente e, pior ainda, por mera interpretação administrativa. Ademais, na hipótese dos autos, exige-se respeito às garantias fundamentais do ato jurídico perfeito, da segurança jurídica e do desenvolvimento sustentável, no âmbito dos incentivos fiscais legalmente concedidos pela autoridade competente, visando o desenvolvimento econômico e social da região abrangida pela SUDENE/ADENE, nos termos dos artigos 170 e 225, caput, da Constituição Federal. VI- Nesse contexto, o Estado fiscalista há de buscar a receita tributária para vertê-la em benefício da sociedade e, no plano da extrafiscalidade, como no caso, não pode, arbitrariamente, cassar isenções legalmente concedidas de forma onerosa e com prazo certo, visando extrair efeitos puramente fiscais, com desvio de sua finalidade social, sem compromisso com o pacto fundamental do Texto Magno, em busca de um desenvolvimento nacional, plenamente sustentável. VII- Na melhor exegese do constitucionalismo moderno, o fenômeno tributário fiscal e extrafiscal encontra abrigo nas vertentes do Direito Ambiental, que rompe com as barreiras do tempo, e, numa dimensão intergeracional, garante a todos um desenvolvimento sustentável, determinante de uma existência digna para as presentes e futuras gerações (CF, arts. 170 e 225), como garantia fundamental de aplicação imediata (CF, art. 5º, § 1º), cuja eficácia instantânea supera a da simples autoaplicabilidade normativa, no plano jurídico e fático. VIII- Em face da complexidade da demanda, entendo que a fixação da verba honorária em R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), que corresponde a 2% (dois por cento) do valor atribuído à causa, atenta, no mínimo, para o princípio da razoabilidade, respeitando o exercício da nobre função da advocacia e o esforço despendido pelo ilustre advogado das autoras, não se mostrando, pois, exorbitante. IX- Não se afiguram protelatários os embargos de declaração opostos com o fim de expungir do julgado ponto omissis, mormente, na espécie, em que os embargos foram opostos pela autora, que se sagrou vencedora na demanda, devendo, assim, ser afastada a multa aplicada, na espécie dos autos. X- Apelação e remessa oficial desprovidas. Recurso adesivo provido, para afastar a multa aplicada às autoras recorrentes. Data da Decisão 29/04/2011 Data da Publicação 20/05/2011”.

⁸³ Essa decisão tem a seguinte ementa: “Processo AC 200339020010896 AC – APELAÇÃO CIVEL – 200339020010896 Relator JUIZ FEDERAL JAMIL ROSA DE JESUS (CONV.) Sigla do órgão TRF1 Órgão julgador QUINTA TURMA Fonte e-DJF1 DATA: 23/04/2010 PÁGINA: 202 Decisão: A Turma, por unanimidade, negou

Não realizamos consulta a jurisprudência dos tribunais estaduais, mas é possível, diante do conteúdo das decisões federais que acima indicamos afirmar que não é dado relevo significativo à ideia de desenvolvimento sustentável. Com efeito, em quatro decisões o termo é mencionado no contexto da decisão lavrada pelo STF nos autos da ADI 3540/DF (os quatro casos são: AC 200438020031421; a AC 2006390300070118, no âmbito do Caso da Hidrelétrica de Belo Monte; a AC 200601000382090; e a AC 2000039020001410, essa última envolvendo o caso da soja

provimento à apelação e à remessa oficial. Ementa: CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. PLANO DE MANEJO FLORESTAL. PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO. PROTOCOLIZAÇÃO. IBAMA. AUSÊNCIA DE DELIBERAÇÃO NO PRAZO REGULAMENTAR. OMISSÃO. EFEITOS. INTERPRETAÇÃO. TEMPERAMENTO. ATPF. INSTRUMENTO DE CONTROLE. PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. EXPEDIÇÃO INCONDICIONADA. IMPOSSIBILIDADE. DÚVIDA SOBRE A TITULARIDADE DE TERRAS. PREJUÍZO À FISCALIZAÇÃO. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO INEXISTENTE. APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL NÃO PROVIDAS. 1. Na sentença, foi deferida parcialmente a segurança ‘pretendida exclusivamente para ordenar ao Ibama que examine imediatamente o pedido de PMFS feito pelo impetrante’. 2. O impetrante alega que, tendo apresentado a documentação necessária à protocolização do plano de manejo, omitindo-se a autarquia em deliberar sobre o plano no prazo regulamentar, faz jus à obtenção de ATPFs, bastando simples comunicação de que as atividades foram iniciadas, tudo em conformidade com a Instrução Normativa nº 4/2002. 3. A fim de comprovar a ‘propriedade’ ou a ‘justa posse’ da área em que seria desenvolvido o plano de manejo, o impetrante juntou declaração expedida pelo Instituto de Terras do Pará - ITERPA. 4. Considerado o rol de documentos fixado no regulamento e o conteúdo da declaração, não há como se ter provada a justa posse do impetrante. 5. Aliás, já na inicial é narrado que a propriedade/posse das terras, ao tempo da protocolização do pedido de autorização, estava ‘em processo de regularização perante o Instituto de Terras do Pará – ITERPA’. 6. Isso quer dizer que o impetrante tinha ciência da impossibilidade de instruir o pedido de autorização do plano de manejo com quaisquer dos documentos de prova de justa posse, especialmente os constantes do rol da Instrução Normativa nº 4/2002. 7. O silêncio da Administração não desobriga o administrado de atuar nos limites da lei; afinal, por via de regra, o ato nulo não é apto a produzir efeitos. 8. Não se pode afirmar que a Administração esteja obrigada a expedir, incondicionalmente, Autorização para Transporte de Produtos Florestais - ATPF. A ATPF não é mera chancela burocrática, de que dependa o comércio de madeiras. Ela é um instrumento de controle, o qual visa à consecução do princípio do desenvolvimento sustentável preconizado pela Constituição (CF, art. 225). 9. Nada obsta, por exemplo, que a Administração, se a atividade fiscalizatória o justificar, suspenda a emissão de ATPF, independentemente da dinâmica comercial. 10. Nada impede que, mesmo transcorrido in albis o prazo regulamentar, a Administração delibere sobre o pedido formulado. Aliás, a Administração tem o dever ‘de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência’ (Lei nº 9.784/99, art. 48). 11. Há que se ponderar que incerteza sobre a titularidade das terras objeto de plano de manejo florestal pode colocar em xeque a racionalidade do modelo, haja vista que, em princípio, os frutos pertencem àquele que exerce posse legítima. 12. O deferimento da ordem, nos termos em que pleiteada, poderia sim deitar por terra todo o esforço de fiscalização e, antes disso, violaria o princípio da precaução, cuja observância impõe-se no caso de dúvida fundada sobre risco de lesão ao meio ambiente, como na espécie. 13. Por todos os motivos expendidos, não se vislumbra direito líquido e certo a ser protegido. 14. De qualquer forma, o IBAMA noticiou o acatamento da ordem, na parte em que foi deferida, informando que o ‘Projeto de Plano de Manejo Florestal’ foi apreciado, mas ‘indeferido’, porquanto, ‘apesar de devidamente comunicada (...), a requerente não apresentou as pendências exigidas pelo IN nº 04 de 4 de junho de 2002’. 15. Apelação e remessa oficial improvidas. Data da Decisão 07/04/2010 Data da Publicação 23/04/2010”.

⁸⁴ Eis a íntegra dessa decisão: “Processo AC 200633100024027 AC - APELAÇÃO CÍVEL – 200633100024027 Relator DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE Sigla do órgão TRF1 Órgão julgador SEXTA TURMA Fonte e-DJF1 DATA: 16/02/2009 PÁGINA: 493 Decisão: A Turma, à unanimidade, negou provimento à apelação. Ementa: CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. CONJUNTO ARQUITETÔNICO E URBANÍSTICO DO MUNICÍPIO DE PORTO SEGURO/BA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. CONSTRUÇÃO SEM A PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS COMPETENTES (GRPU, IPHAN E IBAMA). AGRESSÃO AO PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL E AO MEIO AMBIENTE. DEMOLIÇÃO DA OBRA. POSSIBILIDADE. I - A realização de obras de alteração de imóvel pertencente ao patrimônio da União, situado em área tombada e de proteção ambiental permanente, como no caso, deve ser precedida de autorização da Gerência Regional de Patrimônio da União, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

transgênica e a empresa CARGIL). As demais apenas tangenciam a ideia, limitando-se às noções gerais da expressão.

Veja-se que nas quatro decisões destacadas busca-se ver compreendida na ideia de desenvolvimento sustentável a noção de equilíbrio entre o necessário desenvolvimento econômico e a imprescindível proteção ao meio ambiente. Esse equilíbrio nortearia o que o Eminentíssimo Ministro Celso de Mello cuidou de chamar de “justiça econômica”, como que a revelar que só se concebem

- IPHAN e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, hipótese não ocorrida, na espécie dos autos. II - Se a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, no Brasil (Lei nº 6.938, de 31.08.81) inseriu como objetivos essenciais dessa política pública ‘a compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico’ e ‘a 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’ (art. 4º, incisos I e VI), a configurar, no plano fático, o verdadeiro desenvolvimento sustentável, deve ser mantida a decisão que determinou a demolição de obra realizada em área submetida a regime de proteção especial (tombamento como Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e, também, Monumento Nacional), além de tratar-se de área de preservação permanente (APP), de forma a propiciar a referida manutenção do equilíbrio ecológico. III - Cingindo-se a discussão acerca de suposta irregularidade do procedimento de tombamento à alegação de ausência de notificação do proprietário, somente este dispõe de legitimidade para sua impugnação, o que não se verifica na espécie em comento, em que dita pretensão fora veiculada por meros possuidores do bem. IV - Demonstrado o caráter agressor da obra realizada sem a devida observância da autorização do órgão competente, impõe-se a sua remoção, nos termos dos arts. 17 e 18 do Decreto-lei nº 25/37, às expensas do responsável pela agressão ao patrimônio histórico-cultural. V - Apelação desprovida. Sentença confirmada. Data da Decisão 29/08/2008 Data da Publicação 16/02/2009”.

⁸⁵ A ementa da decisão, prolatada pelo Desembargador Federal Souza Prudente, tem a seguinte redação: “Processo AC 200039020001410 AC – APELAÇÃO CÍVEL – 200039020001410 Relator DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE Sigla do órgão TRF1 Órgão julgador SEXTA TURMA Fonte DJ DATA:18/10/2007 PÁGINA: 61 Decisão: A Turma, preliminarmente, por maioria, rejeitou a questão de ordem suscitada pelo Ministério Público Federal e, à unanimidade, negou provimento às apelações da União Federal e da empresa CARGIL AGRÍCOLA S/A, e, por maioria, negou provimento à remessa oficial, tida por interposta, e, ainda, por maioria, deu parcial provimento à apelação do Estado do Pará, declarando, à unanimidade, prejudicados o agravo regimental e o pedido de reconsideração, constantes dos autos. Ementa: CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INSTALAÇÃO DE TERMINAL GRANELEIRO NO PORTO DE SANTARÉM (PA). LICENCIAMENTO AMBIENTAL CONDICIONADO À REALIZAÇÃO DE ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL. COMPETÊNCIA GERENCIAL-EXECUTIVA, COMUM E CONCORRENTE DA UNIÃO FEDERAL E DO ESTADO DO PARÁ A EXIGIR O EIA/RIMA DA EMPRESA EMPREENDEDORA. FISCALIZAÇÃO CONJUNTA DOS AGENTES DO PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL DAS ENTIDADES FEDERADAS COMPETENTES. PODER NORMATIVO DO CONAMA E DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA DO IBAMA. INVIABILIDADE DE ESTUDO PÓSTUMO DE IMPACTO AMBIENTAL, NA ESPÉCIE, ANTE A IRREVERSIBILIDADE DOS DANOS AO MEIO AMBIENTE. PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA PREVENÇÃO, NA INSTRUMENTALIDADE DA TUTELA PROCESSUAL-CAUTELAR DO MEIO AMBIENTE. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO FEDERAL, DO ESTADO DO PARÁ E DO IBAMA, POR FLAGRANTE OMISSÃO EM DEFESA DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. SENTENÇA CONFIRMATÓRIA DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA INIBITÓRIA DO RISCO AMBIENTAL, AVALIZADA POR ACÓRDÃO DO TRIBUNAL REVISOR (CPC, ART. 512), JÁ TRANSITADO EM JULGADO, DESDE OS IDOS DE 2003. EFEITO SOMENTE DEVOLUTIVO DAS APELAÇÕES INTERPOSTAS, PARA EFETIVIDADE DA ANTECIPAÇÃO DA TUTELA MANDAMENTAL, DEFERIDA NOS AUTOS, VISANDO PROTEGER O MEIO AMBIENTE SADIO E EQUILIBRADO PARA AS PRESENTES E FUTURAS GERAÇÕES. I - Na ótica vigilante da Suprema Corte, ‘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 (...). O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e

os avanços na ordem econômica se conformados em uma ordem onde há que se prestigiar a existência digna das gerações presentes e futuras, mediante adequada proteção ao meio ambiente.

De fato, tendo a Carta da República posto sob sua proteção tanto o meio ambiente como o progresso, materializado no desenvolvimento econômico e tecnológico (Art. 5º, XXIX e 218), não parece lícito ao exegeta prestigiar de forma absoluta o primeiro, descurando-se por completo da necessidade reconhecidamente humana do desenvolvimento. Basta ver que a Constituição, capturando uma realidade inafastável, fez ingressar na noção de “bem estar da população” a ideia de

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’ (ADI-MC nº 3540/DF - Rel. Min. Celso de Mello - DJU de 03/02/2006). Nesta visão de uma sociedade sustentável e global, baseada no respeito pela natureza, nos direitos humanos universais, na justiça econômica e numa cultura de paz, com responsabilidades pela grande comunidade da vida, numa perspectiva intergeracional, promulgou-se a Carta Ambiental da França (02.03.2005), estabelecendo que ‘o futuro e a própria existência da humanidade são indissociáveis de seu meio natural e, por isso, o meio ambiente é considerado um patrimônio comum dos seres humanos, devendo sua preservação ser buscada, sob o mesmo título que os demais interesses fundamentais da nação, pois a diversidade biológica, o desenvolvimento da pessoa humana e o progresso das sociedades estão sendo afetados por certas modalidades de produção e consumo e pela exploração excessiva dos recursos naturais, a se exigir das autoridades públicas a aplicação do princípio da precaução nos limites de suas atribuições, em busca de um desenvolvimento durável. II - A tutela constitucional, que impõe ao Poder Público e a toda coletividade o dever de defender e preservar, para as presentes e futuras gerações, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, como direito difuso e fundamental, feito bem de uso comum do povo (CF, art. 225, caput), já instrumentaliza, em seus comandos normativos, o princípio da precaução (quando houver dúvida sobre o potencial deletério de uma determinada ação sobre o ambiente, toma-se a decisão mais conservadora, evitando-se a ação) e a consequente prevenção (pois uma vez que se possa prever que uma certa atividade possa ser danosa, ela deve ser evitada), exigindo-se, assim, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade (CF, art. 225, § 1º, IV). III - Se a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, no Brasil (Lei nº 6.938, de 31.08.81) inseriu como objetivos essenciais dessa política pública ‘a compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico’ e ‘a 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’ (art. 4º, incisos I e VI), a configurar, no plano fático, o verdadeiro desenvolvimento sustentável, deve ser mantida a suspensão do Alvará de Autorização nº 024/99, que possibilitava a realização de obras no Porto de Santarém (PA), bem assim a expedição de qualquer outro alvará que viabilize outras obras, potencialmente causadoras de degradação do meio ambiente, em face da instalação do referido Porto, visível escoador de soja transgênica, na região amazônica, assim exposta ao desmatamento irresponsável e à disfarçada colonização alienígena, até que se realize, às expensas da empresa responsável pelo empreendimento, por competente equipe multidisciplinar, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), observando-se a regulamentação das Resoluções nºs 001/86 e 237/97-CONAMA, na dimensão do interesse difuso a ser, ali, protegido. Vencido, parcialmente, no ponto, o Relator. IV - O poder de polícia ambiental, exercido pelo IBAMA, tem a finalidade de executar a política de preservação, conservação e uso sustentável dos recursos naturais, visando o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais, bem assim a proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas e proteção de áreas ameaçadas de degradação (alteração adversa das características do meio ambiente), como, assim, determinam as Leis nºs 4.771/65, art. 14, alíneas a e b, e 6.938/81, art. 2º, incisos III, IV, VII, IX, e 4º, inciso I, buscando, sempre, a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. V - Versando a controvérsia, como no caso, em torno de suposta emissão irregular de autorização e/ou licença ambiental, expedida, tão-somente, pelo órgão ambiental estadual (SECTAM/PA), deve o IBAMA integrar a relação processual, na condição de responsável pela ação fiscalizadora decorrente de lei, a fim de coibir abusos e danos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por eventuais beneficiários de licenças emitidas sem a sua participação, na condição de órgão executor da política nacional do meio ambiente, pois é da competência gerencial-executiva e comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, as paisagens naturais notáveis, os sítios arqueológicos e o meio ambiente e, ainda, preservar as florestas, a fauna e a flora (CF, art.

desenvolvimento econômico e tecnológico, conforme enuncia a boa letra do artigo 219 do Texto Magno.

Verdadeiramente, mais do que prestigiar, o Texto Magno reclama a compatibilização desses dois interesses, mormente porque não se concebe o “bem estar da população”, posto como escopo do mercado interno (art. 219 da CF), com a existência digna que se deve garantir às gerações presentes e futuras (art. 225 e 170 da CF). É, pois, esse equilíbrio o elemento garantidor da existência digna posta como finalidade da própria ordem econômica (art. 170, *caput*, da CF).

2.6. Notas conclusivas.

23, incisos III, VI e VII). VI - Se a discussão travada nos autos resulta na colidência de interesses entre o empreendimento questionado e órgãos da União Federal, notadamente em se tratando de temas ambientais, envolvendo área territorial constitucionalmente classificada como patrimônio nacional, afigura-se manifesta a sua legitimidade passiva ad causam, ante o objeto da ação, consistente na preservação do patrimônio nacional, competindo-lhe, por si e por intermédio dos respectivos órgãos federais regularmente estabelecidos, promover a sua defesa, em face da tutela cautelar constitucionalmente prevista no art. 225, § 1º, V, e respectivo § 3º, da Constituição Federal, na linha auto-aplicável de imposição ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, para as presentes e futuras gerações (CF, art. 225, *caput*). Preliminar rejeitada, no ponto. VII - Se as obras de instalação do terminal graneleiro do porto de Santarém (PA) estão dentro dos limites ecológicos da Floresta Amazônica, constitucionalmente classificada como patrimônio nacional (CF, art. 225, § 4º), cuja utilização subordina-se às disposições legais de regência, hão de observar sempre as condições que assegurem a preservação do meio ambiente, afigurando-se insuficiente, na espécie, a existência de licenciamento ambiental somente estadual e/ou municipal, posto que, em casos assim, o bem a ser tutelado é o meio ambiente ecologicamente equilibrado, em dimensão difusa e planetária, que não dispensa o inafastável estudo prévio de impacto ambiental, sob a fiscalização federal do IBAMA, conforme determinam, em casos que tais, os arts. 23, incisos III, VI, VII, e 225, § 1º, IV, da Constituição Federal, o art. 10 da Lei nº 6.938/81 e as Resoluções nºs 001/86 e 237/97-CONAMA, bem assim, a norma expressa do art. 4º, § 1º, da Lei nº 8.630/93, no caso em exame. VIII - Se nos termos cogentes da Carta Política Federal, o estudo de impacto ambiental há de ser prévio e não póstumo, como assim determinara a sentença recorrida, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, após o seu trânsito em julgado, não se deveria admitir a continuidade do terminal graneleiro, no Porto de Santarém (PA), em manifesta afronta ao Acórdão do TRF/1ª Região, já transitado em julgado, há mais de 4 (quatro) anos, suspendendo o Alvará de Autorização nº 024/99 para a realização das obras no referido terminal portuário, bem assim quaisquer outros alvarás, nesse sentido, sem a realização de estudo prévio de impacto ambiental, através de competente equipe multidisciplinar, de acordo com a Resolução nº 237/97 - CONAMA. Vencido, no ponto, o Relator. IX - Se a sentença recorrida condenou, indevidamente, o Estado do Pará a realizar o EIA/RIMA, na espécie dos autos, há de submeter-se à remessa oficial, tida por interposta, a fim de que o Tribunal revisor possa adequá-la aos comandos de seu acórdão mandamental, já transitado em julgado, nos idos de 2003, no qual ordenou-se à empresa CARGIL AGRÍCOLA S/A a realização do estudo prévio de impacto ambiental, como condição para o licenciamento das obras do terminal graneleiro no porto de Santarém (PA), no que restou, afrontosamente, descumprido pela referida empresa. X - Se o Acórdão do TRF/1ª Região, já transitado em julgado, desde o ano de 2003, confirmou a antecipação de tutela, deferida pelo juízo singular, no sentido de impedir a realização de qualquer obra, no aludido porto graneleiro de Santarém (PA), sem a realização do estudo prévio de impacto ambiental (EIA/RIMA), não poderia, jamais, a sentença recorrida inibi-lo, em sua eficácia mandamental e plena, ordenando, agora, a realização daquele estudo, em termos póstumos, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, após o seu trânsito em julgado, recebendo-se as apelações contra ela interpostas, em ambos os efeitos devolutivo e suspensivo, em frontal violação à norma do art. 520, inciso VII, do CPC, que, no caso em tela, somente admite a apelação em seu efeito devolutivo, visando garantir a eficácia imediata da tutela de urgência, como no caso em exame, já deferida há anos atrás, em defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações. Rejeitou-se, contudo, a questão de ordem, suscitada pelo Representante do Ministério Público Federal, no ponto, restando vencido o Relator. XI - Apelação da União Federal e da empresa CARGIL AGRÍCOLA S/A, bem assim a remessa oficial, tida por interposta, desprovidas. Apelação do Estado do Pará parcialmente provida. Agravo Regimental e pedido de reconsideração prejudicados. Data da Decisão 23/04/2007 Data da Publicação 18/10/2007”.

A construção jurídica do sentido de *desenvolvimento sustentável* é, apesar da grande discussão doutrinária em torno do tema, algo a ser feito.

Vimos que não há em nosso ordenamento uma disposição normativa que assente de modo preciso o âmbito desse princípio. Seu sentido é, tradicionalmente, depreendido do que se fez constar no *caput* do art. 225 da Constituição Federal.

Dessa disposição partem nossos doutrinadores para uma construção parcial do sentido jurídico do princípio, utilizando critérios fracionados.

Relacionamos manifestações teóricas nas quais, em regra, são utilizados aspectos ou “exigências de caráter econômico e social” (Nusdeo, 2012, 9). Note-se que são efetivamente essas duas exigências que servem de balizas para, no aparente confronto entre o progresso econômico e a necessidade de proteção ao meio ambiente, ora se prestigiar o desenvolvimento econômico em detrimento da proteção ambiental, ora o inverso.

Parece-nos, então, que o sentido jurídico do termo diz com o “harmonizar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental” (Sirvinskas, 2010, 183 e 184). Mas, o que deve o operador do Direito, o administrador público e a própria sociedade ter por alvo nessa postura de harmonização? Qual deve ser o critério preponderante, se é que existe algum?

Há muito, bem se sabe, o egrégio STF abraçou a exegese constitucional segundo a qual, no rol dos direitos e garantias fundamentais, não existe direito que seja absoluto. Exatamente por essa razão é que o Eminentíssimo Ministro Celso de Mello, no julgamento do Recurso Extraordinário 136861, assim se manifestou:

(...) os direitos individuais, conquanto previstos na Constituição, não podem ser considerados ilimitados e absolutos, em face da natural restrição resultante do ‘princípio da convivência das liberdades’, pelo que não se permite que qualquer deles seja exercido de modo danoso à ordem pública e às liberdades alheias. Fala-se, hoje, não mais em direitos individuais, mas em direitos do homem inserido na sociedade, de tal modo que não é mais exclusivamente com relação ao indivíduo, mas com enfoque de sua inserção na sociedade, que se justificam, no Estado Social de Direito, tanto os direitos como as suas limitações’. (...) Daí a procedente observação feita pelo eminente Ministro Gilmar Ferreira Mendes, em trabalho concernente à colisão de direitos fundamentais (liberdade de expressão e de comunicação, de um lado, e direito à honra e à imagem, de outro), em que expendeu, com absoluta propriedade, o seguinte magistério (‘Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade – Estudos de Direito Constitucional’, p. 89/96, 2ª ed., 1999, Celso Bastos Editor): ‘No processo de ‘ponderação’ desenvolvido para solucionar o conflito de direitos individuais, não se deve atribuir primazia absoluta a um ou a outro princípio ou direito. Ao revés, esforça-se o Tribunal para assegurar a aplicação das normas conflitantes, ainda que, no caso concreto, uma delas sofra atenuação. (...)’⁸⁶.

⁸⁶ Informativo 614 do STF - Direito de Resposta - Autonomia Constitucional - Natureza Jurídica (transcrições).

Da mesma forma, podemos concluir que não há proteção a bem jurídico, posta na Constituição, que possa ser considerada um fim em si mesmo, um valor absoluto. Na verdade, tanto a proteção à livre iniciativa e ao desenvolvimento econômico, como a proteção ao meio ambiente põem-se na Carta em obsequiosa postura a um valor de relevância máxima: a existência digna das presentes e futuras gerações. Nessa ordem de ideias, ainda sem desenvolver os aspectos econômicos e filosóficos que despertam a questão do desenvolvimento sustentável, o que se pode concluir no que se refere ao seu aspecto jurídico é que a noção de desenvolvimento sustentável melhor se evidencia topicamente, no exame de cada situação de fato em que aparentemente se digladia a busca pelo desenvolvimento econômico e a necessidade de proteção ao meio ambiente. Isso ficará ainda mais evidente quando agregarmos aos elementos normativos ou jurídicos aspectos econômicos e filosóficos. É pois nessas circunstâncias que se deve perquerir qual dos dois valores postos em choque deve suportar o maior sacrifício, no caso sob exame, para se ter prestigiado o valor da existência digna das gerações presentes e futuras, na linha da ponderação hermenêutica construída na decisão do Supremo Tribunal Federal por último acima indicada.

