



## 1

### MEIO AMBIENTE E ESTADO CONSTITUCIONAL COOPERATIVO

#### *Environment and Constitutional Cooperative State*

**Livia Gaigher Bósio Campello**

Doutora em Direito pela PUC-SP. Professora da Universidade Estácio de Sá e da Universidade de Marília – UNIMAR, São Paulo.

#### **RESUMO**

---

Este estudo partiu da percepção de que há, na atualidade, uma perspectiva integrativa, fundamentada no princípio do desenvolvimento sustentável, que requer como seu pressuposto a realização de valores éticos e solidários. Assim, esta noção tem refletido nos parâmetros da busca pelo crescimento econômico, que deve ocorrer em consonância com a preservação dos direitos das presentes e futuras gerações. Nesse sentido, buscou-se desvendar os fundamentos e finalidades do Direito Ambiental no âmbito do “Estado Constitucional Cooperativo”, em que o foco da preocupação com o desenvolvimento sustentável é visto como responsabilidade ética e solidária dos Estados e de todos os seres humanos. Portanto, as reflexões sobre o meio ambiente expostas neste estudo têm como pano de fundo o direito ao desenvolvimento dos

cidadãos e simultaneamente o propósito do direito do desenvolvimento humanista dos Estados.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Ambiental; “Estado Constitucional Cooperativo”; Desenvolvimento sustentável; Ética; Solidariedade.

### **ABSTRACT**

---

*This study focused in the perception that there is, nowadays, an integrative perspective, based on the sustainable development principle, which requires as a prerequisite ethics and solidarity values. This way, this notion has reflected the parameters of the search for economic growth, that should take place in harmony with the protection of the rights of the present and future generations. In this context, there was a search to explain the basis and objectives of the Environmental Law within the “Constitutional Cooperative State”, where the main axis centered with the awareness of sustainable development is seen as ethic and solidarity responsibilities of the Nations and all human beings. This article, analyses the environment having as a background the right for economic development and simultaneously the right of human development of the Nations.*

**KEYWORDS:** *Environmental Law; “Constitutional Cooperative State”; sustainable development; Ethic; Solidarity.*

### **SUMÁRIO**

---

Introdução; 1. A emergência da “crise ambiental” e a proteção do meio ambiente no plano jurídico internacional e interno; 2. Os desafios da (in)efetividade jurídica das normas ambientais brasileiras; 3. Meio ambiente e valor humano; 4. O meio ambiente no “Estado Constitucional Cooperativo”; Conclusão; Referências.

---

## INTRODUÇÃO

A preocupação ambiental tornou-se sensível a partir da década de setenta do século XX, quando volumosos acidentes ambientais e a acentuada e contínua degradação da qualidade de vida nos grandes centros urbanos impuseram uma mudança vertiginosa de paradigma da forma como os seres humanos se relacionavam com o meio ambiente. Despertava-se, assim, a atenção da sociedade civil e do Poder Público para a dimensão ambiental do desenvolvimento econômico.

Existe, na atualidade, uma perspectiva integrativa, fundamentada no princípio do desenvolvimento sustentável, que por sua vez requer como seu pressuposto a realização do valor ético e da solidariedade. Assim, isto esta perspectiva tem repercutido nos parâmetros da busca pelo crescimento econômico, que deve ocorrer em consonância com a preservação dos direitos das presentes e futuras gerações.

Por outro lado, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pode ser apontado como uma das grandes expressões dos Direitos Humanos normatizados interna e internacionalmente. Ao analisar as convenções internacionais tornou-se fácil identificar a conexão direta entre o meio ambiente e os princípios basilares consagradores dos Direitos Humanos. Tais elementos, que encerram valores supremos, foram sendo incorporados ao direito interno brasileiro de modo que no *caput* do artigo 225 da Constituição Federal de 1988 é expressa a preocupação com a existência do direito de todos os seres humanos, inclusive aqueles ainda por nascer, “ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”.

