



DO PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

Alexandre Rossi

RESUMO

As disposições da Constituição Federal Brasileira de 1988 e a influência do princípio do desenvolvimento sustentável, que desta norma fundamental estende-se para todo o ordenamento jurídico e similitudes com outros textos constitucionais do Mercosul, união decorrente do Tratado de Assunção de 1991.

Palavras-chave: Direito Ambiental; Constituição; ambiente; desenvolvimento sustentado; legislação.

ABSTRACT

The dispositions of the Constitution Federal Brazilian of 1988 and the influence of the principle of the sustainable development, that of this fundamental norm extends for the whole juridical system. The similitude with other constitutional texts of Mercosur, union due to the Agreement of Assumption of 1991.

Keywords: Environmental Law; Constitution; environment; sustainable development; Brazil.

DO PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

Alexandre Rossi

Na compreensão de Dallari (*apud* Santos, 1988) para que se possa constatar num ajuntamento humano uma sociedade é necessário distinguir os seguintes elementos:

uma finalidade ou valor social;
manifestações de conjunto ordenadas;
poder social.

Dallari (*apud* Santos, 1988), sobre a gênese da sociedade, vê, desde as remotas eras da humanidade, que, à medida que se desenvolviam as relações com a natureza, o agrupamento social afigurava-se cada vez com maior complexidade, tirando daí a origem do pluralismo social.

Entre as pessoas a multiplicidade de relações (sociais, econômicas, políticas etc.) gerou direitos e obrigações; os quais em uma sociedade política incluem-se no ordenamento jurídico, de observância obrigatória por todos os indivíduos (Delgado, 1992). Na mesma obra é citado o entendimento de Miranda, de que o Direito, como ordenamento, não sendo mera soma de normas avulsas, é conjunto significativo, consistente, coerente, é unidade de sentido, é valor incorporado em regra e não conjunção resultante de vigência simultânea, portanto com princípios anteriores aos preceitos.

Delgado (1995) defende a impossibilidade de qualquer norma jurídica estar isolada ou, no campo do direito público, ser instrumento para contemplar interesses particulares, pois se integrada a um ordenamento a este se vincula constantemente. Isto porque citando Bobbio " o Direito não é norma, mas um conjunto coordenado de normas, sendo evidente que uma norma jurídica não se encontra jamais só, mas está ligada a outras normas com as quais forma um sistema normativo" (*apud* Delgado, 1995).

A definição do Estado de direito de Unger (1979) compreende dois significados atribuídos por Dicey ao mesmo termo:

a condição de ninguém poder receber punição ou legalmente padecer danos corporais ou materiais a não ser em razão de manifesta transgressão de direito "comprovada na forma da lei perante os tribunais do país";

a sujeição de todos à lei e à jurisdição dos tribunais comuns.

Essa característica de generalidade do conteúdo dispositivo e de sua aplicação também é frisado em Lima (*apud* Santos, 1988). Fagundes enfatiza ainda que a edição de regras gerais tem em vista circunstâncias abstratamente consideradas, aplicando-as às várias conjunturas específicas abrangidas na generalidade de seu enunciado (*apud* Santos, 1988).

Unger (1979) entendeu que as normas integrantes da ordem jurídica devem ser direcionadas a grupos de pessoas e a atos definidos de forma ampla, e com aplicação isenta de favoritismos; pois é a generalidade da lei que funda a igualdade formal dos cidadãos, defendendo-os contra a tutela arbitrária dos governantes. Assim, regras comuns e sua aplicação uniforme asseguraram ao cidadão relação de independência para com o administrador ou com o juiz, porque estes, mesmo exercendo autoridade perante o grupo em que aquele está inserido, ficam dificultados de extrair vantagens pessoais dessa posição. A generalidade das leis encontra eco na Declaração Universal dos Direitos Humanos quando nesta se afirma que todos são iguais perante a lei, têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei (artigo VII, 1.^a parte). Assim a

condição de todos serem subordinados a um ordenamento geral é vista como essencial à existência da complexidade social contemporânea, dela dependendo a soberania nacional e o postulado da democracia, tanto que as Constituições Brasileiras incluíram o princípio de isonomia, desde o Império, até a Carta em vigor (Santos, 1988), mas independente de se reproduzir na prática social cotidiana.