Não é outro, parece-nos, o sentido do art. 225, *caput*, da Carta da República, cujo texto dispõe ser imprescindível a proteção do meio ambiente para as gerações presentes e futuras. Obviamente, não se está a buscar ali simplesmente a garantia de existência dessas gerações. A Constituição, há muito foi dito, não se interpreta em tiras. E é justamente por isso que se deve articular com o art. 225, *caput*, a letra do art. 1º, que em seu inciso III determina a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil, tudo em ordem a se concluir que a tutela do meio ambiente presta-se a garantir uma existência digna para as presentes e futuras gerações, para as quais se revela igualmente imprescindível o progresso econômico.

Na verdade, se por muito tempo dominou o entendimento segundo o qual inexistiria hierarquia entre as normas postas na Carta da República, hoje parece clara a hegemonia da dignidade da pessoa humana sobre os demais valores constitucionalmente tutelados.

E se assim é no palco dos desates jurídicos, também não se altera esse mesmo cenário de sobreposição do valor humano, quer para as ciências econômicas, quer no campo filosófico. É que, conforme demonstraremos a seguir, em todos os campos do conhecimento humano é o homem e o escopo de sua existência digna que constituem o valor estimado e a razão base de todas as indagações e construções teóricas. E é justamente esse escopo de se assegurar a existência digna, para as presentes e futuras gerações, que fornecerá, em cada caso concreto, o conteúdo filosófico, econômico e jurídico do desenvolvimento sustentável, como queremos demonstrar.

3. Considerações econômicas sobre desenvolvimento sustentável.

Quando fazem avaliações sobre as relações sociais, os economistas não levam em consideração nenhuma outra dimensão que não seja o fato econômico em si, quantitativamente construído e interpretado.

De um modo parcial, então, a teoria econômica constrói suas considerações a partir de aspectos específica e exclusivamente econômicos, desvinculados de outras dimensões do fato social.

Assim sendo, descartam-se todas as demais dimensões que não tenham relação direta com suas preocupações quantitativas das diferentes atividades produtivas que lhe estão submetidas à análise.

Interessa, sob essa ótica, o foco avaliativo naqueles problemas “referentes ao uso mais eficiente de recursos materiais escassos para a produção” dos diferentes bens econômicos, como diz Sandroni⁸⁷.

O mesmo autor caracteriza a economia como a ciência que tem por objeto:

(...) as variações e combinações na alocação dos fatores de produção (terra, capital, trabalho, tecnologia), na distribuição de renda, na oferta e procura e nos preços das mercadorias. Sua preocupação fundamental refere-se aos aspectos mensuráveis da atividade produtiva, recorrendo para isso aos conhecimentos matemáticos, estatísticos e econométricos. De forma geral, esse estudo pode ter por objeto a unidade de produção (empresa), a unidade de consumo (família) ou então a atividade econômica de toda a sociedade. No primeiro caso, os estudos pertencem à microeconomia e, no segundo, à macroeconomia.

Nessa descrição do objeto da economia podemos verificar a desconsideração de todo e qualquer tipo de fator ou item não mensurável, de todo e qualquer aspecto essencialmente axiológico, o que autoriza a afirmação de que tais questões qualitativas pertenceriam ou seriam objeto de preocupação das outras ciências e não seriam levadas em consideração pelos economistas.

Tudo isso faz com que seja complexa a inserção de outras dimensões, sobretudo quando quantitativas, no âmbito de preocupação dos economistas.

A visão “dominante entre os economistas”, assim, parte desse pressuposto, o que autoriza sua classificação como uma visão “mecânica” dos fatos sociais.

Como aponta Cavalcanti,

⁸⁷ SANDRONI, Paulo, *Dicionário de economia do século XXI*, Rio de Janeiro: Ed. Record, 2010, verbete “economia”, pág. 271.

O destacado economista austríaco, Prêmio Nobel de Economia de 1974, Frederick von Hayek, defendia na revista da London School of Economics, no início dos anos 1940, que nem mercadorias nem dinheiro, nem mesmo alimentos, podem ser definidos por suas qualidades físicas, e sim apenas em termos das opiniões que os agentes econômicos tenham a seu respeito (...). Longe de constituir uma perspectiva isolada, essa é a visão dominante entre os economistas convencionais. A economia-ciência tradicional, com efeito, não considera quaisquer conexões que possam existir entre o sistema ecológico e as atividades de produzir e consumir que representam o cerne de qualquer sistema econômico (economia-atividade). O modelo econômico típico não contempla a moldura ou restrições ambientais. Cuida de focalizar tão somente fluxos e variáveis do domínio econômico, (...), encontrada em qualquer livro de introdução à economia (ver, por exemplo, Samuelson, 1967). No modelo (...), apresentam-se fluxos monetários que circulam, em laço fechado, entre famílias e empresas, fazendo girar apenas valor de troca. Nada mais do que isso. Dinheiro vai e vem entre produtores (empresas) e consumidores (famílias). A natureza, aí, é o que ficou conhecido como uma 'externalidade'⁸⁸.

Na distinção que faz desses modelos, Cavalcanti nos apresenta duas imagens: a primeira, que classifica como “[a] economia-atividade como sistema isolado (visão econômica da economia)”⁸⁹; e a segunda, “[a] economia-atividade como sistema aberto dentro do ecossistema (visão ecológica da economia)”⁹⁰.

⁸⁸ CAVALCANTI, Clóvis, Concepções da economia ecológica: suas relações com a economia dominante e a economia ambiental, texto disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142010000100007&script=sci_arttext, capturado em 30 de novembro de 2012.

⁸⁹ No artigo mencionado, a imagem que corresponde a essa concepção, “visão econômica da economia” é a seguinte:

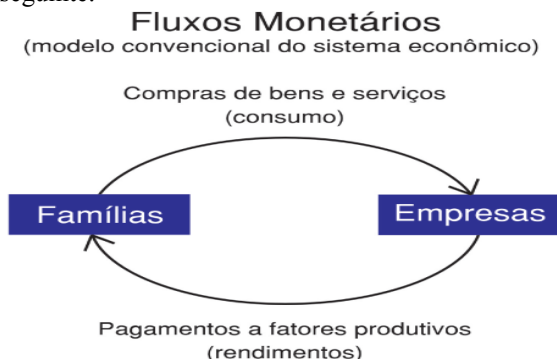


Figura 1 – A economia-atividade como sistema isolado (visão econômica da economia).

⁹⁰ Para essa outra concepção, que Cavalcanti classifica como sendo a “visão ecológica da economia”, a imagem apresentada é a seguinte:



Figura 3 – A economia-atividade como sistema aberto dentro do ecossistema (visão ecológica da economia).

Nessas duas abordagens temos a demonstração da necessária alteração por que deve passar o próprio pensamento econômico, de modo a compreender melhor as consequências do processo produtivo para a sociedade como um todo.

A primeira concepção, que Cavalcanti denomina de “visão econômica da economia”, torna complexa a avaliação daquelas questões que escapam às preocupações mensuráveis dos economistas e leva, ao final, ao posicionamento distorcido do pensamento econômico, em que são relegadas questões importantes até mesmo para o próprio funcionamento do sistema como um todo.

Cavalcanti, nesse último sentido, no mencionado artigo, ainda aduz que

Nesse enfoque (que denomino visão econômica da economia), o sistema econômico não encontra limites onde esbarrar. Ele pode tudo. É autossuficiente. Sua expansão não envolve custos de oportunidade. Ou seja, não há trocas ou desgastes decorrentes de mais economia que precise destruir recursos, seja para extração, seja para despejo do lixo em que irremediavelmente termina o processo econômico. A economia ortodoxa trata impactos ambientais, se porventura deles se ocupa, como fenômenos externos ao sistema econômico, vistos como falhas de mercado. Para ela, as externalidades podem, com métodos adequados, ser internalizadas no sistema de preços: uma forma, (...), de corrigir as falhas de mercado⁹¹.

O problema, aqui, é que a economia não “pode tudo”, e o quadro ecológico do mundo atual demonstra isso de modo evidente, exigindo, assim, uma mudança completa do próprio pensamento econômico.

3.1. A economia e sua razão “mecânica”.

Cavalcanti, traçando o desenvolvimento teórico da crítica ao pensamento econômico clássico, descompromissado com as outras dimensões dos fatos sociais, apresenta uma interessante imagem para demonstrar a necessidade dessa mudança de foco do pensamento econômico, transcrevendo ideia do economista Georgescu-Roegen:

O que transparece da visão crítica sobre o pensamento ortodoxo da economia, (...), é que não deveria haver dúvida de que considerar o processo econômico no marco do meio ambiente constitui necessidade imperiosa, talvez mesmo um dado banal. Como lembra, por exemplo, Huetting (...), a renda nacional (ecologicamente) sustentável constitui um indicador do nível de produção que não constitui ameaça para as condições de vida de futuras gerações. Por que a economia convencional não trabalha com uma variável dessa significação? Em razão, segundo os economistas ecológicos, da óptica mecanicista que prevalece na economia dominante. Como explica Georgescu-Roegen (...), os fundadores da ciência econômica tinham como única aspiração enquadrá-la nos parâmetros da mecânica. Na física, a mecânica conhece apenas locomoção, e esta, além de reversível, não contempla mudança de qualidade, o contrário do que acontece na natureza, em que prevalecem fenômenos

⁹¹ CAVALCANTI, Clóvis, obra citada, texto disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142010000100007&script=sci_arttext, capturado em 30 de novembro de 2012.

irreversíveis. Admitir que o fluxo circular da renda (...) seja o único aspecto que interessa da vida econômica equivale a admitir que, na economia, o que importa é o fato de que dinheiro passa de mão em mão, continuamente, e não sofre mudança qualitativa (salvo o desgaste das cédulas que o representam).

Com isso se tem um processo só com sistema circulatório e nenhuma digestão. A adesão dos economistas a um dogma mecânico constitui mistério. É que uma revolução ocorria na física no momento em que se dava a fundação dos alicerces da ciência econômica. A revolução consistiu no reconhecimento de que o calor se move em uma única direção, do corpo mais quente para o mais frio, o que exemplifica uma condição de irreversibilidade. É nesse marco que 'a natureza fundamentalmente não mecanicista do processo econômico revela-se de modo pleno' (...). Pois a atividade econômica consiste em produzir e consumir, ou seja, transformar recursos brutos em artefatos e, depois, em lixo, de maneira irreversível. Esse processo requer energia – e energia não pode ser reciclada –, tópico que pertence à esfera da termodinâmica, e não da mecânica.

Na afirmação de que a economia se prende a uma “óptica mecanicista”, temos a explicação para muitos dos problemas criados pelos modelos econômicos clássicos, descompromissados com os resultados do próprio processo produtivo e desvinculados de análises que tenham como critério avaliativo valores que não sejam mesuráveis.

De modo evidente, assim, é preciso alterar o sentido dado aos fatos econômicos, neles inserindo e levando em consideração os demais aspectos dos fatos sociais, inclusive aqueles de natureza axiológica, como, na linha do que sustentamos, a própria questão ambiental, até porque a própria matéria da economia é parte de um todo; e é esse todo que deve balizar a compreensão de suas partes, e não o contrário, como pretende o pensamento econômico clássico, que tenta fazer da questão econômica o fator preponderante e exclusivo, considerando-o a partir de uma visão essencialmente mecanicista e parcial do todo.

Cavalcanti, apresentando o que classifica como *economia ecológica*, tece as seguintes considerações:

A questão que se impõe (...) é conceber a economia-atividade como sistema aberto dentro do ecossistema (o ecossistema é o todo; a economia, uma parte). Matéria e energia entram no sistema econômico, passam pelo processo que se chama em inglês de *throughput* (uma tradução de *throughput* para o português poderia ser 'transumo') e viram lixo ou matéria e energia degradadas. O significado do transumo é o mesmo do fluxo metabólico de um organismo vivo. O organismo assimila recursos externos que provêm do meio ambiente e devolve a esse a sujeira que resulta do metabolismo, depois que a parte útil dos recursos é utilizada. Aí não há propriamente criação de riqueza. Há, sim, transformação de matéria e energia de baixa entropia (recursos) em matéria e energia de alta entropia (lixo) - como estabelecem as incontornáveis leis da termodinâmica. À perspectiva termodinâmica da EE [Economia Ecológica] pode-se atribuir a característica de visão ecológica da economia. Segundo ela, o sistema econômico tem aparelho digestivo, além do circulatório imaginado pela economia convencional. É essa também a compreensão biofísica do processo econômico, de Georgescu-Roegen (...).

A visão é termodinâmica porque, como qualquer atividade, significa uma transformação de energia – é assim que os seres humanos sobrevivem, como se sabe da biologia (convertendo comida, ou seja, energia química, em movimento, isto é, energia mecânica) –, compete ao capítulo da física que estuda o campo das transformações energéticas explicar as regras sob as quais isso acontece. E tal capítulo é precisamente o da termodinâmica, com suas leis duras e implacáveis (...), às quais a economia tem que se submeter, pois não há alternativa (...). Encarando o processo econômico com tal óptica, a economia ecológica implica uma mudança fundamental na percepção dos problemas de alocação de recursos e

de como eles devem ser tratados, do mesmo modo que uma revisão da dinâmica do crescimento econômico.

A ênfase no mercado como mecanismo de distribuição de recursos deve ser normalmente reservada apenas para os casos em que se busca uma alocação eficiente de recursos preexistentes (que é o que a estática microeconômica estuda). Quando se trata da situação em que novos recursos estão sendo mobilizados (os economistas de qualquer estirpe chamariam a isso *expandir as dimensões da caixa de Edgeworth*), tema que se localiza no âmbito da macrodinâmica econômica, o caminho se abre para a unificação sobre bases biofísicas dos sistemas ecológicos e econômicos como formas interdependentes e coevolutivas – principal tarefa e desafio da EE.

Eis o desafio que se nos apresenta: alterar o foco de avaliação do processo econômico, nele inserindo outros aspectos, fazendo sua leitura como “sistema aberto dentro do ecossistema”, já que ele não pode funcionar eficientemente sem que isso aconteça.

Os critérios avaliativos da economia, assim, devem ser ampliados, abrangendo também as demais questões envolvidas no fato social, mesmo que tais questões não tenham a mensurabilidade das tradicionais grandezas consideradas normalmente pelos economistas.

3.2. Economia e desenvolvimento: critérios avaliativos

O tratamento econômico da questão do desenvolvimento é objeto de uma interminável discussão doutrinária.

As teorias econômicas que se debruçam sobre o tema constroem e apresentam diferentes classificações, sendo que alguns autores assinalam a impraticabilidade da aceitação de uma única e exclusiva classificação (assim, p.e., Souza⁹²).

O mesmo autor sugere a classificação em duas correntes: uma sustentando que desenvolvimento é sinônimo de crescimento e outra que a vincula a questão ao processo de alteração das estruturas sócio-econômicas de uma dada sociedade.

Podemos, lançando mão da contribuição de Corrêa⁹³, apresentar outras classificações.

O autor mencionado começa suas considerações apresentando o trabalho de Ferraz⁹⁴ que apresenta um enquadramento das teorias econômicas sobre desenvolvimento em quatro vertentes:

(i) desenvolvimento como sinônimo de crescimento; (ii) desenvolvimento como processo de etapas de modernização (Rostow); (iii) desenvolvimento como um processo de inovação ou “furação de destruição criadora” (Schumpeter); (iv) desenvolvimento como resultado das alterações estruturais no

⁹² SOUZA, Nali de Jesusi de, *Desenvolvimento econômico*, 5.edição, São Paulo: Atlas, 2005, pág. 5.

⁹³ CORRÊA, Leonardo Alves, *A contribuição do direito econômico na construção de um modelo jurídico de desenvolvimento constitucionalmente adequado*, dissertação de metrado, Belo Horizonte: PUCMINAS, 2010.

⁹⁴ FERRAZ, João Carlos. CROCCO, Marco. ELIAS, Luis Antônio. *A necessidade de resgatar a discussão sobre desenvolvimento econômico*. In: FERRAZ, João Carlos. CROCCO, Marco. ELIAS, Luis Antônio (Org;). *Liberalização econômica e desenvolvimento: modelos, políticas e restrições*. São Paulo: Futura, 2003.

âmbito econômico, social, político, institucional e cultural.

Munhoz apresenta uma classificação mais ampla, considerando a contribuição teórica de um universo maior de teóricos econômicos. Como relaciona Corrêa, ele

propõe um mapeamento do desenvolvimento, a partir de uma retrospectiva das contribuições de Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill, Karl Marx, Joseph Schumpeter, John Maynard Keynes e da visão de Raul Prebisch e Cepal. No âmbito nacional, o mapeamento das teorias desenvolvimentistas engloba as seguintes teorias e representantes: corrente liberal (Eugênio Gudin, Octávio de Gouveia Bulhões, Dênio Nogueira); corrente desenvolvimentista do setor privado (Roberto Simonsen, Euvaldo Lodi, Jorge Street e Morvan Figueiredo); corrente desenvolvimentista do setor público não-nacionalista (Roberto Campos, Ary Torres, Glycon de Paiva e Lucas Lopes); corrente desenvolvimentista nacionalista (Celso Furtado e demais cepalinos); corrente socialista (Caio Prado Junior, Néelson Werneck Sodré, Alberto Passos Guimarães, Aristóteles Moura, Renato Arena e Jacob Gorender) e o pensamento independente de Ignácio Rangel. Por fim, no plano das teorias atuais, Munhoz cita a Nova Economia Institucional (Douglass C. North) e o Desenvolvimento como Liberdade de Amartya Sen⁹⁵.

Por fim, vale acrescentar à essa relação a própria classificação proposta por Corrêa, que constrói sua proposta a partir dessas duas outras classificações. Para ele, “as concepções de desenvolvimento debatidas na Economia” podem ser agregadas do seguinte modo: “(i) desenvolvimento como sinônimo de crescimento; (ii) desenvolvimento como etapas de modernização; (iii) desenvolvimento como liberdade; (iv) desenvolvimento Cepalino”⁹⁶.

Na primeira concepção há uma associação automática e direta entre a produção global de um sistema econômico e o desenvolvimento, considerando-se desenvolvido o sistema que muito produz. Exemplo de visão assim pode ser extraído das lições de Adam Smith. Para esse clássico econômico, na síntese proposta por Peet, “O crescimento econômico, (...), depende[ria] da acumulação de capital, que por sua vez depende da poupança e das virtudes da sobriedade e autocomando”⁹⁷. É, como sustenta Corrêa, a noção que defende os liberais, já que

A despeito de eventuais diferenças teóricas, os herdeiros do liberalismo econômico clássico não distinguem as noções de crescimento e desenvolvimento. Para eles, são simplesmente termos sinônimos, isto é, signos que representam apenas a acumulação do capital por uma determinada Nação e seus agentes econômicos. Em suma: o desenvolvimento de uma Nação depende do crescimento do produto interno, gerado a partir da dinâmica e expansão dos diversos setores da econômica. A distribuição da riqueza gerada, por sua vez, dependerá da aplicação das leis naturais do mercado e das escolhas racionais dos agentes econômicos isoladamente considerados⁹⁸.

⁹⁵ CORRÊA, Leonardo Alves, dissertação mencionada, pág. 65.

⁹⁶ CORRÊA, Leonardo Alves, dissertação mencionada, pág. 65.

⁹⁷ PEET, Richard; HARTWICK, Elaine, *Theories of development*, New York: Guilford Press, c1999, pág. 25.

⁹⁸ CORRÊA, Leonardo Alves, dissertação mencionada, pág. 67. O mesmo autor constrói sua crítica a esta tese sustentando o caráter limitante do pensamento. Segundo ele, “Ao identificar desenvolvimento como crescimento, os economistas clássicos e neoclássicos sepultam qualquer possibilidade de embate social sobre o problema da redistribuição da riqueza e da erradicação das mazelas geradas pela própria sistemática de acumulação permanente do capital. Ademais, os liberais simplesmente desconsideram a identificação de fatores não-econômicos na delimitação

A segunda concepção, como transcreve Corrêa, é extraída das considerações teóricas daqueles economistas que enxergam o processo econômico como subordinado a uma “evolução linear dos sistemas de produção”. É o que, por exemplo, defende Rostow. Na precisa síntese de Corrêa:

O desenvolvimento é alcançado, gradualmente, a partir da superação de diferentes etapas econômicas. Há, portanto, uma generalização, independente da história e das particularidades culturais de cada povo, das etapas de desenvolvimento econômico das Nações. Para (...) [Rostow], seria “possível enquadrar todas as sociedades, em suas dimensões econômicas, dentro de uma das cinco categorias seguintes” (...): (i) etapa da economia tradicional: economia arcaica fundamentada em técnicas de produção rudimentares e baixo índice de produtividade; (ii) etapa das pré-condições para o arranco: consolidação das pré-condições, endógenas ou exógenas, para o arranco da economia. (...) (iii) (...) etapa do arranco, pois se vislumbra a superação dos antigos obstáculos e da resistência ao desenvolvimento. (...) (iv) etapa que ele chama de a “marcha para a maturidade”, a economia de um país deve “demonstrar a capacidade de avançar para além das indústrias que inicialmente lhe impeliram o arranco [...]”. Nesta fase, a modernização do sistema produtivo é expandida para todos os setores da economia; por fim, a (v): caracterizada como a fase do consumo em massa de produtos e serviços destinados ao aumento da qualidade de vida e bem-estar da população⁹⁹.

A terceira concepção, enxergando o desenvolvimento como liberdade, é a escola econômica daqueles que tentam escapar do caráter quantitativo das ciências econômicas.

Exemplo pode ser extraído das lições do economista indiano Amartya Sen, para quem o desenvolvimento não se limita à questão do crescimento, ao problema da modernização tecnológica ou do processo de industrialização de um dado sistema econômico.

Para ele, nesse sentido, “o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”¹⁰⁰.

Como sintetiza Corrêa, a partir dessas considerações teóricas,

A eliminação das principais privações de liberdade do indivíduo - tais como, a pobreza, a tirania, a carência de oportunidades econômicas - é condição fundamental para a realização do desenvolvimento. A liberdade do agente, portanto, depende da eliminação dos fatores impeditivos das melhores escolhas individuais no plano econômico, social e político, pois com “oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar um aos outros” (...). Dentro do campo teórico econômico, Sen (2000) se apresenta como um legítimo neo-smithiano, pois concebe sua teoria toda sobre o desenvolvimento a partir da lógica de um agente individual, - não contextualizado historicamente - dotado de liberdade no processo de escolha racional de bens e serviços de um mercado livre. A desigualdade a ser combatida é aquela geradora da privação da liberdade da escolha do agente econômico e nada mais. O liberalismo moderado de Sen, entretanto, não aborda questões essenciais como o conflito de classe, a assimetria estrutural entre países centrais e periféricos e a concentração da propriedade dos meios de produção¹⁰¹.

conceitual do conceito de desenvolvimento” (CORRÊA, Leonardo Alves, obra citada, pág. 68).

⁹⁹ CORRÊA, Leonardo Alves, dissertação mencionada, pág. 69.

¹⁰⁰ SEN, Amartya Kumar, Desenvolvimento como liberdade, São Paulo: Companhia das Letras, 2000, pág.

17.

¹⁰¹ CORRÊA, Leonardo Alves, dissertação mencionada, pág. 70.

Como última classificação, Corrêa nos trás o pensamento Cepalino, da Comissão Econômica para América Latina, construído ao longo da segunda metade do século XX, e que, basicamente, procurava criar, a partir das condições concretas dos países da América Latina, políticas específicas que assegurassem ou permitissem o desenvolvimento econômico desses mesmos países.

Esses pensamentos tiveram conteúdo distinto e foram objeto de políticas econômicas ao longo daquele mencionado período histórico.

Na síntese proposta por Corrêa, esta escola do pensamento propunha, em essência, um método estruturalista, sustentando que

a compreensão adequada do sistema econômico depende, fundamentalmente, de uma análise das condições históricas e políticas que condicionam a dinâmica econômica dos países subdesenvolvidos. Edifica-se, portanto, em dois pilares: por um lado, o permanente diagnóstico das reais condições sociais e econômicas de cada país subdesenvolvido; por outra banda, o resgate da importância da reflexão histórica sobre a formação econômica de cada Estado e a forma de inserção assimétrica na divisão internacional do trabalho.

As diversidades históricas entre os países e as disparidades sociais conflitantes permitem a seguinte conclusão: há diferenças estruturais entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Percebemos, indubitavelmente, um forte contraponto com os pressupostos clássicos e neoclássicos do sistema econômico, vez que os herdeiros de Smith consideram a economia como uma ordem natural e universal aplicável, portanto, a qualquer ordem econômica nacional. O abstrativismo do homo economicus é substituído pela história da opressão social e da subserviência econômica vivenciada pelo homo latinus¹⁰².

Podemos abordar essa questão com outra ênfase, sem muita preocupação com essas classificações doutrinárias.

Vimos acima que a postura tradicional do pensamento econômico é considerar apenas os aspectos mensuráveis, atendo-se aos fatos especificamente econômicos, descartando os demais aspectos do fato social associados à produção de bens e serviços.

Isso, evidentemente, provoca problemas para a efetiva análise do fato econômico, sobretudo em virtude da parcialidade que conduz e baliza a análise realizada.

O mesmo pode ser verificado na análise do desenvolvimento que é feita pelos economistas.

Nem todos os economistas que estudam a questão do desenvolvimento apontam que ele “não se confunde com crescimento econômico”¹⁰³. Essa desvinculação de sentido entre os termos *desenvolvimento* e *crescimento* é uma ideia recente e ainda objeto de muita discussão teórica entre os economistas.

Veiga, apresentando uma síntese possível das respostas que podem ser dadas à “indagação ‘o que é desenvolvimento?’”, diz o seguinte:

¹⁰² CORRÊA, Leonardo Alves, dissertação mencionada, págs. 71 e 72.

¹⁰³ SACHS, Ignacy, apud VEIGA, José Eli da, *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*, Rio de Janeiro: Garamond, 2010, pág. 9.

Existem três tipos básicos de resposta à indagação (...). A mais frequente é tratar o desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico (...) basta[ria] considerar a evolução de indicadores (...) tradicionais, como, por exemplo, o Produto Interno Bruto *per capita*.

A segunda resposta fácil é a de afirmar que o desenvolvimento não passa de reles ilusão, crença, mito, ou manipulação ideológica (...).

Muito mais complexo é (...) recusar essas duas saídas mais triviais e tentar explicar que o desenvolvimento nada tem de quimérico e nem pode ser amesquinçado como crescimento econômico. (...) ¹⁰⁴.

Na busca para construção dessa explicação, descartando o que afirmou serem “saídas (...) triviais”, Veiga discute as inúmeras tentativas de se estabelecer um índice de avaliação do processo de desenvolvimento que não se vinculasse exclusivamente aos dados “da opulência econômica”¹⁰⁵, ou seja, que não se baseasse exclusivamente nas questões mensuráveis do fato sob análise.

A formação de índices distintos do PIB para medir os dados econômicos associados aos fatos sociais é algo que só teve início com o lançamento do IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, pelo PNUD ou Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Até então, o índice era essencialmente formado por dados econômicos, e isso tinha uma inegável repercussão sobre a avaliação das políticas de desenvolvimento, já que baseada ou fundamentada em critérios exclusivamente econômicos, sem qualquer preocupação com outro tipo de dado ou elemento social.

A clássica visão econômica do desenvolvimento pode ser demonstrada com o verbete “desenvolvimento econômico” ou “desenvolvimento” de qualquer dicionário de economia. No primeiro caso, por exemplo, Sandroni apresenta o seguinte sentido para a expressão:

Crescimento econômico (aumento do Produto Nacional Bruto *per capita*) acompanhado pela melhoria do padrão de vida da população e por alterações fundamentais na estrutura de sua economia. O estudo do desenvolvimento econômico e social partiu da constatação da profunda desigualdade, de um lado, entre os países que se industrializaram e atingiram elevados níveis de bem-estar material, compartilhados por amplas camadas da população, e, de outro, aqueles que não se industrializaram e por isso permaneceram em situação de pobreza e com acentuados desníveis sociais. Durante o século XIX, a industrialização de muitos países da Europa e da América do Norte reduziu os demais países à condição de colônias políticas e/ou econômicas dos primeiros. A guinada para o desenvolvimento, ocorrida a partir da Segunda Guerra Mundial, foi quase sempre precedida por mudanças políticas profundas (especialmente a conquista da independência política e a formação de governos que colocavam o desenvolvimento nacional como objetivo principal); a partir daí um processo de transformação estrutural com o objetivo de superar o atraso histórico em que se encontravam esses países e alcançar, no prazo mais curto possível, o nível de bem-estar dos países considerados ‘desenvolvidos’. O desenvolvimento de cada país depende de suas características próprias (situação geográfica, passado histórico, extensão territorial, população, cultura e recursos naturais). De maneira geral, contudo, as mudanças que caracterizam o desenvolvimento econômico consistem no aumento

¹⁰⁴ VEIGA, José Eli da, *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*, Rio de Janeiro: Garamond, 2010, págs. 17 e 18.

¹⁰⁵ VEIGA, José Eli da, obra citada, pág. 9. Nesse ponto, VEIGA apresenta o “Índice de Desenvolvimento Humano”, utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) como exemplo de iniciativas para alterar o processo de “aferição” do desenvolvimento econômico dos diferentes países.

da atividade industrial em comparação com a atividade agrícola, migração de mão-de-obra do campo para as cidades, redução das importações de produtos industrializados e das exportações de produtos primários e menor dependência de auxílio externo. A Organização das Nações Unidas usa os seguintes indicadores para classificar os países segundo o grau de desenvolvimento: índice de mortalidade infantil, expectativa de vida média, grau de dependência econômica externa, nível de industrialização, potencial científico e tecnológico, grau de alfabetização, instrução e condições sanitárias. Entre os muitos obstáculos ao desenvolvimento, estão: 1) a dificuldade de toda a população integrar-se na economia nacional (entre outros fatores, por inexistência de um sistema de transporte eficiente que interligue, de fato, as regiões do país); 2) o isolamento social, cultural ou econômico, representado por barreiras linguísticas e religiosas entre diferentes setores da população e por subsistemas econômicos alienados do conjunto da economia nacional (empresas estrangeiras, latifúndios etc.); 3) a dificuldade de encaminhamento do excedente potencial da economia para os setores prioritários (indústria de base, transporte, energia etc.), de cujo crescimento depende todo o processo; 4) o desperdício de recursos (sob a forma de exportação de capitais, consumo supérfluo, gastos militares excessivos, especulação financeira), que, investidos, poderiam reproduzir-se e ampliar. A chamada ‘escassez de capital’, típica dos países não desenvolvidos, surge algumas vezes sob a forma de carência de divisas para importar bens e serviços essenciais ao desenvolvimento: é o chamado ‘estrangulamento externo’ da economia. Essa dificuldade é muitas vezes agravada pelo fato de o país não desenvolvido depender política e economicamente de uma grande potência que – em maior ou menor grau – monopoliza seu comércio externo. Esses laços de dependência são muitas vezes reforçados por investimentos do país industrializado em alguns setores em expansão do país que pretende se desenvolver. Embora esses investimentos possam inicialmente aliviar o ‘estrangulamento externo’, ao proporcionar divisas e/ou equipamentos, às vezes acabam por agravá-lo, pela evasão de divisas na forma de remessa de lucros, *royalties* e juros ao país investidor. Nesse caso, o desenvolvimento não tem como mola propulsora o mercado interno, mas sim um grau de dependência maior ou menor ao mercado externo ou às grandes potências econômicas¹⁰⁶.

Percebe-se nessas considerações, que o enfoque é essencialmente econômico, sem qualquer atenção aos demais aspectos da questão, apesar de relacionar, no texto, critérios avaliativos novos, utilizados pela ONU para dar uma configuração mais social àqueles critérios econômicos.

Interessante observar, no tocante à questão, que a sustentabilidade, nesse enfoque, é vista como sendo matéria específica de outras áreas.

O verbete *desenvolvimento sustentável*, do mesmo dicionário, traz o seguinte conceito:

Conceito que pertence ao campo da ecologia e da administração e que se refere ao desenvolvimento de uma empresa, ramo industrial, região ou país, e que em seu processo não esgota os recursos naturais que consome nem danifica o meio ambiente de forma a comprometer o desenvolvimento dessa atividade no futuro¹⁰⁷.

A restrição atribuída ao conceito não consegue, contudo, esconder a importância e a vinculação que o tema tem para o próprio sistema econômico, mas isso não é o objeto principal de nosso trabalho: o que interessa precisar aqui é o sentido jurídico, e para isso, rapidamente, vamos repassar as posições que a ideia de desenvolvimento pode assumir para os economistas, destacando desde já a vinculação dessa questão, como acima indicado, a outros “campos” do conhecimento.

¹⁰⁶ SANDRONI, Paulo, *Dicionário de economia do século XXI*, Rio de Janeiro: Record, 2010, 6ª edição, págs. 242 e 243.

¹⁰⁷ SANDRONI, Paulo, *Dicionário* citado, pág. 243.

Os economistas que associam o desenvolvimento com o crescimento sustentam que existiria “uma equivalência entre desenvolvimento e riqueza”¹⁰⁸, mas que a ideia seria um mito ou, sem qualquer utilidade, deveria ser “descartada”.

Furtado, por exemplo, em um livro escrito em 1974, com o título *O mito do desenvolvimento econômico*, já sustentava que as economias pobres nunca seriam uma economia desenvolvida, similar ou idêntica às economias centrais dos chamados países ricos.

Sobre a pregação do desenvolvimento, Veiga, resgatando essas considerações do professor Celso Furtado, aduz que ela só teria utilidade para

(...) mobilizar os povos da periferia e levá-los a aceitar enormes sacrifícios, para legitimar a destruição de formas de cultura arcaica, para explicar e fazer compreender a necessidade de destruir o meio físico, para justificar formas de dependência que reforçam o caráter predatório do sistema produtivo (...)¹⁰⁹.

É nesse sentido que se “reduz o desenvolvimento ao crescimento”, ou, numa postura antagonica, se prega o “descarte” dele como “inexequível”¹¹⁰.

Veiga, depois dessas observações, passa a trabalhar com o que define como “caminho do meio”, vinculando o desenvolvimento com a questão da liberdade. Veiga aduz que os problemas e questões sociais só poderiam ser combatidos com mais liberdade. Segundo ele,

O combate a tais problemas exige que a liberdade individual seja considerada um comprometimento social. (...) a expansão da liberdade é vista por Amartya Sen como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento. Consiste na eliminação de tudo o que limita as escolhas e as oportunidades das pessoas. O crescimento econômico obviamente pode ser muito importante como um meio de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros de uma sociedade. Mas as liberdades também dependem de muitos outros determinantes (...). A industrialização, o progresso tecnológico ou a modernização social podem contribuir substancialmente para a expansão da liberdade humana, mas esta depende também de outras influências.

¹⁰⁸ VEIGA, José Eli da, obra citada, pág. 21. Mais adiante o mesmo autor reproduz palavras de um economista peruano, Oswaldo de Rivero, para quem “são os gurus do mito do desenvolvimento que têm uma visão quantitativa do mundo. Ignoram os processos qualitativos histórico-culturais, o progresso não-linear da sociedade, as abordagens éticas, e até prescindem dos impactos ecológicos. Confundem crescimento econômico com o desenvolvimento de uma modernidade capitalista que não existe nos países pobres. (...), eles só percebem fenômenos econômicos secundários, como o crescimento do PIB, o comportamento das exportações, ou a evolução do mercado acionário, mas não reparam nas profundas disfunções qualitativas estruturais, culturais, sociais e ecológicas que prenunciam a inviabilidade dos ‘quase-Estados-nação subdesenvolvidos’” (VEIGA, José Eli da, obra citada, págs. 22 e 23). A saída para esses países seria assegurar um controle do “crescimento da população”, com uma redução de “sua taxa de nascimentos” e “modernizar sua produção para torná-la mais intensiva em tecnologia” (VEIGA, José Eli da, obra citada, pág. 25). Aí uma demonstração exemplar do pensamento econômico tradicional sobre a questão do desenvolvimento. Interessante apontar que tal ideia leva à proposta de uma revisão das teorias do desenvolvimento. VEIGA, sobre isto, ainda citando o peruano Rivero, afirma textualmente que “É esta realidade que recomenda (...) deixar de lado o ‘mito do desenvolvimento’, abandonar a busca do Eldorado, e substituir a agenda da riqueza das nações pela agenda da sobrevivência das nações. (...) a prioridade atual deve ser estabilizar o crescimento urbano e aumentar a disponibilidade de água, energia e alimento, para evitar que a vida nas cidades dos países pobres seja um inferno no futuro” (VEIGA, José Eli da, obra citada, pág. 26). Ainda, aí, o pensamento econômico tradicional.

¹⁰⁹ FURTADO, Celso, *O mito do desenvolvimento econômico*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974, págs. 75 e 76.

¹¹⁰ VEIGA, José Eli da, obra citada, pág. 33.

Se a liberdade é o que o desenvolvimento promove, então existe um argumento fundamental em favor da concentração dos esforços de análise nesse objetivo abrangente, e não em algum meio específico ou alguma lista de instrumentos especialmente escolhida. O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência de Estados repressivos¹¹¹.

Há aí relacionados muitos e possíveis critérios avaliativos ou índices novos, essencialmente de natureza social, para precisão do que se deve entender como desenvolvimento e de como se deve dirigir o próprio sistema econômico de um dado país, estabelecendo diretrizes e critérios ou parâmetros outros que não os dados econômicos brutos, como tradicionalmente acontece.

De fato, só esse enfoque mais amplo do desenvolvimento o torna importante e o faz ganhar um sentido mais adequado. Afinal, o critério econômico não deve ter preponderância nessa questão, como também em nenhuma outra, já que, com tal perspectiva reducionista, se tornaria empobrecido o sentido social do que se pretende avaliar.

Note-se, contudo, que o enfoque não é dado pelos economistas, ainda presos àqueles dados mensuráveis, vinculados ao que acima se definiu como “a opulência econômica”, ou seja, essencialmente ligados às questões econômicas e à ideia de crescimento quantitativo.

E, também importante, faltou na transcrita relação, contudo, agregar dados decorrentes das questões ambientais e se ressaltar o envolvimento delas no necessário processo de construção ou precisão do sentido de desenvolvimento, já que, como afirmava Furtado, seriam tais questões um dos parâmetros importantes para compreensão das políticas econômicas.

3.3. A técnica como instrumento de intervenção econômica e suas concepções.

A técnica, como normalmente é interpretada e definida, não pode ser um fim em si mesma.

Técnica tem o consagrado sentido de “conjunto de procedimentos ligados a uma arte ou ciência”, a “parte material dessa arte ou ciência”¹¹².

Com ênfase mais econômica, o que demonstra como tem sido usualmente interpretado, Sandroni nos apresenta a seguinte definição para o termo:

¹¹¹ VEIGA, José Eli da, obra citada, págs. 33 e 34.

¹¹² HOUAAISS, Antônio, *Dicionário Houaiss*, Rio de Janeiro: Ed. Objetiva, 2001, verbete “técnica”, pág. 2683.

Conjunto de processos mecânicos e intelectuais pelos quais os homens atuam na produção. Seu desenvolvimento constitui um índice de domínio do homem sobre a natureza e se manifesta por meio do aperfeiçoamento dos instrumentos, dos objetos de trabalho e do próprio trabalhador: ferramentas, máquinas, matérias-primas, métodos de observação, controle e processos de interação entre o homem e o objeto de seu trabalho, manual ou intelectual. O nível de desenvolvimento técnico de uma sociedade determina seu grau de aproveitamento dos recursos naturais, a complexidade da divisão técnica do trabalho e a produtividade da mão-de-obra¹¹³.

Nessa definição verificamos, como mencionado, a ideia de que a técnica é usada como parâmetro, como “índice”, do “domínio do homem sobre a natureza”, viabilizando tal “domínio” e permitindo a utilização indiscriminada e ilimitada dos recursos naturais, na medida em que ela própria acabaria funcionando como solução para os problemas enfrentados pelo homem em qualquer situação ou hipótese, inclusive equacionando aqueles problemas decorrentes da própria exaustão desses mesmos recursos naturais ou decorrentes da utilização indevida e despreocupada deles.

Motivado pelo filme *Prometeus*, do diretor americano Ridley Scott, o professor Émilien Vilas Boas Reis apresenta uma interessante análise do mito de Prometeu, desenhando uma possível interpretação para a questão da técnica, em que se dá o necessário destaque que ela tem tido para a compreensão das ações humanas:

Na semana passada fiz uma relação entre um filme e a história ‘Prometeu Acorrentado’, de Ésquilo. Quero retomar esse mito grego com outro viés. A simbologia do texto do trágico grego é riquíssima. No texto ‘Prometeu Acorrentado’ o protagonista que dá nome à obra ensina a técnica aos homens, o que gera uma sanção de Zeus: ficar acorrentado a uma montanha e ter o fígado comido e reconstituído eternamente. Vejamos outra possível interpretação.

Ao aprenderem as técnicas (o fogo de Prometeu) os homens também se tornam divindades, ou se tomam assim. Vale ressaltar que na história, além da técnica, o personagem grego entrega aos homens a esperança. Temos um quadro simbólico montado: Zeus representa as divindades, Prometeu representa a humanidade, e o fogo representa a técnica. As correntes sobre Prometeu podem ser relacionadas ao aprisionamento a que os homens ficarão perante a técnica.

O homem é um ser advindo da natureza, mas tem a capacidade de se arrancar dela. A técnica é aquilo que a humanidade utiliza para sobreviver perante a natureza e construir seu mundo. Quando o homem nasce ele não tem condições somente biológicas de sobreviver, a técnica vem para preencher tal carência. Em suma, a técnica é imprescindível para a perpetuação da humanidade.

Entretanto, o mito também prevê a completa dependência que os homens têm da técnica. O personagem Prometeu Acorrentado pode ser interpretado como a humanidade presa à técnica. A técnica nasce como uma forma de mediação entre o homem e a natureza, na contemporaneidade a técnica se torna parâmetro para todas as outras formas de pensar e agir, assim, ela se torna um fim em si mesma e deixa de ser meio. Dessa forma, a razão humana tem como característica exclusiva ser instrumental, e seu único princípio é ser eficaz.

A objetividade da técnica invade todos os modos de vida atuais. Todos nós vivemos dentro da lógica tecnicista. Algumas graves consequências:

a) O conhecimento passa a ser associado à eficácia: por isso várias áreas que lidam com a reflexão estarem em crise ou serem desprezadas. Não há mais lugar no mundo contemporâneo para a filosofia, para a história, para as artes, por exemplo.

¹¹³ SANDRONI, Paulo, *Dicionário de economia do século XXI*, Rio de Janeiro: Record, 2010, 6ª edição, verbete “técnica”, pág. 823.

b) União entre o poder e a técnica: a política atual está sujeita às visões econômicas, que, por sua vez, dependem da técnica. Nas mãos do estado a técnica passa ser uma grande ameaça, *vide* as grandes guerras, a guerra fria, a bomba atômica e os estados fascistas.

c) Crise ética: a ética lida com a finalidade da ação, a técnica lida com a funcionalidade. Muitas vezes a funcionalidade não leva em consideração a finalidade. Temos uma visão de mundo exclusivamente utilitarista.

d) Crise de sentido: as esperanças foram todas colocadas na técnica. Há muito sabemos que a técnica não solucionou e nem resolverá as questões elementares.

Antes estávamos presos à natureza e às divindades. Com a técnica o homem se tornou senhor de si. Veio a responsabilidade de conduzir a própria história. Por isso a ideia de progresso estar associada à técnica. A ilusão de que haja um rumo para o melhor persiste na humanidade (a esperança dada por Prometeu), mas também passamos a vagar sozinhos no silêncio dos espaços infinitos, como diria Pascal ¹¹⁴.

Se a técnica, como exposto nessa interpretação, é importante para assegurar certa liberdade do homem em face das questões naturais, em face de suas inerentes necessidades, ou, como fixa Reis, sendo ela, essencialmente, “aquilo que a humanidade utiliza para sobreviver perante a natureza e construir seu mundo”, isso não é fundamento suficiente para que outros valores sejam sacrificados em nome dessa possibilidade de sobrevivência.

Se, ainda, a técnica acaba por se tornar “imprescindível”, o que não podemos deixar de reconhecer, de outro lado isso não importa em sua conseqüente transformação em fim em si: a técnica continua, e deve continuar, sendo um instrumento, um meio para viabilizar a construção de outros valores importantes para a humanidade, dentre os quais a própria possibilidade de preservação da vida e da sociedade na Terra.

Sem que se reconheça isso, ficamos, como menciona Reis, vinculados, “acorrentados” ou “presos” à técnica e aos seus ditames.

Torna-se, portanto, importante uma fundamental mudança nos hábitos atuais da humanidade, dando ou atribuindo subjetividade à técnica, quebrando a vinculação atual que nossa sociedade tem com aquilo que Reis chama de “lógica da técnica”.

Essa mudança só se torna possível a partir de uma reavaliação do papel da técnica em nosso dia-a-dia, o que nos permitirá, se isso for feito, encarar a questão ambiental, ou até mesmo as demais questões sociais, através de um novo foco, mais adequado à compreensão dos limites das ações humanas, o que permitirá a necessária liberdade do homem diante da natureza, fazendo com que ela seja redesenhada a partir de ações desenvolvidas ou implementadas com a necessária atenção às suas conseqüências.

A avaliação da questão ambiental pela técnica não se realiza com base nos valores ou nos fins da ação humana.

¹¹⁴ REIS, Émilien Vilas Boas, *Prometeu*, artigo capturado no site <http://www.domtotal.com/colunas/detalhes.php?artId=2876>, em 20 de agosto de 2012.

A técnica, como a própria economia clássica, faz uma leitura numérica ou quantitativa da realidade e acredita que, com o uso de seus instrumentos, poderá solucionar os problemas que se apresentarem.

Em regra, pois, a avaliação ambiental é feita considerando-se, entre outros, aspectos quantitativos, por exemplo, relacionados aos elementos de composição e formação do solo, características ecologicamente importantes desse elemento ou dos demais, aquáticos ou atmosféricos.

Exemplo dessa abordagem pode ser verificado com as considerações feitas por professores do Departamento de Engenharia Hidráulica e Sanitária da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo no livro *Introdução à Engenharia Ambiental – O desafio do desenvolvimento sustentável* 115.

Vale a pena transcrever, no que interessa ao desenvolvimento de nossos argumentos, o que aduzem esses professores.

Sobre “conceitos básicos”, e na linha de sustentar a importância da técnica, eles registram o seguinte:

O desenvolvimento de nossa sociedade urbana e industrial, por não conhecer limites, ocorreu de forma desordenada, sem planejamento, à custa de níveis crescentes de poluição e degradação ambiental. Esses níveis de degradação começaram a causar impactos negativos significantes, comprometendo a qualidade do ar e a saúde humana em cidades como Los Angeles e Londres, transformando rios como o Tâmisa, em Londres, o Sena, em Paris, o Reno, na Alemanha, e o Tietê, em São Paulo, em verdadeiros esgotos a céu aberto, reduzindo a fertilidade do solo e aumentando as áreas desérticas.

A tecnologia demonstrou, então, que poderia contribuir de forma efetiva na reversão de situações críticas. Métodos de planejamento, modelos matemáticos, equipamentos para controle de poluição e processos tecnológicos alternativos menos poluentes foram desenvolvidos. Isso possibilitou a correção de problemas existentes, como também a estimativa antecipada de efeitos e impactos de situações hipotéticas futuras por meio de simulações com modelos físicos e matemáticos. Passou-se, assim, a admitir que existem limites que devem ser respeitados e que a tecnologia é fundamental, mas não é capaz de resolver todos os problemas quando alguns limites, às vezes desconhecidos, são alcançados (efeito estufa, depleção da camada de ozônio).

Desenvolvimento sustentável é um conceito que foi proposto pela ‘Comissão Mundial do Desenvolvimento e Meio Ambiente’, em 1987 (...). Por três anos consecutivos, a comissão e seus assessores estudaram os conflitos entre os crescentes problemas ambientais e as necessidades quase desesperadoras das nações em desenvolvimento. Concluíram que era tecnicamente viável prover as necessidades mínimas, grosseiramente, ao dobro da população mundial, até o próximo século de forma sustentável e sem degradação continuada dos ecossistemas globais. A comissão definiu – em seu relatório final com o título ‘Nosso Futuro Comum’ – o conceito de desenvolvimento sustentável: ‘Atender às necessidades da geração presente sem comprometer a habilidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades’¹¹⁶.

¹¹⁵ BRAGA, Benedito, HESPANHOL, Ivanildo, CONEJO, João G. Lotufo, MIERZWA, José Carlos, BARROS, Mario Thadeu L. de, SPENCER, Milton, PORTO, Monica, NUCCI, Nelson, JULIANO, Neusa, EIGER, Sérgio, *Introdução à engenharia ambiental – o desafio do desenvolvimento sustentável*, São Paulo: Editora Pearson Prentice Hall, 2ª edição, 2005.

¹¹⁶ BRAGA, Benedito, e outros, *Introdução à engenharia ambiental – o desafio do desenvolvimento sustentável*, São Paulo: Editora Pearson Prentice Hall, 2ª edição, 2005, pág. 216.

Há nessas observações, como afirmamos ao descrever a avaliação que a técnica faz das questões ambientais, uma crença cega nas possibilidades de solução dos problemas através dos instrumentos tecnológicos. Como dizem os autores, “[a] tecnologia demonstrou (...) que poderia contribuir de forma efetiva na reversão das situações ambientais ‘críticas’”.

Depois dessas considerações, os mesmos autores apontam o caráter subjetivo do sentido de desenvolvimento sustentável. Para eles,

Observamos, portanto, que, assim descrito, o conceito é um ato de fé ou um desejo filosófico de preservação que requer melhor especificação do ponto de vista prático. Existe uma boa dose de subjetividade na definição do que sejam necessidades futuras e, além disso, existe a questão do grau de desenvolvimento da região ou país em questão. Os parâmetros do desenvolvimento sustentável em um país com a força econômica do Japão devem ser certamente diferentes dos de um país da África Oriental, cujo consumo de energia mal supera os 2.000 Kcal/dia de sobrevivência¹¹⁷.

Antes de apresentar tais considerações, os professores mencionados constroem o que eles consideram os dois modelos teóricos para avaliação das bases do desenvolvimento sustentável.

O primeiro modelo, que eles definem como aquele representativo do “desenvolvimento escolhido pela sociedade humana até atingir seu atual estágio”, é um “modelo aberto”, caracterizado pela dependência “de um suprimento contínuo e inesgotável de matéria e energia que, depois de utilizadas, são devolvidas ao meio ambiente (jogadas fora)”.