Para Delgado (1995) o Estado, embora tentando monopolizar a geração do Direito (leis e regulamentos só por ele expedidos), não detém esse monopólio, vendo como derivados de outros pólos o costume, a jurisprudência e os princípios gerais de direito, também integrantes do ordenamento.

Nesse emaranhado, Bobbio aponta a norma fundamental como termo unificador das demais regras componentes do ordenamento jurídico, para que estas não sejam um mero amontoado, mas uma unidade, com uma estrutura hierárquica (*apud* Delgado, 1995). Na sociedade brasileira contemporânea essa norma fundamental é a Constituição Federal.

O vocábulo Constituição é considerado como correspondente à norma basal de um Estado, situada hierarquicamente sobre todo o ordenamento jurídico, em que pese a existência de diversidade conceptual (Ferreira Sobrinho, 1988).

Posto se tratar o Brasil de uma Federação "os Estados que a integram aceitam uma Constituição comum e, como regra, não podem deixar de obedecer a essa Constituição e só tem poderes que ela lhes assegura" (Dallari, 1986).

A Constituição, como lei basilar (e superior, mesmo por que baseia sua validade "na Norma Hipotética Fundamental") estruturadora e organizadora do Estado como ente jurídico (Pontes Filho, 1987), e na qual se buscará a validade das normas do ordenamento jurídico correspondente (Delgado, 1991), igualmente quanto à forma de geração dessas regras (Canotilho *apud* Delgado, 1991), e mesmo das alterações do próprio texto constitucional. Com implicações portanto em todas as ações do Estado e na interpretação de quaisquer normas. Assim, uma norma jurídica em divergência com a Constituição (inconstitucionalidade material), será tida por ineficaz. Terá negada sua existência jurídica a norma elaborada em desconformidade às formalidades estabelecidas para a sua criação (inconstitucionalidade formal). Estará revogada a norma incompatível com a Constituição, se aquela já estava vigente antes que esta entrasse em vigor (Delgado, 1991). Os considerandos anteriores ressaltam a importância de a Constituição Federal brasileira no artigo 5º, inciso LXXIII, ter elevado a proteção ambiental à categoria de direito fundamental de todo o cidadão.

A Constituição Federal Brasileira de 1988, como enfatiza Machado (1998), introduziu o conceito de desenvolvimento sustentável no artigo 225; acolhendo o princípio correlato que foi insistentemente proclamado no Relatório da Comissão Brundtland (1987) e posteriormente explicitado na Declaração do Rio de Janeiro (1992). Assim seguindo a diretriz da Lei Maior, todo o ordenamento jurídico e sua aplicação devem pautar-se por esse princípio. O mesmo autor citado entende que: "Ninguém na coletividade brasileira pode sustentar que não é co-responsável pelo meio ambiente diante da redação do artigo 225, caput, da Constituição Federal, (...).¹" Podemos entender que ocorre equivalente na República Argentina, no artigo 41, como indica Valls (1997):

La reforma de 1994 incluyó en la Constitución Nacional el derecho de todos los habitantes a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano e impuso el deber de preservarlo que es el reverso de ese derecho. Incorpora también el principio del desarrollo duradero, llamado a veces sostenible o sustentable y la obligación de recomponer el daño ambiental. "