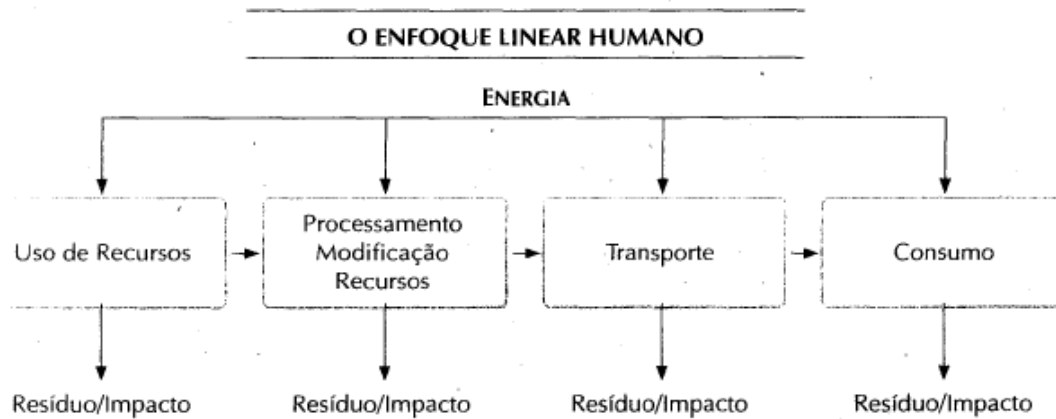
Este modelo, ainda segundo os mesmos professores, teria como “premissas”: “suprimento inesgotável de energia”, “suprimento inesgotável de matéria” e “capacidade infinita do meio de reciclar matéria e absorver resíduos”¹¹⁸.

Tal modelo estaria conformado no seguinte esquema que os professores apresentam, e que aqui reproduzimos:

¹¹⁷ BRAGA, Benedito, e outros, *Introdução à engenharia ambiental – o desafio do desenvolvimento sustentável*, São Paulo: Editora Pearson Prentice Hall, 2ª edição, 2005, pág. 216.

¹¹⁸ BRAGA, Benedito, e outros, *Introdução à engenharia ambiental – o desafio do desenvolvimento sustentável*, São Paulo: Editora Pearson Prentice Hall, 2ª edição, 2005, pág. 47.

FIGURA 6.1
*Modelo atual
de desenvolvimento.*



Sobre tais questões, os professores mencionados asseveram o seguinte:

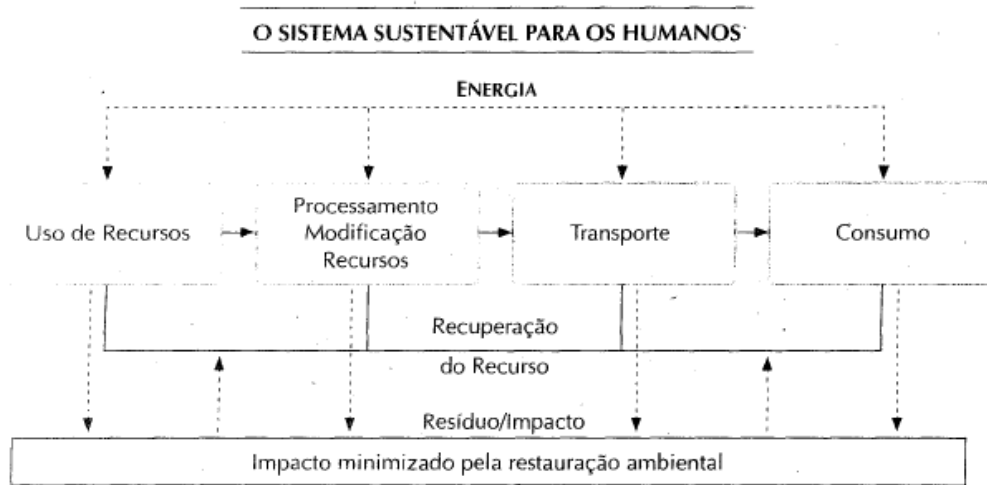
Podemos admitir que o Uso de Recursos (primeiro bloco) é inesgotável, já que o Sol é uma estrela que ainda poderá fornecer energia à Terra por 5 bilhões de anos. Em relação à matéria, a premissa não se verifica, já que sua quantidade é finita e conhecida. Quanto à capacidade de absorver e reciclar matéria ou resíduos, a humanidade tem observado a existência de limites no meio ambiente e precisa conviver com níveis indesejáveis e preocupantes de poluição do ar, da água e do solo e com a consequente deterioração da qualidade de vida.

Dessa maneira, o crescimento populacional contínuo observado é incompatível com um ambiente finito, em que os recursos e a capacidade de absorção e reciclagem de resíduos são limitados (...). Portanto, se o modelo de desenvolvimento da sociedade não for alterado, estaremos a passos largos para o colapso do planeta, com perspectivas nefastas para a sobrevivência do homem¹¹⁹.

O modelo alternativo de desenvolvimento, que os professores mencionados chamam de “modelo de desenvolvimento sustentável”, configura um “sistema fechado”, que teria o seguinte “funcionamento”:

¹¹⁹ BRAGA, Benedito, e outros, *Introdução à engenharia ambiental – o desafio do desenvolvimento sustentável*, São Paulo: Editora Pearson Prentice Hall, 2ª edição, 2005, pág. 47. Da mesma página foi extraída a figura 6.1, que traz o que os autores classificam como “*modelo atual de desenvolvimento*”.

FIGURA 6.2
Modelo de desenvolvimento sustentável.



A diferença nesse sistema, ainda segundo os autores, estaria na “reciclagem e [n]o reuso dos recursos aliados à restauração do meio ambiente”. As “premissas” do segundo modelo seriam as seguintes:

- dependência do suprimento externo contínuo de energia (Sol);
- uso racional da energia e da matéria com ênfase à conservação, em contraposição ao desperdício;
- promoção da reciclagem e do reuso dos materiais;
- controle da poluição, gerando menos resíduos para serem absorvidos pelo ambiente; e
- controle do crescimento populacional em níveis aceitáveis, com perspectivas de estabilização da população¹²⁰.

Após tais premissas e enfatizando a necessidade de que haja “revisões comportamentais em direção ao novo paradigma”, os autores dizem que “[n]osso conhecimento sobre o funcionamento do planeta Terra até então é pequeno, mas é suficiente para saber que precisamos aprender a habitá-lo e usufruir dele de maneira consciente e responsável, preparando-o para que possa continuar sustentando as gerações futuras”¹²¹.

¹²⁰ BRAGA, Benedito, e outros, *Introdução à engenharia ambiental – o desafio do desenvolvimento sustentável*, São Paulo: Editora Pearson Prentice Hall, 2ª edição, 2005, pág. 48. Da mesma página foi extraída a figura 6.2, que traz o que os autores classificam como “*modelo de desenvolvimento sustentável*”.

¹²¹ BRAGA, Benedito, e outros, *Introdução à engenharia ambiental – o desafio do desenvolvimento sustentável*, São Paulo: Editora Pearson Prentice Hall, 2ª edição, 2005, pág. 48.

A conclusão apresentada por eles, ao final, demonstra a prevalência que é dada à questão técnica na avaliação dos problemas ambientais e nas suas sugeridas soluções. Segundo os professores mencionados:

Concluimos, então, que a engenharia é o caminho para se minimizar ou controlar a poluição e a degradação ambiental até que sejam compatíveis com o nível de desenvolvimento pretendido pela sociedade. (...) esse controle precisa, preferencialmente, ser atingido por meio de medidas preventivas, isto é, com o planejamento do uso e ocupação do solo pelos humanos, em contraposição às medidas corretivas. Essas, embora às vezes necessárias, em geral requerem vultosos investimentos ¹²².

Tais questões levantam alguns problemas, sobretudo no que se refere ao papel que nelas devem ter as diferentes áreas do conhecimento.

Na linha do que sustentado pelos professores paulistas, a engenharia seria o “caminho” para resolver o problema ambiental. Outras ciências falariam o mesmo, colocando-se, assim, em posição preponderante para a solução dos problemas ambientais.

Foi assim com a economia, com a engenharia e com a técnica.

Caímos, assim, na questão da liberdade, e esta tem sido matéria de preocupação permanente dos juristas, o que dá, também ao direito, uma posição importante no problema.

Ao apresentar o que considera o “problema da liberdade” do homem, José Afonso da Silva, por exemplo, aduz que o “debate” teórico habitualmente “correlaciona liberdade e necessidade” e que uma “opunha-se (...) à outra”¹²³.

De acordo com o mencionado professor,

Uns negavam a existência de liberdade humana, afirmando uma necessidade, um determinismo absoluto; outros, ao contrário, afirmavam o livre-arbítrio, liberdade absoluta, negando a necessidade. Ora, de um lado, a liberdade era simples desvio do determinismo necessário; de outro, desvio daquela ¹²⁴.

Nesse ponto, no que nos interessa mais de perto, o mencionado doutrinador aponta o seguinte:

Essas posições colocam o homem fora do processo da natureza. Mas é necessário resolver o problema a partir da consideração de que o homem faz parte dela. Está, por isso, sujeito às leis objetivas da necessidade. Mas, além disso, ele é também um ser social; ‘é criador e produto da história, e suas relações com a natureza, seu conhecimento da natureza e sua ação sobre ela estão condicionados por suas relações sociais com os outros homens’. Assim o homem se torna cada vez mais livre na medida em que amplia seu domínio sobre a natureza e sobre as relações sociais. O homem domina a

¹²² BRAGA, Benedito, e outros, *Introdução à engenharia ambiental – o desafio do desenvolvimento sustentável*, São Paulo: Editora Pearson Prentice Hall, 2ª edição, 2005, pág. 49.

¹²³ SILVA, José Afonso da, *Curso de direito constitucional positivo*, São Paulo: Malheiros Editores, 23ª edição, 2004, pág. 229.

¹²⁴ SILVA, José Afonso da, obra citada, págs. 229 e 230.

necessidade na medida em que amplia seus conhecimentos sobre a natureza e suas leis objetivas. Então, não tem cabimento a discussão sobre a existência e não existência da liberdade com base na necessidade, do determinismo ou da metafísica do livre-arbítrio, porque o homem se liberta no correr da história pelo conhecimento e consequente domínio das leis da natureza, na medida em que, conhecendo as leis da necessidade, atua sobre a natureza real e social para transformá-la no interesse da expansão de sua personalidade¹²⁵.

Eis aí, como temos enfatizado, o problema para se precisar os contornos jurídicos adequados para a compreensão do sentido de *desenvolvimento sustentável*: estabelecer os critérios e os limites para a ação humana sobre a natureza.

Isso cabe ao direito, como abaixo enfatizaremos; só ele, num Estado de Direito como o nosso, pode estabelecer critérios de conduta com o grau de cogência hábil a tutelar determinados bens, que, no caso, envolveriam aqueles de natureza ambiental.

Nessa linha de pensamento, é essencial que se estabeleça critérios distintivos para os elementos envolvidos na discussão, enfatizando-se que nenhum ramo do conhecimento, que nenhuma atividade humana, podem ser considerados, avaliados ou tidos como um fim em si mesmos.

Pressupomos, assim, que são necessários limites jurídicos à ação do homem.

Há valores fundamentais que são fixados com o propósito de delinear ou fixar tais limites, e que eles servem de balizas à apontada transformação do meio natural pelo homem.

Todas as atividades humanas devem ser vinculadas a fins que estejam previamente definidos e apontados como importantes para o grupo social, sobretudo no tema que desenvolvemos, relacionado à questão ambiental, de modo a se assegurar a efetiva preservação dos bens ambientais, de modo a viabilizar a realização daqueles valores que a Constituição Federal, e muitos outros documentos normativos, relacionam e buscam tutelar quando tratam da questão. Exatamente por essa razão é que a noção puramente econômica de *desenvolvimento sustentável* não pode prevalecer quando contextualizada com a finalidade última de toda a atividade econômica: o gênero humano, no qual se insere a ideia de qualidade de vida.

3.4. A resistência à hegemonia do econômico.

A pretensa cientificidade da economia tem uma consequência perigosa para a definição do sentido e da direção da ação política desenvolvida pelo Estado: afasta – ou tenta afastar – a política

¹²⁵ SILVA, José Afonso da, obra citada, pág. 230.

da questão, monopolizando a discussão, assegurando ou fazendo que só participem dela os economistas.

Só eles, nessa linha de pensamento, estariam autorizados a definir o sentido ou a direção das diferentes políticas públicas.

Magalhães tem ressaltado isso com muita propriedade, insistindo no caráter político das discussões, inclusive da própria discussão econômica¹²⁶, tentando colocar a economia no seu lugar; e resgatando, assim, a importância das demais ciências sociais, inclusive a importância do próprio direito nas discussões e procedimentos de precisão das ações políticas.

Construindo o campo para a correta avaliação da ideia democrática no contexto do movimento constitucionalista, o mencionado professor afirma o seguinte:

A essência do constitucionalismo liberal no seu momento inicial é a segurança nas relações jurídicas e a proteção do indivíduo (proprietário, homem e branco) contra o Estado. Não há uma conexão entre constitucionalismo e democracia. Se a democracia deve ser hoje elemento essencial para o constitucionalismo, no início do constitucionalismo liberal ela parecia incompatível com a essência deste. Como combinar a proteção da vontade de um com a democracia majoritária em que prevalece a vontade da maioria? A junção entre democracia e constitucionalismo liberal ocorre na segunda face do Estado liberal, (...). A ideia de que a vontade da maioria não pode tudo e que um governante não pode alegar o apoio da maioria para fazer o que bem entender decorre dessa junção importante para a teoria constitucional. O absolutismo da maioria é tão perverso quanto o de um grupo, e a confusão entre opinião pública e democracia é sempre muito perigosa. Logo, a democracia constitucional liberal, construída no século XIX, entende que a vontade da maioria não pode ignorar os direitos da minoria e os direitos de um só. Os limites à vontade da maioria são impostos pelo núcleo duro, intocável, dos direitos fundamentais, protegidos pela Constituição, e que na época do liberalismo eram reduzidos apenas aos direitos individuais, efetivamente poucos. Isto à época é bastante complicado, pois a maioria pode desde que não afete os interesses e direitos históricos de uma elite proprietária, o que torna os limites para a democracia representativa liberal muito largos. Desde então, o constitucionalismo evoluiu, transformou-se, regrediu nos últimos tempos e hoje se encontra em grave crise, quando o discurso econômico, de forma ideológica e autoritária, submete o direito a seus pseudoimperativos matemáticos. (...)¹²⁷.

Como assevera Magalhães, dá-se então a submissão das políticas aos “pseudoimperativos matemáticos” da economia.

Eis o perigo que acima indicamos: o controle exclusivo dos critérios de definição das políticas públicas pela economia, afastando do processo de definição delas as outras ciências.

Magalhães não chega a mencionar os instrumentos contramajoritários, mas é possível compreender a importância deles para a preservação dos direitos fundamentais quando o autor faz a expressa afirmação de que “a vontade da maioria não pode ignorar os direitos da minoria e os direitos de um só”.

¹²⁶ Dentre muitos dos textos produzidos pelo autor, enfrentando essa questão, *Constitucionalismo e ideologia* (uma discussão cinematográfica), in *Direito, filosofia e arte*, organizado por TROGO, Sebastião e COELHO, Nuno Manuel Morgadinho dos Santos, São Paulo: Rideel, 2012, págs. 1 e seguintes.

¹²⁷ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de, artigo citado, pág. 8.

Nessa linha, como pretendemos enfatizar, a economia leva à crise da política e das demais ciências sociais e impede a criteriosa definição das ações públicas, já que só ela teria a perfeita compreensão das questões sociais e poderia, com utilização de seus instrumentos, precisar e desenvolver as ações políticas com propriedade e adequação.

Há ainda menção ao que Magalhães chama de “reais jogos de poder que se escondem atrás das representações”. Para ele,

A representação do mundo é fundamental para a manutenção das relações sociais, desde as comunidades primitivas até os nossos dias complexos. Representar é significar. Não utilizo o termo aqui como representação política, mas representação como reprodução do que se pensa; como reprodução do mundo que se vê e se interpreta e logo como atribuição de significado às coisas. Representar é exhibir ou encenar.

A representação pode, portanto, ajudar a compreender as relações de poder ou encobri-las. O poder do Estado necessita da representação para ser exercido e neste caso ela sempre mostra algo que não é, algumas vezes do que deveria ser, mas, em geral, propositalmente o que não é. Representação pode, de um lado, ao distorcer a aparência, revelar o que se esconde atrás dela e, de outro, encobrir os reais jogos de poder, os reais interesses e as reais relações de poder.

Várias são as formas de dominação. Tem poder quem domina os processos de construção dos significados dos significantes¹²⁸. Tem poder quem é capaz de tornar as coisas naturais. Diariamente repetimos palavras, gestos, rituais, trabalhamos, sonhamos, muitas vezes sonhos que não nos pertencem. A repetição interminável de rituais de trabalho, de vida social e privada nos leva à automação (...). A automação nos impede de pensar. Repetimos e simplesmente repetimos. Não há tempo para pensar. Não há por que pensar. Tudo já foi posto e até o sonho já está pronto. Basta sonhá-lo. Basta repetir o roteiro previamente escrito e repetido pela maioria. Tem poder quem é capaz de construir o senso comum. Tem poder quem é capaz de construir certezas e logo preconceitos.

Quem detém o poder de construir os significados de palavras como liberdade, igualdade, democracia, de criar os preconceitos e de representar a realidade a seu modo, tem a possibilidade de dominar e de manter a dominação.

A matematização da economia é a grande mentira contemporânea. Se a economia é uma questão de natureza (como ocorria no liberalismo dos séculos XVIII e XIX) ou se a economia é uma questão de matemática (como a mídia faz supor contemporaneamente), se a economia não é história, quem pode explicar e decidir sobre ela são os sábios e jamais o povo. A razão não manda no mundo, jamais mandou. O desejo conduz o ser humano. O problema não é o desejo comandar. O problema é que não são os nossos desejos que comandam, mas os desejos de poucos que nos fazem acreditar que os seus são os nossos desejos¹²⁹.

A economia, assim, deve ser mais um instrumento para compreensão da realidade. Não pode ser o instrumento exclusivo, único, desse processo hermenêutico.

Ela não tem o monopólio da compressão dos fatos sociais. Não pode ter, sob pena de servir de instrumento da dominação da sociedade por “uns poucos”.

¹²⁸ Em nota à pág. 11, MAGALHÃES esclarece que “Os significantes são os símbolos. Exemplo: a palavra *liberdade* é um significante composto de signos diversos. A combinação das letras LIBERDADE resulta na palavra que ganha sentido ou significados diferentes em diferentes épocas e lugares. O texto não existe se não for lido e a partir do momento em que é lido são atribuídos sentidos aos seus significantes. É impossível não interpretar e interpretar significa atribuir sentido, o que por sua vez significa jogar toda uma carga de valores, de pré-compreensões que pertencem a uma cultura específica, e mesmo a pessoas específicas”. (MAGALHÃES, José Luiz Quadros de, artigo citado, nota 5, pág. 11).

¹²⁹ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de, artigo citado, págs. 10 e 11.

Por isso, como sustentamos, é preciso construir um sentido jurídico para a ideia de desenvolvimento sustentável, sem o qual o conceito continuará preso aos interesses econômicos. É preciso existir esse conceito, na medida em que, sem ele, na linha do que aponta Magalhães, continuarão sendo sacrificados, desnecessariamente, aqueles interesses que não se subordinam aos interesses econômicos ou não são por eles protegidos.

Magalhães, utilizando o caso da precisão do sentido dos direitos fundamentais ou direitos humanos, nos demonstra a importância de compreendermos as questões sociais, todas elas, como históricas, como questões essencialmente políticas. Eis o que diz:

A despolíticação do mundo é uma ideologia recorrente utilizada pelo poder econômico para manter sua hegemonia. Nas palavras de Slavoj Žižek, ‘a luta pela hegemonia ideológico-política é por consequência a luta pela apropriação dos termos espontaneamente experimentados como apolíticos, como que transcendendo as clivagens políticas’. Uma expressão que ideologicamente o poder insiste em mostrar como apolítica é a expressão ‘direitos humanos’. Os direitos humanos são históricos e logo políticos. A naturalização desses direitos sempre foi um perigo, pois coloca na boca do poder quem pode dizer o que é natural e o que é natureza humana. Se os direitos humanos não são históricos, mas sim direitos naturais, quem é capaz de dizer o que é natural humano em termos de direitos? Se afirmarmos os direitos humanos como históricos, estamos reconhecendo que nós somos autores da história e, logo, o conteúdo destes direitos é construído pelas lutas sociais, pelo diálogo aberto, do qual todos possam fazer parte. Ao contrário, se afirmarmos estes direitos como naturais fazemos o que fazem com a economia agora. Retiramos os direitos humanos do livre uso democrático e transferimos para outro. Este outro irá dizer o que é natural. Quem diz o que é natural? Deus? Os sábios? Os filósofos? A natureza?¹³⁰.

As mesmas questões devem ser postas para o caso da definição do que significa o desenvolvimento sustentável. Quem tem o poder de definir o sentido da expressão, é fácil perceber, vai controlar a direção da própria política econômica e dos investimentos feitos pelos diferentes e mais distintos setores da produção; e controlará, por consequência, o desenvolvimento da própria economia, controlará, enfim, o próprio Estado, na medida em que controla, assim, suas manifestações políticas.

Assim sendo, na linha do que aqui sustentamos, é essencial construir um sentido jurídico para o termo, sentido que afaste a hegemonia da acepção que lhe é atribuída pela economia – e por qualquer outra ciência ou prática social – e que permita um diálogo democrático necessário entre todos os que participam da vida social.

Como diz Magalhães, “[a] busca da construção de um Estado democrático e social de direito” pressupõe a “tentativa de estabelecimento de espaços dialógicos de igualdade entre as mais variadas formas de pensar; os diversos grupos sociais e de interesses”¹³¹.

¹³⁰ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de, artigo citado, pág. 12.

¹³¹ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de, artigo citado, pág. 31.

Isso só se tornará possível se o direito tomar para si a tarefa de influenciar o diálogo, o que, em linha de princípio, permite alcançar a segurança jurídica necessária à própria discussão e assegura, em face da própria natureza dos instrumentos jurídicos, um diálogo mais eficiente e produtivo entre os participantes dos debates sociais e a construção mais legítima e democrática das soluções necessárias ao aperfeiçoamento da sociedade como um todo.

Sendo assim, só construiremos fundamentos mais seguros e precisos para o sentido do termo se os buscarmos no próprio direito, minimizando a influência, nele, de interesses outros, sobretudo os econômicos.

3.5. Notas conclusivas.

Nas análises econômicas, a precisão do sentido de *desenvolvimento sustentável* é, como também notamos a respeito do sentido jurídico do termo, objeto de grande discussão.

Como acentuamos, o próprio termo desenvolvimento é comumente associado à ideia de crescimento, o que limita o âmbito de avaliação da questão.

Uma outra necessária observação é que nem sempre a questão ambiental é encarada como uma variável importante do processo econômico, já que muitos economistas pressupõem nela uma fonte inesgotável de recursos e insumos para os processos econômicos ou acreditam na capacidade de recuperação inalterável dos ambientes naturais, o que autorizaria o descarte despreocupado dos resíduos e rejeitos do mencionado processo produtivo.

É preciso então enfatizar que a consideração de outros aspectos, sobretudo aqueles de natureza social, é feita com muita parcimônia e dificuldade. Nesse caso, pode-se dizer que não há, ainda, critério ou índice único e aceitável para medir tais questões.

Realizar a construção de uma interpretação econômica fundada em aspectos ecológicos é também de difícil realização, o que não afasta nossa conclusão: o critério econômico de interpretação, enfatizando essencialmente os aspectos quantitativos e mensuráveis dos fatos sociais, e que desconsidera sobretudo as questões ambientais associadas aos processos produtivos humanos, deve ceder em face do reconhecimento de que essa mesma questão ambiental, por sua conformação, exige uma consideração essencialmente social das ações humanas.

Entendemos, portanto, que só uma conjugação ampla de critérios, jurídicos, econômicos e filosóficos, nos permitirá a construção de um sentido normativo adequado para a expressão ou a ideia de desenvolvimento sustentável.

Vejam, então, nessa linha de princípio e preocupação, algumas considerações filosóficas sobre a questão.

4.Considerações filosóficas.

A indicação da importância desses temas para a definição do sentido de *desenvolvimento sustentável* pode ser demonstrada com o reconhecimento contido no relatório Brundtland, de que “necessidades” são marcadas ou “determinadas” por opções sociais ou culturais, mas que isso não afasta a importância de se promoverem “valores que facilitarão um tipo de consumo nos limites do possível ecológico e ao qual cada um possa razoavelmente pretender”¹³².

Outro exemplo interessante pode ser visto na disposição do princípio 22 da Declaração do Rio, resultado da chamada Rio/92, que reconhece a importância das populações tradicionais para uma adequada utilização dos recursos ambientais. Machado, a propósito, consigna:

(...) 10) As populações e comunidades autóctones e outras coletividades locais têm um papel a desempenhar na gestão do meio ambiente e do desenvolvimento, pelo fato de seus conhecimentos do meio e de suas práticas tradicionais. Os Estados deveriam reconhecer sua identidade, sua cultura e seus interesses, concedendo-lhes todo o apoio necessário e permitir-lhes participar eficazmente na realização de um desenvolvimento sustentável¹³³.

Estas afirmações autorizam a tese de que uma perfeita delimitação do sentido da expressão *desenvolvimento sustentável* depende essencialmente da pré-compreensão das questões culturais e da precisão do termo *necessidade*, na linha do que ficou incluído no relatório Brundtland.

É importante ressaltar que tais questões raramente estiveram associadas desse modo.

Sempre foi intensa a discussão em torno das ligações envolvendo as questões naturais e as culturais.

Vale a pena apresentar uma síntese das considerações filosóficas sobre essas duas questões.

4.1. Sociedade, natureza e cultura.

A ideia de sociedade é essencial para compreensão da ação do próprio homem, no sentido de que ele, isoladamente, não é capaz de construir o espaço ou o contexto para sua própria sobrevivência, estando, com isso, vinculado aos demais seres humanos de uma forma evidente.

O uso do termo *sociedade* sofreu grandes alterações ao longo dos séculos.

¹³² MACHADO, Paulo Affonso Leme, obra citada, pág. 77.

¹³³ MACHADO, Paulo Affonso Leme, obra citada, pág. 79.

Isso pode ser verificado, por exemplo, nas considerações que foram feitas por alguns importantes pensadores sociais.

Começemos com Hegel, para quem a sistematização dos grupos humanos pressupunha três momentos distintos: a família, a sociedade civil e o Estado. A sociedade civil constituindo-se no momento preliminar, no antecedente necessário do Estado.

Como diz Bobbio, sistematizando as considerações do autor mencionado:

A Sociedade civil não é mais a família, que é uma sociedade natural e a forma primordial da eticidade, mas também não é ainda o Estado, que é a forma mais ampla de eticidade e, como tal, resume em si e supera, negando-as e sublimando-as, as formas precedentes da sociabilidade humana. A Sociedade civil coloca-se entre a forma primitiva e a forma definitiva do espírito objetivo e representa, para Hegel, o momento no qual a unidade familiar, através do surgimento de relações econômicas antagônicas, produzidas pela urgência que o homem tem em satisfazer as próprias necessidades mediante o trabalho, se dissolve nas classes sociais (sistema de necessidades). (...) É então, enfim, que os interesses comuns encontram uma primeira regulamentação meramente externa na atividade da administração pública e na constituição das corporações profissionais (polícia e corporação). Para fazer compreender que a Sociedade civil possui algumas características do Estado, mas não é ainda Estado, Hegel define-a como ‘Estado externo’ ou ‘Estado do intelecto’. O que falta à Sociedade civil para ser um Estado é a característica da organicidade. (...) Ao distinguir a Sociedade civil do Estado, Hegel quer justamente contrariar as teorias precedentes, muito caras aos jusnaturalistas, que, identificando o Estado com a Sociedade civil, isto é, com uma associação voluntária que nasce de um contrato para a proteção externa dos bens de cada indivíduo, não conseguiram aperceber-se da real, efetiva, excelência do Estado, em nome do qual os cidadãos são chamados, em tempos mais difíceis, até ao supremo sacrifício da vida¹³⁴.

Para Marx o contexto burguês define a sociedade civil.

Segundo Bobbio, foi com ele que se deu “a passagem do significado de *sociedade civil*, (...), ao significado de *sociedade burguesa*”¹³⁵.

Relembrando passagem da obra *Questão hebraica*, Bobbio consigna que

Quando Marx, (...), descreve o processo através do qual a Sociedade civil se emancipa do Estado, que impede seu livre desenvolvimento, e se cinde em indivíduos independentes que se proclamam libertos e iguais perante o Estado, e quando critica os pretensos direitos naturais, universais e abstratamente humanos, como direitos que nascem da própria Sociedade civil, deixa claro que, por Sociedade civil, devemos entender ‘sociedade burguesa’. O processo de formação da Sociedade civil-burguesa é, de fato, contraposto ao da sociedade feudal: ‘A emancipação política foi, ao mesmo tempo, a emancipação da sociedade burguesa da política e da aparência de um conteúdo universal. (...) O trecho canônico desta nova acepção é o do prefácio à *Crítica da economia política*, em que Marx afirma que, estudando Hegel, ficara convencido de que as instituições políticas e jurídicas tinham suas raízes nas relações materiais da existência, ‘cujo complexo é englobado por Hegel (...) sob o termo de ‘Sociedade civil’, pelo que ‘a anatomia da Sociedade civil deve buscar-se na economia política’. (...) importa revelar (...), na medida em que Marx faz da Sociedade civil o espaço onde têm lugar as relações econômicas, ou seja, as relações que caracterizam a estrutura da cada sociedade, ou ‘a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política’, a expressão Sociedade civil, que nos escritores jusnaturalistas, significava, (...), a sociedade política e o Estado, passa a significar (e

¹³⁴ BOBBIO, Norberto, verbete “*Sociedade civil*”, *Dicionário de Política*, BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco, (Coordenadores), Brasília: Editora UnB, e São Paulo: Imprensa Oficial (SP), 5ª edição, 2000, pág. 1208, volume 2.

¹³⁵ BOBBIO, Norberto, verbete “*Sociedade civil*”, *Dicionário de Política*, já citado, pág. 1208, volume 2.

significará cada vez mais de agora em diante por influência do pensamento marxista) a sociedade pré-estatal; tem, portanto, a mesma função conceptual que tinha, para os escritores jusnaturalistas, o Estado de natureza ou a sociedade natural, que era exatamente a sociedade das relações naturais ou econômicas entre os indivíduos, de cuja insuficiência nascia a necessidade de evoluir para uma fase superior de agregação (de civilização) que seria a sociedade política ou Estado¹³⁶.

Há uma vinculação muito estreita, na concepção marxista, com as relações econômicas; e isso, como acima enfatizamos, fez com que o pensamento econômico monopolizasse a definição de sentido das questões políticas.

Contudo, como transcrito, Marx agrega elementos importantes para caracterização da sociedade diante do próprio Estado e torna compreensível, a partir dessas distinções, as distintas esferas em que devemos buscar os sentidos dos termos utilizados pelo pensamento social ou pela própria prática política.

Bobbio, antes de apresentar sua síntese de sociedade, ainda nos traz a concepção de Gramsci.

Eis o que Bobbio diz sobre o pensamento de Gramsci:

Gramsci também distingue repetidamente Sociedade civil e Estado. Esta distinção (...) apesar da identidade da terminologia, não coincide com aquela de Marx. A expressão Sociedade civil adquire assim, na obra mais madura de Gramsci, um quinto significado. Ele afirma: ‘Podem-se por enquanto fixar dois grandes planos superestruturais, o que se pode chamar da Sociedade civil, ou seja, do conjunto de organismos vulgarmente denominados privados, e o da sociedade política ou Estado, que correspondem à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade, e ao do domínio direto ou de comando que se expressa no Estado ou no Governo jurídico’.

(...) ao contrário de Marx, para quem a Sociedade civil compreende a esfera de relações econômicas e, portanto, pertence à estrutura, Gramsci entende por Sociedade civil apenas um momento da superestrutura, particularmente o momento da hegemonia, que se distingue do momento do puro domínio como momento da direção espiritual e cultural que acompanha e integra de fato nas classes efetivamente dominantes, e que deve acompanhar e integrar nas classes que tendem ao domínio, o momento da pura força.

Parafraseando o que foi dito por Marx, poderíamos afirmar, para bem acentuar a distinção, que a Sociedade civil compreende, segundo Gramsci, não já ‘todo o complexo das relações materiais’, mas todo o complexo das relações ideológico-culturais’¹³⁷.

Bobbio, a seguir, destaca que o sentido preponderante e comum do termo na “linguagem política atual é o genericamente marxista”, mas não deixa de apresentar suas distinções, afirmando o que se segue:

¹³⁶ BOBBIO, Norberto, verbete “*Sociedade civil*”, *Dicionário de Política*, já citado, págs. 1208 e 1209, volume 2.

¹³⁷ BOBBIO, Norberto, verbete “*Sociedade civil*”, *Dicionário de Política*, já citado, págs. 1209 e 1210, volume 2. Essa concepção é interessante, pois dá um necessário destaque à questão cultural. Como menciona BOBBIO, no artigo mencionado, Gramsci enfatiza bem a importância dos instrumentos de coação social, já que “*Se toda a forma durável de domínio se apoia na força e no consenso, todo o regime político necessita não somente de um aparelho coativo, em que consiste o Estado no sentido estrito e tradicional da palavra, mas também de várias instituições, dos jornais à escola, das editoras aos institutos culturais, instituições essas que têm por fim a transmissão dos valores dominantes e através das quais a classe dominante exerce a própria hegemonia*” (BOBBIO, Norberto, verbete citado, pág. 1210).

Na contraposição Sociedade civil-Estado, entende-se por Sociedade civil a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais. (...) Sociedade civil é representada como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os; como base da qual partem as solicitações às quais o sistema político está chamado a responder; como o campo das várias formas de mobilização, de associação e de organização das forças sociais que impelem à conquista do poder político.

Evocando a conhecida distinção de Weber entre poder de fato e poder legítimo, pode-se também dizer que a Sociedade civil é o espaço das relações de poder de fato e o Estado é o espaço das relações do poder legítimo. (...).

A contraposição entre Sociedade civil e Estado tem sido frequentemente utilizada com finalidades polêmicas, para afirmar, por exemplo, que a Sociedade civil move-se mais rapidamente do que o Estado, que o Estado não tem sensibilidade suficiente para detectar todos os fermentos que provêm da Sociedade civil, que na Sociedade civil forma-se continuamente um processo de deterioração da legitimidade que o Estado nem sempre tem condições de deter. Uma velha formulação desta mesma antítese é a que contrapõe o poder real ao poder legal. Daí a frequente afirmação de que a solução das crises que ameaçam a sobrevivência de um Estado deve buscar-se, antes de tudo, na Sociedade civil, onde é possível a formação de novas fontes de legitimidade e, portanto, novas áreas de consenso. Nos momentos de ruptura, se exalta a volta à Sociedade civil, tal como os jusnaturalistas exaltavam o retorno ao Estado de natureza¹³⁸.

Interessante observar, nessas afirmações, a atribuição dada à sociedade de legitimar as “relações de poder”, o que dá a ela, no que se refere à precisão dos sentidos do termo *desenvolvimento sustentável*, uma grande importância ou responsabilidade.

Fixados os sentidos atribuídos doutrinariamente à sociedade, podemos enfrentar o sentido dos termos *natureza e cultura*.

Entendemos interessante trabalhar tais sentidos a partir de uma abordagem filosófica.

Uma das maiores contribuições do pensamento filosófico para a estruturação do conhecimento é a demonstração dos “perigos” do dogmatismo¹³⁹.

Só uma abordagem crítica permite a compreensão da realidade, e isso demonstra a necessidade da abordagem filosófica das questões e dos próprios institutos jurídicos.

Não se pode manejar nenhum dos institutos jurídicos sem uma avaliação crítica das questões jurídicas, o que importa na realização de avaliação sem as amarras do dogmatismo.

Como destaca Chauí, nesse sentido, “tomar a razão pelo prisma de suas dificuldades e de seus impasses, de suas conquistas e perdas é a melhor vacina que a Filosofia possui contra uma doença intelectual muito perigosa chamada dogmatismo”¹⁴⁰.

Lidando com essas dificuldades é possível perceber que a razão é “instrumental”, é o “meio precioso de que dispomos para criar, julgar e avaliar conhecimentos, para dar sentido às coisas, às

¹³⁸ BOBBIO, Norberto, verbete “*Sociedade civil*”, *Dicionário de Política*, já citado, págs. 1210 e 1211, volume 2.

¹³⁹ Dogma, segundo CHAUI, é “*uma opinião estabelecida por decreto e ensinada como uma doutrina, sem contestação. Por ser uma opinião decretada ou uma doutrina inquestionada, um dogma é tomado como uma verdade que não pode ser contestada nem criticada, (...)*” (CHAUI, Marilena, *Convite à filosofia*, São Paulo: Editora Atlas, 1999, pág. 88).

¹⁴⁰ CHAUI, Marilena, obra citada, pág. 88.

situações e aos acontecimentos e para transformar nossa existência individual e coletiva”.

É essa postura racional que permite, na linha ainda do que sustenta Chauí, “uma atitude reflexiva e crítica”¹⁴¹ acerca das questões e fatos postos à avaliação e que se prestam não só à adequada compreensão dessas questões como também à desejada transformação da própria situação social.

Os problemas sociais, dentre os quais a própria questão das agressões ao meio ambiente, devem ser compreendidos e enfrentados, de modo que o direito teria muito a ganhar com uma consideração crítica de seus objetos ou dos objetos que são regulamentados por suas normas.

Na abordagem das questões ambientais, por exemplo, essas ponderações filosóficas podem servir de um valioso meio de construção dos conceitos envolvidos, já que só partindo de uma postura crítica podemos apreendê-las com propriedade e adequação, dando concreção aos instrumentos de transformação das situações sociais dadas e encontrando solução para os problemas concretos que se apresentam.

Como leciona o Professor Milaré, “meio ambiente ‘é a combinação de todas as coisas e fatores externos ao indivíduo ou população de indivíduos em questão’ (...) é constituído por seres bióticos e abióticos e suas relações e interações. Não é mero espaço circunscrito – é realidade complexa e marcada por múltiplas variáveis”¹⁴².

Essa complexidade demonstra, como afirmamos, que é fundamental a abordagem crítica do tema, até mesmo para compreensão do âmbito de aplicação do próprio direito ambiental.

Nosso ordenamento conta com uma definição legal de meio ambiente, que se encontra inserida no inciso I do art. 3º da Lei nº 6.938/81, ato normativo que instituiu a chamada Política Nacional do Meio Ambiente. Esse dispositivo tem a seguinte redação:

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas; (...).

A partir dessas observações, o professor Fiorillo chega a sustentar que o legislador fez a opção pela “definição” “ampla” de meio ambiente, tendo trazido “um conceito jurídico indeterminado, a fim de criar um espaço positivo de incidência da norma”¹⁴³.

Aqui também encontramos elementos para demonstração da necessidade de compreensão filosófica da questão ambiental.

¹⁴¹ CHAUI, Marilena, obra citada, pág. 88.

¹⁴² MILARÉ, Édís, *Direito do Ambiente, A gestão ambiental em foco*, São Paulo: RT, 5ª edição, 2007, pág. 110.

¹⁴³ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, *Curso de direito ambiental brasileiro*, São Paulo: Saraiva, 11ª edição, 2010.

Por isso mesmo é importante analisarmos a percepção que a filosofia nos apresenta da natureza e da cultura.

4.2. O sentido de natureza.

Como apontamos acima, o reconhecimento dos instrumentos e valores ambientais utilizados tanto pela doutrina como pelo próprio legislador pressupõe uma avaliação prévia da noção de natureza.

Nas considerações que faz sobre “o mundo da prática”, Chaui discute a vinculação da chamada “natureza humana” aos comportamentos culturais, associando esses dois objetos do conhecimento, ou seja, a natureza e a cultura.

Chaui aduz o seguinte:

(...) Dizer que alguma coisa é natural ou por natureza significa dizer que essa coisa existe necessária e universalmente como efeito de uma causa necessária e universal. Essa causa é a Natureza. Significa dizer, portanto, que tal coisa não depende da ação e intenção dos seres humanos. Assim como é da natureza dos corpos serem governados pela lei natural da gravitação universal, como é da natureza da água ser composta por H₂O, ou como é da natureza da abelha produzir mel e da roseira produzir rosas, também seria por natureza que os homens sentem, pensam e agem¹⁴⁴.

O interessante é que tudo isso leva ao reconhecimento de que não há comportamentos humanos naturais. E isso porque, como leciona a mesma autora, “os fatos desmentem” a ideia de que existam comportamentos humanos com essa conformação natural:

Poderíamos examinar cada uma das frases¹⁴⁵ que dizemos ou ouvimos em nosso cotidiano e que naturalizam os seres humanos, naturalizam comportamentos, ideias, valores, formas de viver e de agir. Veríamos como, em cada caso, os fatos desmentem tal naturalização. Veríamos como os seres humanos variam em consequência das condições sociais, econômicas, políticas, históricas em que vivem. Veríamos que somos seres cuja ação determina o modo de ser, agir e pensar e que a ideia de um gênero humano natural e de espécies humanas naturais não possui fundamento na realidade. Veríamos – graças às ciências humanas e à Filosofia – que a ideia de natureza humana como algo universal, intemporal e existente em si e por si mesma não se sustenta cientificamente, filosoficamente e empiricamente. Por quê? Porque os seres humanos são culturais ou históricos¹⁴⁶.

¹⁴⁴ CHAUI, Marilena, obra citada, pág. 289. Depois do que foi transcrito no texto, a autora ainda afirma que “*A Natureza teria feito a natureza humana como gênero universal e teria diversificado por espécies naturais (brancos, negros, índios, pobres, ricos, judeus, árabes, homens, mulheres, alemães, japoneses, chineses, etc.)*”.

¹⁴⁵ CHAUI, em parte anterior à transcrita no texto, apresenta uma série de exemplos de frases dessa natureza, entre elas: “*É muito comum ouvirmos e dizermos frases do tipo: 'chorar é próprio da natureza humana' e 'homem não chora' (...) 'é da natureza humana ter medo do desconhecido' (...) 'as mulheres são naturalmente frágeis e sensíveis, porque nasceram para a maternidade' (...). Não é raro escutarmos que os negros são indolentes por natureza, os pobres são naturalmente violentos, os judeus são naturalmente avaros, os árabes são naturalmente comerciantes espertos, os franceses são naturalmente interessados em sexo e os ingleses são, por natureza, fleumáticos. (...)*” (obra citada, págs. 288 e 289).

¹⁴⁶ CHAUI, Marilena, obra citada, pág. 290.

Tais considerações autorizam a vinculação do agir ou do atuar humano às suas próprias circunstâncias sociais, já que eles decorreriam do contexto social em que o homem vive ou convive com os outros homens, não existindo nenhuma ação humana natural.

Natureza, assim, fica sendo o que não depende da ação ou da intenção do homem.

No pensamento ocidental, como afirma e relaciona Chauí, a natureza possui os seguintes sentidos:

- princípio de vida ou princípio ativo que anima e movimenta os seres. Nesse sentido fala-se em 'deixar agir a Natureza' ou 'seguir a Natureza' para significar que se trata de uma força espontânea, capaz de gerar e de cuidar de todos os seres por ela criados e movidos. A Natureza é a substância (matéria e forma) dos seres;
- essência própria de um ser ou aquilo que um ser é necessária e universalmente. Neste sentido, a natureza de alguma coisa é o conjunto de qualidades, propriedades e atributos que a definem, é seu caráter ou sua índole inata, espontânea. Aqui, Natureza se opõe às ideias de acidental (o que pode ser ou deixar de ser) e de adquirido por costume ou pela relação com as circunstâncias;
- organização universal e necessária dos seres segundo uma ordem regida por leis naturais. Neste sentido, a Natureza se caracteriza pelo ordenamento dos seres, pela regularidade dos fenômenos ou dos fatos, pela frequência, constância e repetição de encadeamentos fixos entre as coisas, isto é, de relações de causalidade entre elas. Em outros termos, a Natureza é a ordem e a conexão universal e necessária entre as coisas, expressas em leis naturais;
- tudo o que existe no Universo sem a intervenção da vontade e da ação humanas. Neste sentido, opõe-se a artificial, artefato, artifício, técnico e tecnológico. Natural é tudo quanto se produz e se desenvolve sem qualquer interferência humana;
- conjunto de tudo quanto existe e é percebido pelos humanos como o meio e o ambiente no qual vivem. A Natureza, aqui, tanto significa o conjunto das condições físicas onde vivemos, quanto aquelas coisas que contemplamos com emoção (a paisagem, o mar, o céu, as estrelas, terremotos, eclipses, tufões, erupções vulcânicas, etc.). A Natureza é o mundo visível como meio ambiente e como aquilo que existe fora de nós, mesmo que provoque ideias e sentimentos em nós;
- para as ciências contemporâneas, a Natureza não é apenas a realidade externa, dada e observada, percebida diretamente por nós, mas é um objeto de conhecimento construído pelas operações científicas, um campo objetivo produzido pela atividade do conhecimento, com o auxílio de instrumentos tecnológicos. Neste sentido, a Natureza, paradoxalmente, torna-se algo que passa a depender da interferência ou da intervenção humana, pois o objeto natural é construído cientificamente¹⁴⁷.

No que interessa, precisamos destacar o terceiro sentido, que envolve a ideia de que a natureza é “tudo o que existe no Universo sem a intervenção da vontade e da ação humanas” ou “tudo quanto se produz e se desenvolve sem qualquer interferência humana”, com o último sentido, o qual evidencia 'natureza' como sendo não só uma realidade externa, dada e observada, mas também a atuação humana sobre essa realidade. Nas palavras de Chauí, a ideia de que o sentido de natureza, “paradoxalmente, (...) passa a depender da interferência ou da intervenção humana, pois o objeto natural é construído cientificamente”.

A solução desse “paradoxo”, a conjugação dessas distintas visões só pode ser obtida com a compreensão do sentido de *cultura*; afinal, não há como desconsiderar a vinculação da natureza, e

¹⁴⁷

CHAUI, Marilena, obra citada, págs. 291 e 292.

das próprias questões naturais, com aquilo que o homem define como sendo natureza, até porque “Natureza tornou-se um objeto cultural”, como afirma Chauí.

Isso é importante, pois é da solução desse apontado “paradoxo” que extrairemos os elementos necessários à precisão do sentido jurídico de *desenvolvimento sustentável*.

4.3. O sentido de cultura.

A construção do sentido das coisas é o objeto principal da cultura. Esse termo, contudo, pode ser abordado a partir de sentidos distintos.

Chauí apresenta, por exemplo, “dois (...) significados iniciais da noção de cultura”:

1. vinda do verbo latino *colere*, que significa cultivar, criar, tomar conta e cuidar, Cultura significava o cuidado do homem com a Natureza. Donde: agricultura. Significava, também, cuidado dos homens com os deuses. Donde: culto. Significava ainda, o cuidado com a alma e o corpo das crianças, com sua educação e formação. Donde: puericultura (...). A Cultura era o cultivo ou a educação do espírito das crianças para tornarem-se membros excelentes ou virtuosos da sociedade pelo aperfeiçoamento e refinamento das qualidades naturais (caráter, índole, temperamento).

2. a partir do século XVIII, Cultura passa a significar os resultados daquela formação ou educação dos seres humanos, resultados expressos em obras, feitos, ações e instituições: as artes, as ciências, a Filosofia, os ofícios, a religião e o Estado. Torna-se sinônimo de civilização, pois os pensadores julgavam que os resultados da formação-educação aparecem com maior clareza e nitidez na vida social e política ou na vida civil (...)¹⁴⁸.

A partir de dadas distinções, a mencionada professora acrescenta que “Cultura é uma segunda natureza, que a educação e os costumes acrescentam à primeira natureza”, de modo que ela constitui “uma natureza adquirida, que melhora, aperfeiçoa e desenvolve a natureza inata de cada um”.

Interessante ainda a vinculação que se passou a ver, a partir de Kant, entre homem e natureza. Como destaca Chauí:

(...) há entre o homem e a Natureza uma diferença essencial: esta opera mecanicamente de acordo com leis necessárias de causa e efeito, mas aquele é dotado de liberdade e razão, agindo por escolha, de acordo com valores e fins. A Natureza é o reino da necessidade causal, do determinismo cego. A humanidade ou cultura é o reino da finalidade livre, das escolhas racionais, dos valores, da distinção entre bem e mal, verdadeiro e falso, justo e injusto, sagrado e profano, belo e feio¹⁴⁹.

E, a seguir, no ponto que interessa mais de perto ao desenvolvimento da tese aqui apresentada, a mesma autora acrescenta o seguinte:

¹⁴⁸ CHAUI, Marilena, obra citada, págs. 292 e 293.

¹⁴⁹ CHAUI, Marilena, obra citada, pág. 293.

À medida que este segundo sentido [o de “separação” ou “oposição entre Natureza e Cultura”] foi prevalecendo, Cultura passou a significar, em primeiro lugar, as obras humanas que se exprimem numa civilização, mas, em segundo lugar, passou a significar a relação que os humanos, socialmente organizados, estabelecem com o tempo e com o espaço, com os outros humanos e com a Natureza, relações que se transformam e variam. Agora, Cultura torna-se sinônimo de História. A Natureza é o reino da repetição; a Cultura, o da transformação racional; portanto, é a relação dos humanos com o tempo e no tempo¹⁵⁰.

É exatamente essa relação dos homens com o espaço, sobretudo com o espaço físico em que vivem, que norteia e dá sentido à sua relação com a natureza, fazendo com que sua utilização seja explicada ou justificada a partir dos aspectos principais da mencionada relação.

É importante voltar a mencionar aqui a questão da técnica, já que ela assume uma importante função da relação do homem com a natureza, na medida em que, como assenta Chauí, “os objetos técnicos são criados pela ciência como instrumentos de auxílio ao trabalho humano”, representando “máquinas para dominar a Natureza”¹⁵¹ e, assim, acabam servindo como baliza para a compreensão e interpretação do sentido daquela relação e levando, muitas das vezes, à utilização impensada da própria natureza, na medida em que o homem passa a acreditar que todas as questões, que todos os problemas podem ser resolvidos pela técnica ou pelo desenvolvimento tecnológico.

Num sentido aproximado, tais questões acabam por distorcer o procedimento de compreensão da própria realidade, já que os instrumentos de interpretação balizam as ações interpretativas. Isso leva o homem moderno a se esquecer das consequências de seus atos e opções e a fazer, sempre, uma aposta perigosa na capacidade da técnica de resolver os problemas que se colocarem. Esse quadro pode conduzir a uma posição em que não seja mais possível um retorno seguro ao ponto de partida.

É a partir desse contexto que devemos trabalhar o sentido de *desenvolvimento sustentável*.

Com efeito, em virtude dessas construções teóricas, podemos definir de forma mais adequada a ideia de *desenvolvimento sustentável*, tornando compreensíveis os discursos, sobretudo jurídicos, que são feitos utilizando o mencionado conceito.

Neste trabalho, a ênfase na cultura deve ter um papel preponderante, já que tal sentido – de *desenvolvimento sustentável* –, por todos os lados, é marcado pelas concepções culturais.

Como afirma o professor Émilien Vilas Boas Reis¹⁵², num conceito sintético, *cultura* é o significado que o homem dá à natureza, permitindo-o sobreviver nela.

Isso demonstra que o sentido de *desenvolvimento sustentável*, por envolver uma questão significativa, é essencialmente cultural.

¹⁵⁰ CHAUI, Marilena, obra citada, pág. 293.

¹⁵¹ CHAUI, Marilena, obra citada, pág. 284.

¹⁵² Material de aula do autor.

O homem não apenas “existe, mas coexiste”, ou seja, vive necessariamente em companhia de outros homens”, como destaca o Prof. Miguel Reale, e é nessa coexistência que são construídos os sentidos das coisas, inclusive da própria natureza.

Dessa coexistência surgem inúmeras relações e decorrem “as regras de organização de conduta” ou o próprio direito.