Assim, como equivalente ocorre em relação ao disposto no artigo 7 da Constituição Nacional da República do Paraguai de 1992 (Jucovsky, 1997). Por este dispositivo a Carta paraguaia declara que toda pessoa tem direito a habitar em um ambiente saudável, e de interesse social a preservação, conservação, recomposição e melhoramento do ambiente. O artigo 7 citado deve ser considerado assim em conjunto com o artigo 6 do mesmo texto constitucional. Esse artigo 6 estabelece que a qualidade de vida será promovida pelo Estado, e vincula o desenvolvimento econômico e social com o meio ambiente (Valls, 1997). Ainda mais a disposição do artigo 116 da Constituição paraguaia também remete a esse princípio. [O princípio do desenvolvimento sustentável faz parte do patrimônio jurídico dos citados Estados. A par da existência de vários conceitos acerca de desenvolvimento sustentável](#)², e de que estes conceitos podem trazer distintos significados originados de distintas concepções relacionadas e assim demonstrado por Baroni (1992), há a crítica de Lélé sobre as ambiguidades ocorrentes na formação e no uso do termo (apud Baroni, 1992). Contudo, isto não impede que o termo tome consistência de conceito, apesar da imprecisão apontada pelos autores citados, chegando mesmo a constar de dicionários como o de Art et alii em sua edição brasileira (1998). Explicação disto pode ser relacionada ao consenso indicado por Baroni (1992) no fecho do artigo já citado, sobre o que se tornou insustentável. Assim a insustentabilidade acaba por definir parâmetros para a sustentabilidade como constata Costa (1997). E isto reflete-se na definição dos objetivos declarados da intervenção estatal para proteção do ambiente por meio de legislações, contendo os mesmos uma característica comum ao conceito de desenvolvimento sustentado que é a preocupação com as condições de vida da presente geração e o legado às gerações futuras (Bachelet, 1997), seja no contexto de uma economia considerada de mercado como relata Guay (1997) em relação ao Estado canadense, seja no de uma economia entendida como planificada, como se depreende de Mateo-Rodriguez (1997), acerca do Estado cubano. Todavia, é fato que o conceito de desenvolvimento sustentável, ao menos em se tratando de um documento de consenso internacional, materializa-se na Agenda 21. Esta aprovada durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em junho de 1992, no Rio de Janeiro, é um programa internacional de ação pela reversão do contínuo prejuízo do sistema que esteia a vida no nosso planeta, recomendado para os organismos das Nações Unidas, governos, e grupos setoriais levarem a prática, desde a data de sua aprovação e ao longo do próximo século. Historicamente a Agenda 21 resulta de numerosos esforços envidados nas escalas locais, regionais, nacionais e internacional, os quais tem como objetivo cessar e reverter o contexto global de lesão ambiental. Dentre esses esforços aludidos está a Estratégia Mundial para a Conservação, documento internacional pioneiro nas questões ambientais, elaborado sob auspícios do PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, do WWF - World Wildlife Fund e UICN - União Internacional para a Conservação da Natureza, alerta a opinião pública mundial para o risco das pressões exercidas sobre os ecossistemas e propõe

condutas em direção ao desenvolvimento que considera ecologicamente saudável. Esse é o documento que, pela primeira vez, faz uso da terminologia "desenvolvimento sustentável". E também constam desse documento princípios como o do "uso sustentado de espécies e ecossistemas", da "manutenção dos processos ecológicos essenciais e dos sistemas de sustentação da vida" e da "preservação da diversidade genética". Os promotores da EMC - Estratégia Mundial para a Conservação (PNUMA, WWF e UICN), entre 1988 e 1991, levaram a efeito sua revisão, que resultou no documento "Cuidando do Planeta Terra: uma estratégia para o futuro da vida", publicado em 1991, apresentando nove princípios gerais e planos de ações para um desenvolvimento sustentável (Ferrão, 1998). Portanto, do ponto de vista jurídico é indispensável considerar-se o conceito de desenvolvimento sustentável com o conhecimento dos citados documentos, assim como da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, correspondentes ao gênero em Direito Internacional chamado soft law (Rey, 1997). Este gênero, denominado soft law, inclui uma gama de documentos originários, em sua maioria de organizações e conferências internacionais, e freqüentemente não apresentam caráter vinculante, constituindo recomendações ou declarações, ou muitas vezes limitando-se a traçar um plano de ação (Rey, 1997). Contudo são referências conceituais para fins jurídicos, ainda mais quando, como apontado com respeito à Constituição Federal brasileira, há um acolhimento pelo ordenamento jurídico de um Estado, este de caráter vinculante. Sem embargo, encontra-se entre os princípios do Direito Ambiental. Os princípios são os elementos que predominam no estabelecimento dos sistemas jurídicos, servem como parâmetros para a interpretação de seu teor conceitual e normativo por identificar desígnios e valores tutelados pelo estado de direito. Quando ocorre de assentarem-se em normas de status constitucional, estarão a pautar a totalidade dos preceitos infraconstitucionais do ordenamento jurídico em questão.

Andrade (1989) aponta que o texto do caput do artigo 225, congrega os dois primeiros princípios jurídicos orientadores da tutela ambiental recomendados por comissão de peritos a serviço da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - CMMAD: o ambiente adequado à saúde e bem-estar como direito humano fundamental; e a igualdade entre as gerações, implicando no dever dos Estados em conservar e desenvolver o ambiente em favor da presente e das futuras gerações.

A Constituição brasileira de 1988 também refere-se ao meio ambiente em vários dispositivos, como em concernentes à Ordem Econômica. Por exemplo o artigo 170:

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

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

Parágrafo Único - É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Van Acker (1997) vê nesse dispositivo o estabelecimento de três fundamentos básicos da ordem econômica:

a) a livre iniciativa econômica;

b) a justiça social;

c) a defesa do meio ambiente.

Estes seriam observados, conforme o mesmo autor no artigo 186 do texto constitucional, relativo à propriedade rural, e de particular interesse para a temática deste trabalho:

Art. 186 - A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários trabalhadores.

...

XXII - é garantido o direito de propriedade e

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.

Para Van Acker (1997) a função social da propriedade não deve ser confundida com restrições administrativas que somente estabelecem "limites ao uso e fruição da propriedade no interesse da vizinhança e da coletividade". Isto porque tais limitações implicam em obrigações de "não fazer", não alcançando o núcleo do direito de propriedade integrado por usar, fruir ou dispor da coisa, ou

ainda não usar nem dispor, como convier ao titular do direito. Já a função social da propriedade chega o núcleo desse direito, impondo o dever do adequado uso da propriedade, "nos termos da lei, como condição essencial para seu exercício".

Cabe frisar a função social não é só da terra, mas da propriedade. A eficiência produtiva é conexas à tutela do meio ambiente, a produção sem esse vínculo é anti-social (Mattia, 1995).

Fica assim demonstrado que o ordenamento constitucional brasileiro, assim como o argentino e o paraguaio, incorpora o conceito de desenvolvimento sustentável. E cabe um ressaltado, no caso de federações, como Argentina e Brasil, nas quais deve permear todo o ordenamento, em todas as esferas federativas, no fito de uma relação harmônica, partindo dos mencionados princípios constitucionais. Valls (1997) comenta que:

La Constitución Nacional cuando fija las bases de todo el derecho argentino, atribuye funciones a los tres poderes y distribuye la competencia entre el gobierno nacional y los locales (Artigo 75, incs. 12, 13, 18, 19, 24, 30 y 32; artigos 31, 121, 125 y 126).

Conforme Custódio (1997) demonstra, em matéria ambiental, por força das normas jurídicas constitucionais vigentes, enunciadas foram as competências, os deveres e as responsabilidades impostos à Administração Pública direta, indireta ou fundacional, de todas as unidades da federação, e a todos os Poderes do Estado, para o desempenho, de forma responsável e eficaz, de suas atribuições, no interesse público³, estendendo-se os deveres à coletividade (pessoas físicas ou jurídicas) pela expressa disposição constitucional (artigo 225, caput). O não cumprimento das aludidas imposições constitucionais submete o que não permitir sua efetivação às responsabilidades e respectivas sanções aplicáveis, sejam de natureza política, administrativa, civil ou criminal.

NOTAS

¹ *ibidem*

² como visto em Mateo-Rodriguez *et al.*, 1995.

³ Constituição Federal, artigo 37

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, L. A. de , "A Tutela ao Meio Ambiente e a Constituição". **Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul-A JURIS** , v. 45, pp. 76/77, ano XVI-março-1989.

ART, H. W. (Ed.) **Dicionário de Ecologia e Ciências Ambientais** . São Paulo: Companhia Melhoramentos / UNESP, 1998. 583 p.

BACHELET, M. **A Ingerência Ecológica: Direito Ambiental em Questão** . Lisboa: Instituto Piaget, 1997. 370p.

BARONI, M. "*Ambiguidades e deficiências do conceito de desenvolvimento sustentável*", **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, v. 32(2) p.:14-24 abril/jun. 1992

BRASIL, Senado Federal **Legislação do Meio Ambiente**. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 1998a. 2 vol.

BRASIL, Senado Federal, Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, Seção Brasileira **Mercosul - Legislação e Textos Básicos**. 2ª ed. Brasília: 1996. 234 p.

BRASIL, Senado Federal, Subsecretaria de Edições **Técnicas Legislação Brasileira/ 6ª versão**. Brasília: Prodasen - Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal, 1998b CD-ROM.

COSTA, F. de A. "*Ciências, uso de recursos naturais na Amazônia e noção de desenvolvimento sustentável*" , **Ciência & Ambiente** Universidade Federal de Santa Maria Santa Maria : v. 15 p. 65-78 jul./dez.1997

CUSTÓDIO, H. B. "*Agrotóxicos no sistema legal brasileiro*", **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais ano 2, nº 8, out/dez, 1997.