Na avaliação de tais relações, é comum a distinção entre duas “ordens de relações correspondentes a duas espécies de realidade: uma ordem que denominamos realidade natural; e uma outra, realidade humana, cultural ou histórica”¹⁵³.

As primeiras são dadas pela natureza, sem nenhuma “participação de nossa inteligência ou de nossa vontade”. As segundas, como aponta Reale, são aquelas “sobre as quais o homem exerce a sua inteligência e a sua vontade, adaptando a natureza a seus fins”, importam no “cultural”, no “construído”¹⁵⁴, na atribuição de sentido às coisas pelos homens.

Após tais considerações, Reale nos apresenta o seguinte conceito de cultura:

(...) A agricultura dá-nos bem ideia da interferência criadora do homem, através do conhecimento das leis que explicam a germinação, a frutificação etc. Ao lado da cultura do campo, viam os romanos a cultura do espírito, o aperfeiçoamento espiritual baseado no conhecimento da natureza humana. É na natureza humana que, efetivamente, repousam, em última análise, as leis culturais, sem que a aceitação do conceito de 'natureza humana' implique, necessariamente, o reconhecimento de 'leis naturais' anteriores às que se positivam na história.

Pois bem, cultura é o conjunto de tudo aquilo que, nos planos material e espiritual, o homem constrói sobre a base da natureza, quer para modificá-la, quer para modificar-se a si mesmo. É, desse modo, o conjunto de utensílios e instrumentos, das obras e serviços, assim como das atitudes espirituais e formas de comportamento que o homem veio formando e aperfeiçoando, através da história, como cabedal ou patrimônio da espécie humana.

Não vivemos no mundo de maneira indiferente, sem rumos ou sem fins. Ao contrário, a vida humana é sempre uma procura de valores. Viver é indiscutivelmente optar diariamente, permanentemente, entre dois ou mais valores. A existência é uma constante tomada de posição segundo valores. Se supirmos a ideia de valor, perderemos a substância da própria existência humana. Viver é, por conseguinte, uma realização de fins. O mais humilde dos homens tem objetivos a atingir, e os realiza, muitas vezes, sem ter plena consciência de que há algo condicionando os seus atos.

O conceito de fim é básico para caracterizar o mundo da cultura. A cultura existe exatamente porque o homem, em busca da realização de fins que lhe são próprios, altera aquilo que é 'dado', alterando-se a si próprio¹⁵⁵.

Essencialmente vinculada à natureza, a cultura, como acima já mencionamos, pode ser

¹⁵³ REALE, Miguel, *Cultura*, in *Enciclopédia Saraiva de Direito*, coordenação do Prof. R Limongi França, São Paulo: Saraiva, 1977, volume 22, págs. 102 e ss.

¹⁵⁴ Completa-se a íntegra da lição do prof. Reale: “Constituem-se, então, dois mundos complementares: o do natural e o do cultural; do dado e do construído; do cru e do cozido. Havendo necessidade de uma expressão técnica para indicar os elementos que são apresentados aos homens, sem a sua participação intencional, quer para o seu aparecimento, quer para o seu desenvolvimento, dizemos que eles formam aquilo que nos é 'dado', o 'mundo natural', ou puramente natural. 'Construído' é o termo que empregamos para indicar aquilo que acrescentamos à natureza, através do conhecimento de suas leis, visando a atingir determinado fim” (REALE, Miguel, verbete “cultura”, obra citada, pág. 102).

¹⁵⁵ REALE, Miguel, verbete “cultura”, obra citada, págs. 103 e 104.

compreendida como o ato ou ação humana que “altera” a natureza, dando a ela um significado. É instrumento, utensílio, obra, mas também é atitude e comportamento.

Não é algo novo, isolado no tempo, mas algo que “o homem veio formando e aperfeiçoando, através da história, como cabedal ou patrimônio da espécie humana”, e essa temporariedade – ou, se se quiser, antiguidade –, faz surgir elemento essencial para a caracterização do fato ou ato cultural e termina por permitir, como enfatiza o professor Émilien, a construção de sentidos e significados dos objetos.

Daquele amplo “conjunto” de coisas e comportamentos é possível alcançar a construção do sentido do termo *desenvolvimento sustentável*, desde que não nos esqueçamos do caráter temporal do sentido dado às coisas pela própria cultura, já que só ele nos permite ultrapassar aquela apontada restrição conceitual que só enxerga como cultural um conjunto posto de manifestações, um certo e determinado padrão de comportamento, sem levar em consideração o aspecto dinâmico dessa manifestação ou desse padrão.

4.4. Notas conclusivas.

Não temos a pretensão de estabelecer de modo definitivo as necessárias distinções entre tais questões, mas para o fim de delinear os contornos jurídicos do princípio do desenvolvimento sustentável é essencial partirmos das considerações filosóficas que são feitas sobre natureza e cultura.

Resenhando o campo das implicações dessas questões, Bauman aduz o seguinte:

Originalmente, na segunda metade do século XVIII, a ideia de cultura foi cunhada para distinguir as realizações humanas dos fatos ‘duros’ da natureza. ‘Cultura’ significava aquilo que os seres humanos podem fazer; ‘natureza’, aquilo a que devem obedecer. Porém, a tendência geral do pensamento social durante o século XIX, culminando com Émile Durkheim e o conceito de ‘fatos sociais’, foi ‘naturalizar’ a cultura: os fatos culturais podem ser produtos humanos; contudo, uma vez produzidos, passam a confrontar seus antigos autores com toda a inflexível e indomável obstinação da natureza – e os esforços dos pensadores sociais concentrados na tarefa de mostrar que isso é assim e de explicar como e por que é assim. Só na segunda metade do século XX, de modo gradual, porém contínuo, essa tendência começou a se inverter: havia chegada a era da ‘culturalização’ da natureza¹⁵⁶.

É inegável, queiramos ou não, que uma concepção ou outra – a “naturalização da cultura”, que segundo o autor mencionado se iniciou no século XIX, ou a “culturalização da natureza”, tendência teórica que segundo ele teve início a partir da “segunda metade do século XX” – dão margem a uma interpretação essencialmente instrumental das duas questões.

Aí, tanto a natureza como a própria cultura, resultantes das ações humanas, servem de

¹⁵⁶

BAUMAN, Zygmunt, *Ensaio sobre o conceito de cultura*, Rio de Janeiro: Zahar, 2012, pág. 12.

espaço, de balizas e limites para essas mesmas ações humanas.

Instrumentos, assim, são desenvolvidos ou buscados para vencer as necessidades que condicionam a vida humana e, nesse processo, são manipuladas e distorcidas as aludidas questões, ganhando contornos de acordo com as mencionadas necessidades e condicionadas por elas.

Grave aí, como é óbvio, é a transformação do espaço natural, da própria natureza, em algo manejável, em um objeto submetido à vontade humana.

Tal instrumentalização, sobretudo a decorrente da “culturalização da natureza”, levou e ainda leva ao processo de degradação do ambiente, na crença de que todas as ações humanas e os problemas por ela provocados são ou poderão ser solucionados com a utilização dos mesmos instrumentos técnicos ou de outros que seriam desenvolvidos ou estruturados a partir de novas necessidades.

Tanto isso é verdade que as mencionadas concepções, com os quadros teóricos em que se assentam, nos levam a atribuir ao fazer humano uma completa desvinculação de seus resultados, ou seja, o homem atua como se estivesse autorizado a realizar, cultural ou naturalmente, qualquer tipo de atividade sem se preocupar com os resultados e consequências que essa sua ação pudesse ter ou vir a provocar sobre a sociedade e a própria natureza.

Eis, sobre isto, o que Bauman assevera:

(...) emergiu uma visão do ‘homem’ que, nos duzentos anos seguintes, deveria servir de eixo em torno do qual iriam girar as imagens do mundo.

Aquela era uma nova visão, produto coletivo de uma nova filosofia – uma filosofia que via o mundo como uma criação humana e um campo de testes para as faculdades do homem. Daí em diante, o universo deveria ser entendido basicamente como o ambiente para atividades, escolhas, triunfos e equívocos humanos. (...) ¹⁵⁷.

Temos aí o pretenso fundamento ou a justificativa para o apontado descompromisso do homem com os resultados de suas ações e a explicação para o que se fez com a natureza durante estes últimos “duzentos anos”.

Se essas “visões” se prestam ou servem para interpretação dos fatos, não servem para análise dessas mesmas ações no que se refere aos efeitos que elas têm sobre o meio ambiente. Assim, para uma efetiva compreensão das questões, é necessária uma inversão do enfoque: o resultado dessas ações, por suas graves consequências sobre o ambiente, passa a interessar, tornando essencial uma nova teorização das questões colocadas em confronto, ou seja, os resultados nos impõem uma reavaliação de nossas ações sobre o meio ambiente e tornam importante a definição de limites para essas mesmas ações, o que passaria pelo estabelecimento jurídico de tais limites.

¹⁵⁷ BAUMAN, Zygmunt, obra citada, pág. 13.

Em outras palavras, as graves consequências ambientais das ações humanas levam, ao final dos processos desenvolvidos, ao necessário estabelecimento de instrumentos de controle daquelas mesmas ações – instrumentos de natureza jurídica, como temos enfatizado – e tornam importante a fixação de um espaço parametrado com um mínimo de coercibilidade. Esses parâmetros funcionariam como instrumentos de controle das ações, reduzindo, ou procurando reduzir, os nefastos efeitos que elas têm provocado sobre o ambiente.

Verdadeiramente, não há mais lugar para se compreender a natureza, realidade externa que igualmente é, como mero objeto das ações humanas. Com efeito, o estado atual dessa “realidade observada e sentida” só pode levar à afirmação de que “diante” dela foram maiores os “equivocos humanos” do que os “trunfos”.

Se pretendermos construir um sentido adequado para o princípio do desenvolvimento sustentável, precisamos partir destas mencionadas visões e, criticando-as, buscar a estruturação do sentido jurídico do princípio, a partir da constatação de que só uma inversão da análise, ou seja, só levando em conta as consequências das atividades humanas, poderemos compreender e dar a desejada efetividade às regras de proteção ao meio ambiente.

Com efeito, na abordagem das questões aqui colocadas, como já afirmamos acima, as ponderações filosóficas podem servir de um valioso meio de construção dos conceitos, já que só partindo de uma postura crítica podemos apreendê-las com propriedade e adequação, dando concreção aos instrumentos de transformação das dadas situações sociais. E é justamente em razão disso que parece oportuno relembrar LEIBNIZ ¹⁵⁸, na sua mais importante formulação, o princípio da razão suficiente. *"É necessário, assim que a razão suficiente, a qual não carece de qualquer outra razão, resida fora da série das coisas contingentes e se encontre numa substância que dela seja a causa, e que seja um ser necessário, possuindo em si a razão da sua existência"*.

De fato, ainda que, na concepção de LEIBNIZ, não se possa considerar como a razão bastante e suficiente da existência do homem, o simples fato de o meio ambiente se inserir no halo do que o ilustre filósofo chamou de *"série das coisas contingentes"* já justifica a necessidade da concepção do "desenvolvimento sustentável" como sendo um importante pressuposto da existência digna do homem.

Verdadeiramente, o embate entre a necessidade cada vez mais crescente de bens e serviços e a imprescindibilidade de se garantir o mínimo existencial às gerações presentes e futuras exige bem mais do que a mera opção por uma ou outra senda. Para além, somente uma postura indagativa, informada pelo valor que assume a pessoa humana e a dignidade de sua existência, é capaz de

¹⁵⁸ LEIBNIZ, Gorrfried W., Princípios da natureza e da graça, tradução Artur Morão, disponível em http://www.lusosofia.net/textos/leibniz_principios_da_natureza_e_da_gra_a.pdf, acesso em 27 de novembro de 2013.

compatibilizar esses dois interesses, desenvolvimento econômico e proteção ambiental, aparentemente em conflito.

5. A noção de bloco de constitucionalidade e sua contribuição para a formação de um conteúdo jurídico de desenvolvimento sustentável.

A aplicação das normas constitucionais tem suscitado muitas questões.

Uma delas se relaciona aos parâmetros ou referências utilizados para a análise da constitucionalidade das normas.

Com propriedade, Leite Sampaio aduz que “o alcance objetivo do parâmetro é muito função do processo que se usa e da própria teoria da Constituição que domina em cada País”¹⁵⁹.

Depois de apresentar uma análise comparada desses parâmetros, Leite Sampaio indica a decisão francesa que serve de fundamento teórico para a ideia de bloco de constitucionalidade. Segundo o autor,

Na França, o Conselho Constitucional, em decisão histórica datada de 16 de julho de 1971, baseando-se no valor jurídico do Preâmbulo da Constituição de 1958 e de suas remissões às declarações de direitos de 1789 e de 1946, terminou por ampliar significativamente o parâmetro de controle, introduzindo o conceito de bloco de constitucionalidade, a congregar o próprio texto da Constituição de 1958, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, os “princípios políticos, econômicos e sociais particularmente necessários em nosso tempo”, presentes no Preâmbulo da Constituição de 1946, “os princípios fundamentais reconhecidos pelas leis da República”, (...), que não tenham uma exceção na tradição instaurada pelas diversas leis aprovadas, de caráter geral e não contingente, resumidos, por enquanto, a sete: a liberdade de associação, os direitos de defesa, a liberdade de cátedra, a independência dos professores da universidade, a competência exclusiva da jurisdição administrativa em matéria de anulação e modificação das decisões administrativas e a importância das atribuições conferidas à jurisdição administrativa em matéria de proteção da propriedade privada imobiliária¹⁶⁰.

Deste modo, seguindo os critérios hermenêuticos utilizados, podemos sustentar a tese de que a construção da constitucionalidade de um dispositivo não pode ser feita com referência à literalidade de um único e específico dispositivo constitucional, mas exige e pressupõe, para continuarmos com Leite Sampaio, a busca do “sentido e (...) espírito”¹⁶¹ da Constituição.

Isto fica muito claro na teoria hermenêutica utilizada pela Suprema Corte.

Como diz Leite Sampaio,

Nos Estados Unidos, a referência a “cláusulas” que apresentam conteúdo geral e indeterminado tem servido para desenvolver uma ampla doutrina de inconstitucionalidade, especialmente em matéria de

¹⁵⁹ LEITE SAMPAIO, José Adércio, *A constituição reinventada pela jurisdição constitucional*, Belo Horizonte: Del Rey, 2002, pág. 182. Na mesma passagem o autor mencionado ainda consigna que “o controle de constitucionalidade das leis exige a Constituição inteira como parâmetro, porém os conflitos de competência ou os writs constitucionais vão exigir uma passagem apenas de seu texto”.

¹⁶⁰ LEITE SAMPAIO, José Adércio, obra citada, págs. 183 e 184.

¹⁶¹ LEITE SAMPAIO, José Adércio, obra citada, pág. 184.

proteção aos direitos fundamentais, que chega a agredir a sensibilidade da corrente de pensadores que defende uma perspectiva “textualista” ou “originalista” da Constituição. São emblemáticas as cláusulas do “devido processo legal”, de que se extraem direitos como a *privacy*, o aborto, a organização da própria morte; e a de “igual proteção” que se projeta, muito além da igualdade formal, na definição de obrigações ou tarefas do Estado em favor de classes sociais e economicamente menos favorecidas.

Essa teoria, que dá consistência às disposições normativas inseridas no texto constitucional, permite uma adequada interpretação dessas mesmas disposições.

Leite Sampaio alinha, a partir da análise dos textos constitucionais de diversos países, os parâmetros concretos utilizados ou, como diz, “[...]os expedientes normativos [que] podem servir de cânon de constitucionalidade”¹⁶².

Antes dessa apresentação, o autor ainda completa o âmbito desses “expedientes”.

Segundo ele,

Não se pode deixar também de falar dos cânones invisíveis que passaram a ser desenvolvidos a partir do “sistema da Constituição” ou de “disposições abertas de sentido”, sem encontrar base precisa no texto constitucional. Assim, o princípio da precisão ou determinabilidade das leis – sobretudo em matéria de delegação de poderes e de limitação dos direitos fundamentais -, o princípio da proteção da confiança – relacionado à segurança jurídica – e, especialmente, o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, associado, com certa frequência, ao princípio da igualdade ou à restrição dos direitos fundamentais¹⁶³.

Tudo isto mostra a importância da precisão deste parâmetro, que dá forma ao que se define como bloco de constitucionalidade.

Tal teoria surge de uma decisão do Conselho Constitucional francês, a Decisão n. 71-44, que tem a seguinte construção:

Le Conseil constitutionnel,
Saisi le 1er juillet 1971 par le Président du Sénat, conformément aux dispositions de l'article 61 de la Constitution, du texte de la loi, délibérée par l'Assemblée nationale et le Sénat et adoptée par l'Assemblée nationale, complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ;

Vu la Constitution et notamment son préambule ;
Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;
Vu la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, modifiée ;
Vu la loi du 10 janvier 1936 relative aux groupes de combat et milices privées ;

1. Considérant que la loi déferée à l'examen du Conseil constitutionnel a été soumise au vote des deux assemblées, dans le respect d'une des procédures prévues par la Constitution, au cours de la session du Parlement ouverte le 2 avril 1971 ;
2. Considérant qu'au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le préambule de la Constitution il y a lieu de ranger le principe de la liberté d'association ; que ce principe est à la base des dispositions générales de la loi du 1er juillet

¹⁶² LEITE SAMPAIO, José Adércio, obra citada, pág. 185.

¹⁶³ LEITE SAMPAIO, José Adércio, obra citada, pág. 185.

1901 relative au contrat d'association ; qu'en vertu de ce principe les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve du dépôt d'une déclaration préalable ; qu'ainsi, à l'exception des mesures susceptibles d'être prises à l'égard de catégories particulières d'associations, la constitution d'associations, alors même qu'elles paraîtraient entachées de nullité ou auraient un objet illicite, ne peut être soumise pour sa validité à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire ;

3. Considérant que, si rien n'est changé en ce qui concerne la constitution même des associations non déclarées, les dispositions de l'article 3 de la loi dont le texte est, avant sa promulgation, soumis au Conseil constitutionnel pour examen de sa conformité à la Constitution, ont pour objet d'instituer une procédure d'après laquelle l'acquisition de la capacité juridique des associations déclarées pourra être subordonnée à un contrôle préalable par l'autorité judiciaire de leur conformité à la loi ;

4. Considérant, dès lors, qu'il y a lieu de déclarer non conformes à la Constitution les dispositions de l'article 3 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel complétant l'article 7 de la loi du 1er juillet 1901, ainsi, par voie de conséquence, que la disposition de la dernière phrase de l'alinéa 2 de l'article 1er de la loi soumise au Conseil constitutionnel leur faisant référence ;

5. Considérant qu'il ne résulte ni du texte dont il s'agit, tel qu'il a été rédigé et adopté, ni des débats auxquels la discussion du projet de loi a donné lieu devant le Parlement, que les dispositions précitées soient inséparables de l'ensemble du texte de la loi soumise au Conseil ;

6. Considérant, enfin, que les autres dispositions de ce texte ne sont contraires à aucune disposition de la Constitution ;

Décide :

Article premier :

Sont déclarées non conformes à la Constitution les dispositions de l'article 3 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel complétant les dispositions de l'article 7 de la loi du 1er juillet 1901 ainsi que les dispositions de l'article 1er de la loi soumise au Conseil leur faisant référence.

Article 2 :

Les autres dispositions dudit texte de loi sont déclarées conformes à la Constitution.

Article 3 :

La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française¹⁶⁴.

No que nos interessa, para compreensão da ideia de bloco de constitucionalidade, esta decisão assenta que

Considerando que não resulta nem do texto do qual ele se trata, tal como ele foi redigido e adotado, nem dos debates aos quais a discussão do projeto de lei deu lugar no Parlamento, que as disposições precitadas sejam inseparáveis do conteúdo do texto da lei submetida ao Conselho

A partir desta decisão, como afirma Leite Sampaio, muitos foram os parâmetros desenvolvidos para fins de interpretação das disposições constitucionais.

O autor citado menciona, dentre tantos, “o projeto de Constituição”, suas emendas além da “letra e espírito” do Acordo de Zurique de 11 de fevereiro de 1959 (no Chipre¹⁶⁵); os tratados internacionais (na Bielo-Rússia, na Bulgária, na Eslovênia, na Costa Rica, na Hungria, na Romênia e na República Eslovaca¹⁶⁶); os documentos internacionais de proteção aos direitos do homem

¹⁶⁴ Site do Conseil Constitutionnel francês, disponível em <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1971/71-44-dc/decision-n-71-44-dc-du-16-juillet-1971.7217.html>, acesso em 29 de outubro de 2013.

¹⁶⁵ LEITE SAMPAIO, José Adércio, obra citada, pág. 185.

¹⁶⁶ LEITE SAMPAIO, José Adércio, obra citada, pág. 185.

(Bósnia, no Panamá e na República Checa – quando ratificados¹⁶⁷); os princípios gerais do Direito Internacional Público (na Alemanha¹⁶⁸); dentre outros cânones.

Com tais considerações, podemos enfrentar a questão da aplicabilidade desta teoria no nosso ordenamento, e, especificamente, os contornos que a ela tem sido dada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Como estabelecido na Constituição Federal, o Brasil é um Estado de Direito. Assim, ainda que se reconheça à doutrina e jurisprudência internacionais subido valor jurídico, a ideia de soberania nacional, ainda forte e presente no cenário jurídico, torna o direito interno pouco permeável ao direito alienígena, muita embora não se possa negar o valor exegético de que se revestem doutrina e jurisprudência internacionais na missão do Judiciário Brasileiro de dizer o direito em matéria ambiental.

Na mesma linha postam-se os relatórios produzidos ao cabo das convenções internacionais sobre meio ambiente, já que esses textos não ostentam qualquer grau de cogência, prestando-se, quando muito, como balizas interpretativas das normas internas, ou ainda como conteúdo sugestivo de diretrizes no campo das políticas públicas.

Lado outro, muito embora a mesma Constituição tenha adotado a livre iniciativa como um dos postulados da ordem econômica, cuidou a Ordem Constitucional de assumir a tutela das gerações presentes e futuras, garantindo-lhes um meio ambiente hígido e equilibrado. Assim é que, como dito alhures, esse aparente paradoxo reclama que se perquiria e se equacione a compatibilização desses dois valores, já que não se concebem contradições no seio da Constituição Federal, cuja dinâmica acompanha o desenvolvimento social.

De fato, a Constituição é um todo harmônico e sistemático, não se admitindo a sua interpretação “em tiras”¹⁶⁹.

A adoção, pela Ordem Constitucional, do princípio da dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos de toda a República Federativa do Brasil já oferece, por si, o caminho a ser trilhado pelo exegeta em missão de compatibilizar o aparente confronto entre o liberalismo econômico e a proteção ao meio ambiente. Verdadeiramente, é com olhos postos no objetivo de se assegurar existência digna ao homem que se deve compatibilizar esses dois interesses.

¹⁶⁷ LEITE SAMPAIO, José Adércio, obra citada, págs. 185 e 186.

¹⁶⁸ LEITE SAMPAIO, José Adércio, obra citada, pág. 186. É importante destacar que o autor mencionado, na pesquisa que fez, trás os diversos dispositivos das diferentes constituições mencionadas.

¹⁶⁹ Como diz o Ministro Eros Grau, nesse sentido, “não se interpretam normas constitucionais, isoladamente, mas sim a Constituição, no seu todo. Não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços” (GRAU, Eros Roberto, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, 5ª ed., São Paulo: Malheiros, 2000, pág. 179).

Note-se que a própria Constituição não traz a definição precisa do que vem a ser *desenvolvimento sustentável* nem nos parece ser missão de qualquer texto constitucional oferecer conceitos fechados.

Cumpra ao texto constitucional, com efeito, oferecer parâmetros rígidos de interpretação, de modo a assegurar uma adequada compreensão de seu teor e, assim, uma clara visão dos valores que erigiu como interesses constitucionalmente merecedores de proteção. Desse modo, longe de se ter tão-somente a Constituição, tal como objetiva e formalmente escrita, há que se considerar a noção de bloco de constitucionalidade, na qual se incluem não só as normas constitucionais e princípios por ela adotados, mas também as normas infraconstitucionais que se prestam a assegurar a efetividade das próprias disposições do texto constitucional.

Eis, a esse respeito, excerto do substancioso voto proferido pelo eminente Ministro Celso de Mello, por ocasião do Julgamento da ADI 595-ES:

(...) Não foi por outra razão que o Supremo Tribunal Federal, certa vez, e para além de uma perspectiva meramente reducionista, veio a proclamar - distanciando-se, então, das exigências inerentes ao positivismo jurídico - que a Constituição da República, muito mais do que o conjunto de normas e princípios nela formalmente positivados, há de ser também entendida em função do próprio espírito que a anima, afastando-se, desse modo, de uma concepção impregnada de evidente minimalismo conceitual (RTJ 71/289, 292 - RTJ 77/657). É por tal motivo que os tratadistas - consoante observa JORGE XIFRA HERAS (...) -, em vez de formularem um conceito único de Constituição, costumam referir-se a uma pluralidade de acepções, dando ensejo à elaboração teórica do conceito de bloco de constitucionalidade (ou de parâmetro constitucional), cujo significado - revestido de maior ou de menor abrangência material - projeta-se, tal seja o sentido que se lhe dê, para além da totalidade das regras constitucionais meramente escritas e dos princípios contemplados, explícita ou implicitamente, no corpo normativo da própria Constituição formal, chegando, até mesmo, a compreender normas de caráter infraconstitucional, desde que vocacionadas a desenvolver, em toda a sua plenitude, a eficácia dos postulados e dos preceitos inscritos na Lei Fundamental, viabilizando, desse modo, e em função de perspectivas conceituais mais amplas, a concretização da ideia de ordem constitucional global. Sob tal perspectiva, que acolhe conceitos múltiplos de Constituição, pluraliza-se a noção mesma de constitucionalidade/inconstitucionalidade, em decorrência de formulações teóricas, matizadas por visões jurídicas e ideológicas distintas, que culminam por determinar - quer elastecendo-as, quer restringindo-as - as próprias referências paradigmáticas conformadoras do significado e do conteúdo material inerentes à Carta Política. (...).