DALLARI, D. de A. **O Estado Federal**. São Paulo: Ática, 1986. 88p.p.

De MATTIA, F. M. "*Empresa agrária e estabelecimento agrário*". **RTJE - Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados**, São Paulo: v. 135, pp. 33-36 , abril/1995.

DELGADO, J. A. "*A lei inconstitucional e a sua caracterização*". **RTJE - Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados**, São Paulo: v. 93, pp. 10-15, out/1991.

DELGADO, J. A. "*Reflexões sobre o ordenamento jurídico-administrativo*" **RTJE - Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados**, São Paulo: v. 135, pp. 83 -89, abr/1995 .

FERREIRA SOBRINHO, J. W. "*O conceito ideológico de Constituição*". **RTJE - Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados**, São Paulo: v. 52, pp. 27 -36, maio/ 1988.

GUAY, L. "*Aspectos da proteção ambiental no Canadá: atores, políticas, instituições*", In: SOUZA, M. A. A. de et alii (org.) **O novo mapa do mundo Natureza e Sociedade de hoje: uma leitura geográfica**. São Paulo: Hucitec/Anpur, 3a.edição, 1997.

JUCOVSKY, V. L. R. S. "*Considerações sobre a ação civil pública no Direito Ambiental*". **Revista CEJ** , Brasília, v. 1., nº 3, p. 29-32, set./dez. 1997.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 7ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 1998.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 8ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2000.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 9ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2001.

MATEO-RODRIGUEZ, J. M. " *Ecologia e socialismo: reflexões sobre a experiência cubana* ", In: SOUZA, M. A. A. de et alii (org.), **O novo mapa do mundo Natureza e Sociedade de hoje: uma leitura geográfica**. São. Paulo: Hucitec/Anpur 1997.

MATEO-RODRIGUEZ, J. M.I, RUA DE CABO, A., MAURO, C. A. de , CARVALHO, P. F. de " *Desenvolvimento Sustentável, paradigma utópico ou realizável*". Rio Claro: UNESP, 1995, separata, 32 p.

PONTES FILHO, V. " *Breve reflexão sobre a aplicabilidade das normas constitucionais*". **RTJE - Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados**, São Paulo: v. 45, p. 21 -29, jul-ago/ 1987 .

REY, F. C. F. " *El Derecho Internacional del Medio Ambiente*". In: ESTADO DE SÃO PAULO (org.) **Curso de Direito Ambiental**. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 1997, artigo 5, pp. 27-50.

SANTOS, A. J. dos " *Ensino da lei nas escolas - disciplina obrigatória*". **RTJE - Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados** São Paulo: v. 56, pp. 41-49, set./ 1988.

UNGER, R. M. **O Direito na Sociedade Moderna. Contribuição à Crítica da Teoria Social**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

VALLS, M. F. **Derecho Ambiental en Disco Láser**. Buenos Aires: Albremática S.A., Cuarta Edición, 1997.

VAN ACKER, F. T. " *O Meio Ambiente na Constituição de 1988*". In: ESTADO DE SÃO PAULO (org.) **Curso de Direito Ambiental**. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 1997, artigo 5.

INFORMAÇÕES SOBRE O AUTOR

Formação

Mestre pelo Centro de Estudos Ambientais da UNESP - Universidade Estadual Paulista. Pesquisa em Direito Ambiental; Bacharel em Direito - Faculdade de Direito de Bauru.

Atividades de Docência

- Curso de Especialização "Educação Ambiental e Recursos Hídricos" da USP - Universidade de São Paulo;

- Cursos de Pós-graduação "Ecoturismo" e "Planejamento e Marketing Turístico" da Faculdade de Turismo e Hotelaria do SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial;

- Curso de Direito da UNIARA - Centro Universitário de Araraquara
- Curso Superior de Tecnologia em Gestão Ambiental do SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial;

Outras atividades

Membro do Conselho Científico da revista OLAM - Ciência & Tecnologia.
Presidente do Conselho Deliberativo e Secretário Geral da Biokinesis -
Sociedade Civil Ambiental e Cultural.

Contatos

E-mails

alexandreparadoerossi@terra.com.br

ou alexandreroSSI@adv.oabsp.org.br

SUMÁRIO

OLAM - Ciênc. & Tec. Rio Claro Vol 1 nº 1 p. 10 - 21 Agosto / 2001
ISSN 1519-8693 www.olam.com.br