Não há, pois, impropriedade jurídica em se adotar, como parâmetros para o estabelecimento do conteúdo jurídico de *desenvolvimento sustentável*, elementos trazidos por normas infraconstitucionais, desde que, em harmonia com o escopo da Carta, formem com ela uma unidade jurídica. É seguindo essa trilha, pensamos, que se firma como bem constitucionalmente encarecido o desenvolvimento sustentável, tendo, com isso, seu sentido jurídico desenvolvido a partir desses mesmos elementos estruturantes.

É o que veremos a seguir.

6. O conteúdo jurídico do desenvolvimento sustentável.

A apresentação ou formulação de um conceito envolve, de acordo com a tradição filosófica, a “representação mental de um objeto abstrato ou concreto, que se mostra como um instrumento fundamental do pensamento em sua tarefa de identificar, descrever e classificar os diferentes elementos e aspectos da realidade”¹⁷⁰.

Neste sentido, a estruturação do conceito de desenvolvimento sustentável teria como propósito a definição ou delimitação precisa dos “elementos e aspectos” necessários à compreensão desta ideia.

Há que se contextualizar, contudo, a discussão em torno desta questão.

Nosso propósito é desenvolver o conteúdo jurídico da ideia envolvendo o binômio desenvolvimento sustentável.

Entendemos, ao precisar este propósito, que é impraticável a construção de um conceito fixo e definitivo para o termo.

Antes de desenvolvermos o mencionado conteúdo jurídico, vale apresentar algumas considerações sobre a possibilidade dos conceitos.

Alguns autores chegam a sustentar, nesse sentido, a impossibilidade de se conceituar algo de modo “fixo(...) e absoluto(...)”¹⁷¹.

Por todos, Souza Cruz:

Todos aqueles que entendem a busca pelas características eternas de um conceito como um empreendimento necessário para a captação de sua essência, ou, de modo um pouco mais elaborado, como uma etapa imprescindível da compreensão do fenômeno, anterior e necessária à formulação do próprio conceito a priori e universal, cometem o equívoco de acreditar em um “realismo verbal” quase mítico, para usar a expressão de Hermann Kantorowicz. Isso, inexoravelmente, os leva a subentender que seja possível encontrar conceitos fixos e absolutos, inteiramente precisos e determinados. No Direito, essa tendência ainda conta com uma grande quantidade de adeptos.

Quando formuladas sob esses pressupostos, as perguntas relativas às marcas do positivismo estão evidentemente mal colocadas. Desde as contribuições deixadas pelas Investigações Filosóficas de Ludwig Wittgenstein, entendemos não fazer mais sentido continuar a buscar o significado fixo e permanentemente determinado de um conceito. Dizer isso é perceber, (...), que as expressões linguísticas adquirem sentidos diferenciados em vista dos hábitos intersubjetivamente válidos em torno dos quais são manejadas. (...)

(...) Os conceitos são constituídos pelo uso falado ou escrito que se faz dos signos, razão pela qual a significação não emerge da denominação de objetos. Ao contrário, a análise da significação passa a ser buscada “na” e “pela” pragmática da linguagem, na gramática de uma determinada “forma de vida”, “contexto de linguagem” ou “jogo específico de linguagem”¹⁷².

¹⁷⁰ Verbetes “conceito”, Dicionário Houaiss, Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, pág. 783.

¹⁷¹ SOUZA CRUZ, Álvaro Ricardo de e DUARTE, Bernardo Augusto Ferreira, Além do positivismo jurídico, Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, pág. 24.

Nos deparamos aí com a abordagem hermenêutica e com o que se costuma classificar como “giro linguístico-pragmático”.

Buscando a construção de sentido para a ideia de desenvolvimento sustentável, Freitas, com fundamento nessa abordagem teórica, aduz o seguinte:

Com base no giro Hermenêutico e no giro linguístico-pragmático que proporcionam a inserção do Direito no paradigma pragmático da linguagem, propomos o modelo ambiental do *antropocentrismo*, por meio do qual será feito o enquadramento e uma proposta de compreensão do princípio/standard do desenvolvimento sustentável à luz do art. 225 da Constituição Federal de 1988.

Destarte, em sendo a abertura hermenêutica um *ek-sistencial* do *dasein*, as expressões contidas no texto constitucional não devem ser apreendidas apenas no seu nível sintático e semântico, tampouco possuem essências próprias a denotarem conceitos determinados.

Com isso, a construção de *standards argumentativos*, a uma, não poderá partir de significados *a priori* e tidos como definitivos e, a duas, somente terá o condão de apresentar ou apontar possíveis caminhos ou conceitos, sempre os mais abrangentes e jamais definitivos, mas que possam auxiliar o intérprete quando da aplicação/concretização do Direito em um caso concreto, momento em que a norma adequada poderá ser selecionada e concretizada.

É nestes termos que passamos a apresentar algumas possibilidades interpretativas advindas do art. 225 da Constituição Federal de 1988 que possam informar o modelo proposto do *antropocentrismo*, mas, não custa lembrar mais uma vez, sem nenhuma pretensão de que se configurem em conceitos absolutos, determinados e cerrados. Noutros termos, em sendo esta proposta a de formação de *standards argumentativos*, a abertura hermenêutica estará sempre presente.

O mesmo autor não se furta a apresentar uma proposta, que para ele é classificada como compreensão “antropocêntrica” do “direito ambiental no âmbito do paradigma pragmático da linguagem”.

De acordo com Freitas,

(...) cumpre apontar que este modelo ou paradigma abandona qualquer perspectiva que parta da crença de que haja essências imanentes a cada ser no mundo, bem como descarta a possibilidade de se ter conceitos determinados. Portanto, não há se falar, aprioristicamente, em antropocentrismo ou ecocentrismo, uma vez que não há uma primazia ou hierarquia absoluta do ser humano com relação ao meio ambiente ou vice-versa.

Vale, para os fins desse trabalho, apresentar o que Freitas fala sobre essas formas de “compreensão” da questão ambiental, ou seja, a economicocêntrica, a antropocêntrica, a ecocêntrica e a que ele próprio apresenta, a antropocêntrica. De acordo com ele,

¹⁷² SOUZA CRUZ, Álvaro Ricardo de e DUARTE, Bernardo Augusto Ferreira, obra citada, págs. 24 e 25. Em nota ao primeiro parágrafo, transcrito no texto, os autores acrescentam as seguintes considerações: “No pensamento teórico, e no jurídico mais que em qualquer outro, ainda tem certa vigência a concepção platônica quanto à relação entre linguagem e realidade. Acredita-se que os conceitos refletem uma pretensa essência das coisas e que as palavras são veículos dos conceitos. Isso supõe que a relação entre o significado podem das expressões linguísticas e a realidade consiste em uma conexão necessária que os homens não podem criar ou alterar, mas apenas reconhecer, detectando os aspectos essenciais da realidade que devem, inevitavelmente, estar armazenados em nossos conceitos. Essa concepção afirma que não há uma única definição válida para uma palavra, que essa definição é obtida mediante intuição intelectual da natureza intrínseca dos fenômenos denotados pela expressão, e que a tarefa de definir um termo é, por isso, descritiva de certos fatos”.

Como buscamos demonstrar acima, todos aqueles modelos do economicocentrismo, antropocentrismo alargado ou ecocentrismo, na forma como a doutrina ambientalista e seus defensores vêm apresentando, encontram-se imersos no paradigma mentalista, em que impera um mesmo pano de fundo: a crença na existência de uma “essência” única e/ou de um conceito determinado/unívoco de “meio ambiente” e de “desenvolvimento sustentável”, ou seja, abstrato e pré-fixado, que manterá o intérprete sempre adstrito ao nível dos pré-conceitos gadamerianos.

Dessa forma, em síntese, para o economicocentrismo, o meio ambiente seria o conjunto de recursos naturais compostos por seres vivos ou inanimados à disposição do ser humano para que este promova sua exploração econômica e prol de seu bem estar material, enquanto que desenvolvimento sustentável seria uma política econômica pela qual o homem deve utilizar tecnologias de exploração dos recursos ambientais de modo que sua existência seja prolongada, com o fito de ser ter, pelo maior tempo possível, tais recursos à disposição para serem explorados.

O antropocentrismo alargado, por sua vez, entende que, em sendo o homem o centro de todas as coisas, o meio ambiente pode ser explorado economicamente, mas limitado a que seus componentes essenciais sejam preservados para se garantir a vida humana e, mesmo, a possibilidade de o mesmo contemplar e se deleitar com as belezas naturais. De qualquer modo, o meio ambiente existe e adquire importância exclusivamente em função do ser humano.

Já o ecocentrismo se opõe radicalmente às teorias anteriores, uma vez que retira qualquer primazia do homem sobre o meio ambiente e seus componentes, asseverando que todos os seres, vivos ou inanimados e, por fim, o próprio planeta, possuem dignidade própria, o que remete a uma visão cosmológica de mundo, aos moldes da filosofia clássica essencialista.

O homem, portanto, seria apenas um dentre vários seres que comporiam o cosmos e estaria igualmente submetido às leis ou à ordem universal cosmológica. Desta forma, a preservação do meio ambiente seria algo emanado da própria ordem universal cosmológica, o que poderia, inclusive, levar ao extremo de se entender qualquer intervenção humana, econômica, científica, artística, cultural ou qualquer outra, como uma afronta à ordem do cosmos.

Ora, o grande equívoco está exatamente em que “meio ambiente” e “desenvolvimento sustentável”, não são, do ponto de vista do giro hermenêutico, “seres” ontológicos apartados entre si e, mais, independentes do *dasein*. Isto é, o conceito A, B ou C, eventualmente atribuído a um ou outro, não configuram uma sua essência ontológica, tampouco se convertem em um conceito fechado.

Com isso, quando os defensores de uma ou outra das propostas acima brevemente descritas invocam primazia, o fazem porque entendem e acreditam que seu “conceito” é o único correto, como se tivessem descoberto a essência dos “seres” do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável, mesmo que assim procedam de forma inconsciente. Tal postura naturalmente decorre de uma leitura imersa no paradigma mentalista.

Entretanto, como já se firmou neste ensaio, no âmbito do paradigma pragmático da linguagem, percebe-se que quem designa, quem desvela, quem apreende, quem promove a *a-lethéia*, quem constitui o mundo e a si próprio, sempre linguisticamente e, portanto, histórica e intersubjetivamente, é o *dasein*.

Em sendo assim, o conceito (qualquer conceito) não está em alguma essência de algum ser ou na correspondência designativa por meio da linguagem-instrumento a um objeto no mundo. Ao contrário, o “conceito” está no *dasein*.

Tudo isso para concluir, na apresentação do que classifica como compreensão “antropococêntrica”, afirmando que

(...) no antropococentrismo podemos agora falar em um meio ambiente em desenvolvimento sustentável, de modo que meio ambiente e desenvolvimento sustentável passam a ser entendidos como elementos ou componentes de uma mesma realidade, de um mesmo fenômeno dialético, traduzido no Direito de todos os seres vivos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida também de todos os seres vivos, presentes e futuros, direito este que deverá ser concretizado e garantido pela assunção e atribuição jurídica do Dever de proteger e preservar este meio ambiente, imputado aos seres humanos e suas instituições.

Por fim, firmes em uma abordagem concretista do Direito, esclarecemos que os standards argumentativos que foram apresentados em torno do modelo que designamos de antropococentrismo,

tem o condão de ser apenas um possível ponto de partida interpretativo, apontando uma direção em que se busque a cada caso concreto, extrair do art. 225 da Constituição Federal de 1988 a norma adequada.

Entendemos, concesso vênias, que essa postura é limitante, não dá ao interprete condições adequadas para compreender o sentido da ideia e disso passar à aplicação dela aos fatos sociais que exigem sua atenção.

É limitante, primeiro, porque parte de uma premissa problemática e complexa: a de que não há conceitos e, ainda, num segundo momento, tem a pretensão de “apontar”, como dito, “uma direção” para a compreensão do sentido do que dispõe o artigo 225 da Constituição.

No que se refere à possibilidade do conceito, basta trabalharmos com a imagem da mensagem da garrafa, como a apresenta Bauman, se questionando sobre o papel que fica para “os intelectuais, os guardiões das esperanças e promessas não cumpridas do passado, os críticos de um presente culpado por esquecer-las e abandoná-las irrealizadas”¹⁷³.

É precisamente no cumprimento dessa promessa que nos envolvemos quando nos deparamos diante daqueles casos concretos em que devemos construir o sentido jurídico da ideia de desenvolvimento sustentável.

Como diz Bauman, nesse sentido,

Então, onde é que isso deixa os intelectuais, os guardiões das esperanças e promessas não cumpridas do passado, os críticos de um presente culpado por esquecer-las e abandoná-las irrealizadas? Pela opinião comum - ao que parece inaugurada por Jurgen Habermas e questionada apenas por uns poucos intelectuais da Escola de Frankfurt, e ainda assim se, num período relativamente recente - a resposta de Adorno a essa pergunta e a outras semelhantes e mais bens transmitida pela imagem de uma "mensagem na garrafa". Quem escreveu a mensagem, colocou-a na garrafa, selou o recipiente e o jogou no mar não tinha ideia de quando (se é que um dia) a garrafa seria encontrada e de que marinheiro (se algum) iria recolhê-la; e se esse marinheiro, tendo aberto a garrafa e tirado o pedaço de papel, seria capaz e estaria disposto a ler o texto, entender a mensagem, aceitar seu conteúdo e utilizá-lo da maneira pretendida pelo autor. Toda essa equação consiste em variáveis desconhecidas, e não há forma pela qual o autor da "mensagem na garrafa" possa resolvê-las. Na melhor das hipóteses, ele poderia, repetindo Marx, *Dixi et salvavi animam meam*: o autor completou sua missão e fez tudo que estava a seu alcance para salvar a mensagem da extinção. As esperanças e promessas que ele conhece, mas que a maioria de seus contemporâneos nunca aprendeu ou preferiria ter esquecido, não ultrapassará o ponto sem retorno em seu caminho rumo ao esquecimento; terão ao menos a chance de uma vida nova. Não morrerão com o autor - pelo menos não precisarão morrer, como precisariam se o próprio pensador, em vez de usar uma garrafa hermeticamente fechada, se tivesse entregado ao sabor das ondas¹⁷⁴.

Nosso ponto, na crítica à proposta dos que admitem o giro linguístico é que no caso da mensagem, suas “garrafas” não transportariam nenhuma mensagem: a garrafa estaria vazia.

Se não há conceitos, assim, não há esperança.

¹⁷³ BAUMAN, Zygmunt, *Vida Líquida*, Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 2009, pág. 182.

¹⁷⁴ BAUMAN, Zygmunt, obra citada, págs. 182 e 183.

Se, eventualmente, ela fosse encontrada por alguém, esse alguém não teria nenhuma justificativa para apanhá-la, abri-la e estudar sua “mensagem”, que só se limita a dizer que não há conceitos “fixos e absolutos”.

Nosso propósito, contudo, não é construir um conceito de desenvolvimento sustentável ou mesmo de sustentar que ele possa ser compreendido como princípio ou regra.

O que pretendemos é apresentar o conteúdo jurídico que a ideia quer sinalizar.

Considerando a noção de bloco de constitucionalidade como importante elemento para a formação do conceito jurídico da ideia de desenvolvimento sustentável, cumpre avançar, a partir daqui, identificando os elementos passíveis de ser invocados para a construção de um conceito de *desenvolvimento sustentável* que se harmonize com a Ordem Constitucional, guindando-o, assim, à condição de princípio norteador da atividade econômica.

Gerd Winter, na obra aqui já citada, constrói uma visão interessante da ideia de desenvolvimento sustentável.

Antes de apresentar tal sentido, o autor aduz necessárias observações metodológicas, aduzindo que,

Frequentemente, o desenvolvimento sustentável é difundido como um princípio jurídico. Quem o faz, deveria explicar o que ele ou ela entende por “princípio”. Recorrendo à terminologia da filosofia jurídica, entendo que possa ser definido um princípio como sendo uma proposição geral como fundamento de regras mais concretas. Os princípios auxiliam a interpretar as regras e preencher lacunas deixadas por tais regras. Enquanto regras são conclusivas, os princípios são abertos para relativização por outros princípios opostos. Princípios jurídicos são direitos, não apenas políticas ou ideais políticos, os quais algumas vezes são também denominados por princípios¹⁷⁵.

Em busca do sentido, a seguir, Gerd Winter assenta que a definição dos “três pilares”, que ele considera “a definição aceita mais amplamente (...) é muito vaga para qualificar a vinculação legal”. Nesse sentido sustenta que

Sua extrema indeterminação é a maior razão para torna-lo um princípio legal ou uma regra, nem de direito costumeiro, nem dos tratados, tampouco um “princípio geral”, (...). Mesmo com este significado indeterminado a CIJ [Corte Internacional de Justiça] e outras jurisprudências internacionais têm até agora falado de um conceito, mais do que de um princípio legal. Talvez isto seja feliz porque, como um princípio ele poderia muito facilmente ser utilizado abusivamente para colorir de verde qualquer decisão¹⁷⁶.

Souza Cruz, por outro lado, sustenta que não há mais sentido nesta distinção entre regras e princípios.

¹⁷⁵ WINTER, Gerd, *Desenvolvimento sustentável, ogm e responsabilidade civil na união europeia*, São Paulo: Campinas: Millennium Editora, 2009, pág. 17.

¹⁷⁶ WINTER, Gerd, obra citada, págs. 18 e 19.

Segundo ele, a “distinção entre regras e princípios” seria “uma grande aposta”¹⁷⁷.

De um modo mais preciso, esclarece o autor que

(...) não estamos a desconsiderar que alguns programas normativos sejam mais amplos e gerais que outros. Contudo, essa constatação justificaria, no máximo, uma distinção fraca entre as espécies normativas, que não é essencial nem imprescindível à compreensão, fundamentação e aplicação do Direito, porquanto todo e qualquer programa normativo pode mudar morfológicamente e pragmaticamente. Em palavras mais simples e diretas: não há uma estrutura a priori de programas normativos que seja ideal ou intrínseca a esta ou àquela “espécie” normativa. Por mais geral ou pormenorizado que possa parecer, o programa normativo sempre dependerá de uma interpretação concretista para que cheguemos à norma jurídica. (...). A norma jurídica adequada para a solução de um caso, (...), sempre dependerá da conjugação entre o âmbito e o domínio do texto normativo. E isso não prescinde de uma análise pragmática e holística¹⁷⁸.

De um modo ou de outro, regra ou princípio, reconhecendo a inexistência de “de um critério, um standard, uma ‘régua’ capaz de avaliar a densidade normativa”¹⁷⁹ das disposições normativas, entendemos essencial precisar os contornos jurídicos do que não chamamos nem classificamos como regra ou princípio, mas como ideia.

Ideia, regra ou princípio, sustentamos, com Gerd Winter, que o “termo mais preciso de sustentabilidade” “é específico o suficiente para ser qualificado como uma norma jurídica”¹⁸⁰, e assim deve ser “determinado”.

Nisso o fundamento para a construção de um sentido jurídico para o termo.

Gerd Winter, mais uma vez, aduz que

(...) a proposição de sustentabilidade aparece como um conceito de integração, isto é, todos os atores devem considerar a dimensão dos recursos naturais de cada uma de suas decisões. Entendo que isto está suficientemente determinado a ser considerado como um princípio que vincula legalmente ou até mesmo uma regra, desde que exista uma opinião *iurus* dentro dos Estados, ou uma base contratual. Por falta de amplo consenso entre os Estados, o conceito de integração ambiental, contudo, não é ainda um princípio geral de direito (internacional). Não obstante, como está confinado a uma exigência procedimental de tomada de decisão, poderá ganhar suporte mais facilmente no futuro. Além das tomadas de decisões políticas, o conceito pode mesmo ser endereçado para uma metodologia jurídica em geral. O conceito tem o potencial de reajustar a verdadeira arte do raciocínio jurídico. Esta arte tem sido, a longo tempo, caracterizada pelo balanço de interesses da sustentabilidade forte em uma disputa jurídica. Porém, geralmente ele tem sido usado para conflitos internos da sociedade – (...) – que devem ser balanceados. O conceito da integração ambiental transcende este foco interno da sociedade, propiciando o raciocínio jurídico para conflitos entre o homem e a natureza¹⁸¹.

Muitos autores nacionais tem buscado a construção deste conceito.

¹⁷⁷ SOUZA CRUZ, Álvaro Ricardo e DUARTE, Bernardo Augusto Ferreira, *Além do positivismo jurídico*, Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, pág. 250.

¹⁷⁸ SOUZA CRUZ, Álvaro Ricardo e DUARTE, Bernardo Augusto Ferreira, obra citada, págs. 16 e 18.

¹⁷⁹ SOUZA CRUZ, Álvaro Ricardo e DUARTE, Bernardo Augusto Ferreira, obra citada, pág. 127.

¹⁸⁰ WINTER, Gerd, obra citada, pág. 19.

¹⁸¹ WINTER, Gerd, obra citada, pág. 21.

Gomes, por exemplo, vê o princípio “expressamente” consagrado na Constituição, quando o texto constitucional “impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações”¹⁸².

É o mesmo autor que, a partir dessa consideração, aduz

Pois bem, o princípio do desenvolvimento sustentado (*sustainable development*) funda-se numa política ambiental que não bloqueie o desenvolvimento econômico, porém, com uma gestão racional dos recursos naturais, de forma que sua exploração atenda a necessidade presente sem exauri-los, ou comprometê-los, para as gerações futuras.

A exploração econômica do meio ambiente deve se dar, assim, dentro dos limites da capacidade de suporte dos ecossistemas, entendida esta como aquela que resguarde a renovação dos recursos renováveis e a exploração não predatória dos recursos não renováveis, de forma que possam servir às gerações futuras ¹⁸³.

Assim sendo, é possível sustentar que o Estado, em face das ações econômicas desenvolvidas pelos agentes econômicos, deve balizar sua conduta considerando os efeitos daquelas ações no futuro, levando em conta o que Gomes chama de “capacidade de suporte dos ecossistemas” objeto das ações antrópicas.

Como sustenta Gomes,

De acordo com Rolf Stober, in *Handbuch des Wirtschafts—Verwaltungs— und Umweltrechts*, a proteção dos recursos naturais é uma questão que requer também uma atenção do Estado para as futuras gerações. Disto depreende-se que o Estado, quando age no planejamento de interesses de longo prazo e referentes ao desenvolvimento coletivo, deve tomar em conta nas suas decisões os efeitos sobre as gerações futuras. Por outro lado, deve o Estado tanto mais intervir por uma cuidadosa avaliação dano-benefício das consequências, quanto maiores forem os efeitos futuros de um regulamento. Fundamental é que se estabeleça uma profunda avaliação dos impactos para as futuras gerações.'

Ressalte-se ainda que ‘a economia do desenvolvimento sustentável assenta-se na análise de custo-benefício da preservação do recurso natural a ser utilizado, e seu resultado não pode ser absolutamente único, pois está ligado ao tempo e espaço em que esse recurso se situa’ ¹⁸⁴.

Há, desse modo, a necessidade premente de “compatibilizar” os princípios envolvidos na questão, sobretudo o desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente.

Gomes lança mão, a propósito, das lições de José Afonso da Silva e de Eros Grau:

A Constituição Federal, vale mencionar, alberga os dois valores, aparentemente em conflito, quais sejam, a ‘compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico’, como aponta José Afonso da Silva. Segundo o mestre, ‘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 sua conservação no

¹⁸² GOMES, Luís Roberto, Princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente, in *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: RT, n° 16, pág. 179.

¹⁸³ GOMES, Luís Roberto, artigo citado, pág. 180.

¹⁸⁴ GOMES, Luís Roberto, artigo citado, pág. 180.

interesse das gerações futuras (*The World Commission on Environment and Development, Our Common Future...*). Requer, como seu requisito indispensável, um crescimento econômico que envolva equitativa redistribuição dos resultados do processo produtivo e a erradicação da pobreza, de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida e melhor atendimento da maioria da população. Se o desenvolvimento não elimina a pobreza absoluta, não propicia um nível de vida que satisfaça às necessidades essenciais da população em geral, ele não pode ser qualificado de sustentável'. Ademais, não se pode olvidar que a Carta Magna determina que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado exposto no art. 225 se faz presente como princípio a ser respeitado pela atividade econômica no art. 170, VI. Aliás, deve-se ressaltar que inexiste proteção constitucional à ordem econômica que sacrifique o meio ambiente, o que assevera o eminente Eros Grau. Como quer a Lei Maior, a liberdade de empreender deve ser gizada pela liberdade das presentes e futuras gerações de desfrutarem de um ambiente ecologicamente equilibrado, sob pena de incompatibilização do exercício simultâneo de ambas. Com efeito, logicamente, não se pode pensar em desenvolvimento econômico sem o uso adequado e sustentável dos recursos naturais, já que aquele depende deste e a natureza é exaurível¹⁸⁵.

O mesmo autor ainda trabalha essa “conciliação” através da dignidade da pessoa humana.

Segundo ele,

(...) a essência da ordem econômica, a sua finalidade máxima, está em assegurar a todos existência digna. Isto posto, a livre iniciativa só se compreende, no contexto da Constituição Federal, atendendo àquele fim. Do mesmo modo, a razão de garantir a livre disposição das presentes e futuras gerações a um meio ambiente ecologicamente equilibrado tem em vista, em última instância, a mesma finalidade de uma existência digna a todos – deduzida necessariamente do fato de que uma “sadia qualidade de vida” (art. 225) é elemento fundamental para a composição de uma existência digna. Portanto, não se há de argumentar que para realizar a livre iniciativa deve-se olvidar as disposições que permitem o livre dispor de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, decorrente do capítulo de meio ambiente da Constituição Federal. O direito brasileiro não faculta esta alternativa, posto que os dois princípios (o da livre iniciativa e o do meio ambiente ecologicamente equilibrado) são igualmente necessários para a consecução de uma finalidade essencial do texto constitucional: o da realização de uma existência digna¹⁸⁶.

Dessa forma, o elemento distintivo, substancial, para a compreensão do desenvolvimento sustentável passa pela avaliação constante das interferências antrópicas no ambiente.

O princípio, assim, não se confunde com um de seus aspectos e que se desdobra em outro princípio do direito ambiental, qual seja, o princípio da responsabilidade intergeracional das questões ambientais.

Ele deve assumir, até para uma maior efetividade dos instrumentos de proteção ambiental, contornos jurídicos específicos, distintos, o que passa pela densificação de seus termos componentes, ou seja, a concretização do princípio do desenvolvimento sustentável se assentaria na precisa compreensão do sentido jurídico de seus dois termos formativos.

Desenvolvimento, como substantivo que é, importa, juridicamente, na implementação consequente ou subjugada à avaliação permanente das ações humanas sobre os bens ambientais, sejam elas quais forem.

¹⁸⁵ GOMES, Luís Roberto, artigo citado, págs. 181 e 182.

¹⁸⁶ GOMES, Luís Roberto, artigo citado, nota 67, págs. 181 e 182.

Envolvem, tais ações, a realização de atos que levam à produção de determinados resultados, de atos que viabilizam a prática concreta de determinada atividade.

Sustentável, de outro lado, como adjetivo qualificador daqueles atos ou ações, envolve a vinculação delas com a única e aceitável resposta para autorizá-las, ou seja, juridicamente só são possíveis aquelas ações humanas controláveis que, avaliadas criteriosamente, sejam aceitáveis, justificadas e, reversíveis ou não, permitam a regular exploração econômica da atividade em questão, sem que haja ou decorra danos aos interesses das gerações futuras.

Além disto, não podemos nos esquecer de que não há ação humana que não tenha aspectos culturais.

Como destaca Cureau e Leuzinger, nesse sentido, não podemos “esquecer”, “dentro da discussão da construção de um desenvolvimento sustentável, que a relação do homem com a natureza é cultural”¹⁸⁷.

Complementam as autoras, com propriedade:

(...) cada cultura específica constrói, no tempo e no espaço, formas determinadas de relacionamento com o ambiente natural, que podem ou não ser sustentáveis. Haverá sustentabilidade nessa relação quando não ocorrer o esgotamento das bases materiais de reprodução das atividades econômicas, sociais e culturais.

Falar em desenvolvimento sustentável significa falar na prática de ações que se reproduzam no tempo, não podem, assim, esgotar as bases materiais sobre as quais ocorrem. Não significa, portanto, apenas a manutenção de estoques de recursos naturais para as gerações futuras, mas a criação de um modo de vida sustentável, que possa ser legado às gerações vindouras, em que não haja exclusão social e em que exista um patamar mínimo de igualdade, gerando ações e projetos voltados para educação, saúde, habitação, emprego, etc. (...). Como cada sociedade apresenta modos de vida diferenciados, os projetos de desenvolvimento sustentável deverão sempre ser construídos no âmbito local, adaptados às peculiaridades de cada comunidade, sob pena de se tentar implementar projetos dissociados da cultura dominante e, por essa razão, fadados ao insucesso¹⁸⁸.

Essa afirmação dá o necessário destaque ao caráter social do princípio e o seu contingenciamento a dada e específica cultura.

A partir de tais considerações, as autoras mencionam, especificamente no caso do ordenamento jurídico brasileiro, aqueles dispositivos normativos que dão o que elas chamam de “contexto de construção do conceito de ecodesenvolvimento e, posteriormente, de desenvolvimento sustentável”¹⁸⁹.

Os dispositivos normativos mencionados são os seguintes:

¹⁸⁷ CUREAU, Sandra e LEUZINGER, Márcia Dieguez, *Direito ambiental*, Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2008, pág. 11.

¹⁸⁸ CUREAU, Sandra e LEUZINGER, Márcia Dieguez, obra citada, págs. 11 e 12.

¹⁸⁹ CUREAU, Sandra e LEUZINGER, Márcia Dieguez, obra citada, pág. 12.

1.a Lei nº 6.938, de 1981, que, fixando a Política Nacional do Meio Ambiente, teria como “objetivo, justamente, a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”¹⁹⁰;

2.o inciso II do art. 3º da Constituição;

3.a defesa do meio ambiente como princípio que rege a atividade econômica, como previsto no inciso IV do art. 170; e

4.a disposição constitucional do *caput* do art. 225, que transcrevemos no início deste trabalho.

Nesses dispositivos, assim, encontramos o mencionado contexto normativo que permitirá a construção do sentido legal da expressão, dando-lhe uma necessária dimensão jurídica, que autorize e permita sua efetividade no âmbito de controle das ações humanas desenvolvidas regulamente e que tenham consequências sobre o meio ambiente.

É isso o que sustenta Gerd Winter:

O desenvolvimento sustentável pode apenas ser expresso dentro de regras legais se seu escopo e conteúdo forem limitados, e ao mesmo tempo, mais ambiciosos. Embora isto possa complicar o processo de jurisdicização, os princípios legais e regras resultantes serão, certamente, mais efetivos. O conceito deve ser focado na troca entre os seres humanos e a natureza e deveria representar o significado literal de “sustentabilidade”, isto é, uma humanidade suportável pela biosfera¹⁹¹.

Aí o grande desafio que temos e a importância de se estabelecer parâmetros rígidos para a compreensão jurídica do desenvolvimento sustentável.

¹⁹⁰ CUREAU, Sandra e LEUZINGER, Márcia Dieguez, obra citada, pág. 12.

¹⁹¹ WINTER, Gerd, obra citada, pág. 22.

7. Considerações finais.

Como visto, o critério econômico de interpretação, que essencialmente prestigia os aspectos quantitativos e mensuráveis dos fatos sociais, não mais se compadece com os valores estimados pela sociedade moderna, na qual assume destacada importância a existência digna das gerações que estão por vir. E no embate entre a necessidade cada vez mais crescente de bens e serviços e a imprescindibilidade de se garantir o mínimo existencial às gerações presentes e futuras, somente uma postura indagativa, informada pelo valor que assume a pessoa humana e a dignidade de sua existência, é capaz de compatibilizar esses dois interesses, desenvolvimento econômico e proteção ambiental, aparentemente em conflito.

De fato, ainda que em LEIBNIZ não se possa considerar como razão derradeira da existência do homem o meio ambiente hígido e equilibrado, forçoso é concluir, conforme dito alhures, que o desenvolvimento com sustentabilidade integra o espectro das razões de existência digna do homem, ingressando na noção de pressuposto para o bem estar, quer das gerações presentes, quer das gerações futuras.

Entretanto, como em um espaço de plena liberdade é impossível a compatibilização de interesses efetiva ou aparentemente em conflito, só se pode assegurar à pessoa humana bem estar social e existência digna, mediante adequada proteção ao meio ambiente, em um estado de Direito. É exatamente por isso que o conceito de desenvolvimento sustentável precisa ter, antes de tudo, densidade jurídico-normativa.

É, pois, nesta esteira que Nusdeo se pergunta se “existe uma dimensão jurídica-normativa no conceito de desenvolvimento sustentável?”¹⁹².

Para ela, a resposta é positiva.

Eis suas considerações:

Com efeito, os ordenamentos jurídicos nacionais – ou as convenções internacionais em matéria ambiental – impõem a obrigatoriedade de sustentabilidade a políticas, programas ou projetos? Em que termos? As respostas a essas questões discutem a caracterização do desenvolvimento sustentável enquanto norma jurídica, mais exatamente como um princípio. Na medida em que é inserido como norma nos ordenamentos nacionais, dota-se de força normativa, adquirindo potencial de orientação de comportamentos e de políticas, apesar do deficiente poder analítico do conceito, decorrente das funções retóricas com as quais foi sobrecarregado¹⁹³.

Tem o termo, desse modo, natureza de princípio, com força normativa e “potencial” não só para “orientação de comportamentos e de políticas”, com sugere Nusdeo, mas também para balizar

¹⁹² NUSDEO, Ana Maria de Oliveira, obra citada, pág. 9.

¹⁹³ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira, obra citada, pág. 9.

as próprias decisões judiciais em que, nos casos concretos, as questões ou dimensões que compõem o sentido do termo estiverem envolvidas.

É exatamente isso o que sustentam Furlan e Fracalossi:

O Estado tem papel preponderante na concretização do princípio, pois deve orientar, normatizar, fiscalizar e punir os agentes econômicos que realizem suas atividades em descaso com as normas ambientais, criando externalidades (efeitos externos ao mercado) negativas muito superiores aos seus próprios benefícios diretos. Em muitos países, a atuação estatal para promover o desenvolvimento sustentável, impedindo ou minorando a poluição e outras formas de agressão ambiental, baseia-se principalmente na imposição de quotas de poluição ou dos impostos e subsídios de Pigou¹⁹⁴.

Especificamente sobre o papel do Judiciário no contexto de que aqui se trata, os mesmos autores ainda mencionam o seguinte:

Não raras vezes as controvérsias sobre determinados empreendimentos econômicos apenas são resolvidas pelo Poder Judiciário. Costuma-se, neste aspecto, lançar sobre os ombros do Judiciário a falácia do progresso. O juiz consciente, todavia, sabe que o conflito entre o progresso e o meio ambiente pode até ser decidido em prejuízo do meio ambiente, mas não sem antes muita reflexão, e assegurando que o referido prejuízo somente possa ser o menor possível entre todos os imagináveis, primando-se pela busca do desenvolvimento sustentável. Deve ser feito o trabalho do Hércules de DWORKIN, ou seja, dentre todas as soluções possíveis, a justa, a certa, será aquela que menor dano cause ao meio ambiente. Isso porque a bandeira do progresso não pode servir para justificar tudo, inclusive danos ambientais¹⁹⁵.

O conceito, normativamente falando, tem inegável estrutura restritiva, já que o princípio, como destaca Binswanger, se “propõe a qualificar, no sentido de restringir, o crescimento econômico, reconciliando o progresso material com a preservação da base natural da sociedade”¹⁹⁶.

Como menciona Nalini, Binswanger propõe “dois alvos” para as “regras fundamentais de desenvolvimento sustentável”. Segundo ele, tais regras devem se subordinar ao seguinte:

1. manutenção da base da atividade econômica, e 2. manutenção da base da qualidade de vida. A manutenção da base da atividade econômica implica ‘gerenciamento dos recursos renováveis, incluindo a terra – relativamente à fertilidade do solo –, a fim de evitar seu uso destrutivo e salvaguardar suas capacidades de regeneração. Somada a isso, a gestão de recursos deve ser direcionada a um uso parcimonioso de recursos não renováveis, de modo a que as taxas de extração

¹⁹⁴ FURLAN, Anderson e FRACALOSSO, William, *Direito ambiental*, Rio de Janeiro: Forense, 2010, pág. 99. Em nota, nessa mencionada página, os autores, sobre os impostos sugeridos por Pigou, aduzem o que se segue: “São os impostos criados para corrigir as externalidades negativas. O nome existe em homenagem a Arthur Pigou (1877-1959), seu idealizador. Para controlar a poluição, os impostos de Pigou funcionam melhor que as quotas ou limites porque levam os agentes econômicos a considerar mais este custo quando tomam decisões. Explica Gregory Mankiw que ‘os impostos de Pigou são os incentivos corretos para a presença de externalidades e, portanto, deslocam a alocação de recursos para mais perto do ótimo social. Assim, os impostos de Pigou, ao mesmo tempo que arrecadam mais para o governo, aumentam a eficiência econômica’”.

¹⁹⁵ FURLAN, Anderson e FRACALOSSO, William, *Direito ambiental*, Rio de Janeiro: Forense, 2010, pág. 99.

¹⁹⁶ BINSWANGER, Hans Christoph, “Fazendo a sustentabilidade funcional”, in CAVALCANTI, Clóvis (org.), *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*, São Paulo: Editora Cortez-Fundação Joaquim Nabuco, 1999, 2ª edição, pág. 41.

sejam abrandadas tanto quanto possível. Isso inclui, outra vez, o gerenciamento da terra com respeito, agora, à sua função como sítio para a produção e o viver'. E por manutenção da base da qualidade de vida se compreende prevenir a poluição, reduzir a quantidade e a nocividade do lixo e das emissões, garantir os *habitats* dos seres vivos. Enfim, proteger a biodiversidade e conservar um espaço vivo onde as criaturas possam fruir bem-estar físico e mental¹⁹⁷.

De fato, malgrado o conceito de *desenvolvimento sustentável* ostente a mencionada estrutura restritiva, não nos parece que essa realidade seja incompatível com a Ordem Constitucional. É que, como dito, a Constituição, ao dispor sobre a ordem econômica, depois de enunciar o postulado da livre iniciativa, condicionou o exercício da liberdade econômica à obsequiosa observância de um rol de princípios, dentre os quais evidencia a defesa do meio ambiente (art. 170, IV). Daí, forçoso é concluir pela higidez constitucional da noção restritiva do conceito.

Por fim, parece-nos claro, à vista de tudo o que até aqui se expôs, que é no halo estabelecido pelo chamado bloco de constitucionalidade, a enredar não só o texto meramente escrito, mas também outras normas infraconstitucionais afirmadoras dos valores constitucionais, que se deve identificar o conteúdo jurídico de *desenvolvimento sustentável*.

Em outros termos, é no conjunto das normas e princípios constitucionais e infraconstitucionais que se preordenam a proteger a existência humana com qualidade de vida que se legitima o conteúdo jurídico do *desenvolvimento sustentável*.

Verdadeiramente, só se pode conceber o desenvolvimento econômico como realidade legitimada pela ordem constitucional quando se experimentam avanços que não potencializem danos aos interesses das gerações presentes e futuras, consubstanciando parâmetros que assegurem uma existência digna, o que só se revela possível em um meio ambiente hígido e equilibrado.

De resto, lendo o comando constitucional do artigo 225, cujo teor determina que se preserve hoje o meio ambiente para as gerações presentes e futuras, não parece desarrazoado enxergar nesse dispositivo o sempre atual pensamento de LEIBNIZ, para quem "*o presente está prenhe do futuro: o porvir poderia ler-se no passado; o longínquo está expresso no próximo*".

¹⁹⁷ NALINI, José Renato, *Ética ambiental*, Campinas: Millennium Editora, 2010, 3ª edição, pág. 129 e BINSWANGER, obra citada, pág. 49.

8. Bibliografia.

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. Direito ambiental esquematizado. São Paulo: Ed. Método.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental. São Paulo: Editora Atlas, 2012, 14ª edição.

ARAÚJO, Gisele Ferreira. Estratégias de sustentabilidade, aspectos científicos, sociais e legais – Contexto global – Visão comparativa. São Paulo: Letras Jurídicas, 2008.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Conteúdo jurídico do princípio da igualdade. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 3ª edição, 2006.

BAUMAN, Zygmunt, Vida Líquida, Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

BAUMAN, Zygmunt, Ensaio sobre o conceito de cultura, Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

BINSWANGER, Hans Christoph, Fazendo a sustentabilidade funcional, in. CAVALCANTI, Clóvis (org.), Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas, São Paulo: Editora Cortez-Fundação Joaquim Nabuco, 1999, 2ª edição.

BOBBIO, Norberto, verbete “Sociedade civil”, Dicionário de Política, BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco, (Coordenadores), Brasília: Editora UnB e São Paulo: Imprensa Oficial (SP), 5ª edição, 2000.

BRAGA, Benedito, HESPANHOL, Ivanildo, CONEJO, João G. Lotufo, MIERZWA, José Carlos, BARROS, Mario Thadeu L. de, SPENCER, Milton, PORTO, Monica, NUCCI, Nelson, JULIANO, Neusa, EIGER, Sérgio, Introdução à engenharia ambiental – o desafio do desenvolvimento sustentável, São Paulo: Editora Pearson Prentice Hall, 2ª edição, 2005.

CAVALCANTI, Clóvis, Política de governo para o desenvolvimento sustentável: uma introdução ao tema e a esta obra coletiva, in. Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas, São Paulo: Editora Cortez-Fundação Joaquim Nabuco, 1999, 2ª edição.

CAVALCANTI, Clóvis, Concepções da economia ecológica: suas relações com a economia dominante e a economia ambiental, texto disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142010000100007&script=sci_arttext, capturado em 30 de novembro de 2012.

CHAUI, Marilena, Convite à filosofia, São Paulo: Editora Atlas, 1999.

CORRÊA, Leonardo Alves, A contribuição do direito econômico na construção de um modelo jurídico de desenvolvimento constitucionalmente adequado, dissertação de mestrado, PUCMINAS: Belo Horizonte (MG), 2010.

CUREAU, Sandra e LEUZINGER, Márcia Dieguez, Direito ambiental, Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2008.

DOUMBÉ-BILLÉ, Stéphane, Qual governança após Joanesburgo? Ambiguidades e dificuldades de uma gestão institucional e política do desenvolvimento sustentável, in. Desafios do Direito Ambiental no Século XXI – estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado, São Paulo: Ed Malheiros, 2005, Organizado por KISHI, Sandra Akemi Shimada, DA SILVA, Solange Teles e SOARES, Inês Virgínia Prado, pág. 305-313.

DWORKIN, Ronald, O império do direito, São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ELLOVITCH, Mauro da Fonseca, Conceito de sustentabilidade, capturado no site Domtotal, <http://web2.domholder.edu.br/portalcoporerem/Educacional/RMClassis/htmm>, em 10 de setembro de 2012.

FERRAZ, João Carlos. CROCCO, Marco. ELIAS, Luis Antônio. A necessidade de resgatar a discussão sobre desenvolvimento econômico. In: FERRAZ, João Carlos. CROCCO, Marco. ELIAS, Luis Antônio (Org;). Liberalização econômica e desenvolvimento: modelos, políticas e restrições. São Paulo: Futura, 2003.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco, Curso de direito ambiental brasileiro, São Paulo: Editora Saraiva, 2007, 8ª edição.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, Curso de direito ambiental brasileiro, São Paulo: Editora Saraiva, 2010, 11ª edição.

FURLAN, Anderson e FRACALOSSO, William, Direito ambiental, Rio de Janeiro: Forense, 2010.

FURTADO, Celso, O mito do desenvolvimento econômico, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GODOY, Amalia Goldberg, O que é o relatório do Clube de Roma, artigo disponível em <http://www.cmqv.org/website/artigo.asp?cod=1461&idi=1&moe=212&id=17072>, capturado em 20 de novembro de 2012.

GOMES, Luís Roberto, Princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente, in. Revista de Direito Ambiental, São Paulo: RT, n.º 16, págs. 164-191.

GRAU, Eros Roberto, A Ordem Econômica na Constituição de 1988, 5ª ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

GUERRA, Sidney e GUERRA, Sérgio, Curso de direito ambiental, Belo Horizonte: Fórum, 2009.

HOUAAISS, Antônio, Dicionário Houaiss, Rio de Janeiro: Ed. Objetiva, 2001.

JONAS, Hans, O princípio responsabilidade – Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica, Rio de Janeiro: Contraponto: Editora Puc-Rio, 2006.l

LEITE SAMPAIO, José Adércio, A constituição reinventada pela jurisdição constitucional, Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

LEIBNIZ, Gorrfried W., Princípios da natureza e da graça, tradução Artur Morão, disponível em http://www.lusosofia.net/textos/leibniz_principios_da_natureza_e_da_gra_a.pdf, acesso em 27 de novembro de 2013.

MACHADO, Paulo Affonso Leme, Direito ambiental brasileiro, São Paulo: Malheiros Editores, 2012, 20ª edição.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de, Constitucionalismo e ideologia (uma discussão cinematográfica), in. Direito, filosofia e arte, organizado por TROGO, Sebastião e COELHO, Nuno Manuel Morgadinho dos Santos, São Paulo: Rideel, 2012.

MATEO, Ramón Martín, Tratado de derecho ambiental, Madrid: Edisofer, S.L., 2003.

MATEO, Ramón Martín, Desenvolvimentos urbanos bioclimáticos, in. Desafios do Direito Ambiental no Século XXI – estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado, São Paulo: Ed Malheiros, 2005, Organizado por KISHI, Sandra Akemi Shimada, DA SILVA, Solange Teles e SOARES, Inês Virgínia Prado, págs. 278-291.

MILARÉ, Édís, Princípios fundamentais do direito do ambiente, MIRRA, in. MILARÉ, Édís e MACHADO, Paulo Affonso Leme (orgs.), Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, coleção doutrinas essenciais; v. 1.

MILARÉ, Édís, *Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco*, São Paulo: RT, 5ª edição, 2007.

MILARÉ, Édís, *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*, São Paulo: Editora RT, 6ª edição, 2009.

MILARÉ, Edis, *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, 7ª edição.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery, Princípios fundamentais do direito ambiental, in. MILARÉ, Édís e MACHADO, Paulo Affonso Leme (orgs.), Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, coleção doutrinas essenciais; v. 1.

MENDES, Armando Dias, Breve itinerário dos ecossistemas à ecopoesia: Achegas para o seu traçado, in. BURSZTYN, Marcel (Organizador), Para pensar o desenvolvimento sustentável, São Paulo: Editora Brasiliense, 1993.

MONEDIAIRE, Gérard, O projeto da ponte sobre o Oiapoque à imagem dos objetivos de desenvolvimento sustentável, in. Desafios do Direito Ambiental no Século XXI – estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado, São Paulo: Ed Malheiros, 2005, Organizado por KISHI, Sandra Akemi Shimada, DA SILVA, Solange Teles e SOARES, Inês Virgínia Prado, págs. 96-119.

NALINI, José Renato, Ética ambiental, Campinas: Millennium Editora, 2010, 3ª edição.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira, Pagamento por serviços ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica, São Paulo: Atlas, 2012.

PAZZAGLINI FILHO, Marino, Princípios Constitucionais e Improbidade Administrativa Ambiental, in. Revista de Direito Ambiental, nº 17, São Paulo: Ed. RT.

PEET, Richard; HARTWICK, Elaine, Theories of development, New York: Guilford Press, c1999.

REALE, Miguel, verbete Cultura, in. Enciclopédia Saraiva de Direito, coordenação do Professor R Limongi França, São Paulo: Saraiva, 1977, volume 22.

REHBINDER, Eckard, Direito florestal e desenvolvimento sustentável: uma proposta alemã, in. Desafios do Direito Ambiental no Século XXI – estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado, São Paulo: Ed Malheiros, 2005, Organizado por KISHI, Sandra Akemi Shimada, DA SILVA, Solange Teles e SOARES, Inês Virgínia Prado, págs. 85-95.

REIS, Émilien Vilas Boas, Prometeu, artigo capturado no site <http://www.domtotal.com/colunas/detalhes.php?artId=2876>, em 20 de agosto de 2012.

RODRIGUES, Marcelo Abelha, O direito ambiental no século 21, in. MILARÉ, Édís e MACHADO, Paulo Affonso Leme (orgs.), Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, coleção doutrinas essenciais; volume 1.

SACHS, Ignacy, Estratégias de transição para o século XXI, in. BURSZTYN, Marcel (Organizador), Para pensar o desenvolvimento sustentável, São Paulo: Editora Brasiliense, 1993.

SACHS, Ignacy, apud VEIGA, José Eli da, Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI, Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

SACHS, Wolfgang, Introdução. Dicionário do Desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000.

SANDRONI, Paulo, Dicionário de economia do século XXI, Rio de Janeiro: Record, 2010, 6ª edição.

SEN, Amartya Kumar, Desenvolvimento como liberdade, São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, José Afonso da, Curso de direito constitucional positivo, São Paulo: Malheiros Editores, 23ª edição, 2004.

SIRVINSKAS, Luís Paulo, Tutela constitucional do meio ambiente: interpretação e aplicação das normas constitucionais ambientais no âmbito dos direitos e garantias fundamentais, São Paulo: Editora Saraiva, 2010, 2ª edição.

Site de pesquisa do Conselho da Justiça Federal, que permite consulta unificada de jurisprudência dos tribunais federais, no endereço eletrônico <http://columbo2.cjf.jus.br/juris/unificada/Resposta>, acesso em 09 de novembro de 2012.

Site de pesquisa de jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, no endereço eletrônico <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=%22desenvolvimento+sustent%20vel%22&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=2>, acesso em 09 de novembro de 2012.

Site de pesquisa de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no endereço eletrônico <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp>, acesso em 09 de novembro de 2012.

Site do Conseil Constitutionnel francês, disponível em <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1971/71-44-dc/decision-n-71-44-dc-du-16-juillet-1971.7217.html>, acesso em 29 de outubro de 2013.

SOARES, Inês Virgínia Prado, Meio ambiente e orçamento público, in. Desafios do Direito Ambiental no Século XXI – estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado, São Paulo: Ed Malheiros, 2005, Organizado por KISHI, Sandra Akemi Shimada, DA SILVA, Solange Teles e SOARES, Inês Virgínia Prado, págs. 553-578.

SOUZA, Nali de Jesusi de, Desenvolvimento econômico, 5.edição, São Paulo: Atlas. 2005.

SOUZA CRUZ, Álvaro Ricardo e DUARTE, Bernardo Augusto Ferreira, Além do positivismo jurídico, Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

VAZ, Henrique C de Lima, Escritos de filosofia: Ética e cultura (coleção Filosofia, 2), São Paulo: Edições Loyola, 2004, 4ª edição.

VEIGA, José Eli da, Os desafios do desenvolvimento sustentável no Brasil, in. PÁDUA, José Augusto (org.), Desenvolvimento, Justiça e Meio Ambiente, Belo Horizonte: Editora UFMG, São Paulo: Ed. Peirópolis, págs. 151-169.

VEIGA, José Eli da, Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI, Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

WINTER, Gerd, Desenvolvimento sustentável, ogm e responsabilidade civil na união europeia, São Paulo: Campinas: Millennium Editora, 2009.