Todavia, se constata na seara do Direito Ambiental que a aplicação das leis reguladoras dos recursos ambientais ainda é uma questão emblemática no país, sendo possível perquirir se os verdadeiros problemas surgem em vista do seu conteúdo valorativo (abstrato) não alcançado no momento de sua execução por parte da sociedade e do Poder Público. Assim, importa distinguir as premissas axiológicas das leis ambientais e sobre as hipóteses de “crise da legalidade” ou de inobservância da legislação ambiental pelos seus destinatários.

Nesse contexto, este estudo busca entender os fundamentos e finalidades do Direito Ambiental no âmbito do “Estado Constitucional Cooperativo”, em que o foco da preocupação com o desenvolvimento sustentável é visto como responsabilidade dos Estados e de todos os seres humanos, em uma perspectiva intergeracional, portanto, ética e solidária. Nesse sentido,

pretende-se demonstrar que a proteção do meio ambiente, no novo paradigma solidário de cooperação, exige o cumprimento de alguns requisitos, tais como: (i) a elaboração de normas claras e precisas que manifestem o sentimento coletivo; (ii) a superação da noção de igualdade formal entre os Estados e; (iii) a redução da importância da soberania vestefaliana em face da premente cooperação transfronteiriça. Deste modo, far-se-á neste estudo reflexões sobre o meio ambiente, objeto do direito ao desenvolvimento dos cidadãos e simultaneamente propósito do direito do desenvolvimento humanista dos Estados Cooperativos.

## 1. A EMERGÊNCIA DA “CRISE AMBIENTAL” E A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO PLANO JURÍDICO INTERNACIONAL E INTERNO

Decerto, o declínio da qualidade de vida nas cidades avultou-se com as crescentes taxas de urbanização provocadas, mormente, pela Revolução Industrial. Em 1845, Friedrich Engels, na obra “A situação da classe trabalhadora na Inglaterra”, registrou que em bairros operários da época já se constatava o barulho contínuo e insuportável, a água contaminada, os cortiços insalubres como fatores de degradação do meio ambiente. Diante disto, ressalta Ronaldo Coutinho<sup>1</sup> que “como o proletariado foi durante muito tempo a exclusiva vítima da degradação ambiental, essa questão foi acobertada pelo silêncio histórico”.

Entretanto, é fato incontestável que a chamada “crise ambiental” veio adquirindo proporções exponenciais e dimensão planetária nas três últimas décadas do século passado, quando a situação ecológica se impôs intensamente preocupante<sup>2</sup>. Assim, a questão ambiental definitivamente avulta a partir dos relatórios de preparação para a Conferência de Estocolmo, em 1972, e pela valorização política do meio ambiente em nível internacional.<sup>3</sup>

A realização da I Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em Estocolmo, de 5 a 16 de junho de 1972, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU), trouxe o reconhecimento mundial para a importância da discussão e da mobilização,

---

<sup>1</sup> COUTINHO, Ronaldo do Livramento. Direito Ambiental das Cidades: Questões teórico-metodológicas. In: COUTINHO, Ronaldo do Livramento; ROCCO, Rogério (orgs.). *O Direito Ambiental das Cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004, p. 21.

<sup>2</sup> Em 26 de janeiro de 1971, na conferência *The Necessity of Social Control*, István Mészáros afirmou: “Há dez anos a ecologia podia ser tranquilamente ignorada ou desqualificada como totalmente irrelevante. [...] As pessoas deveriam esquecer tudo sobre as cifras astronômicas despendidas em armamentos e aceitar cortes consideráveis em seu padrão de vida, de modo a viabilizar os ‘custos de recuperação do meio ambiente’: isto é, em palavras simples, os custos necessários à manutenção do atual sistema de expansão da produção de supérfluos”. MÉSZÁROS, István. *Para além do capital*. São Paulo: Ed. Unicamp/Boitempo, 2002.

<sup>3</sup> COUTINHO, Ronaldo do Livramento. *Op. cit.*, p. 21.

visando à preservação ambiental e o equilíbrio ecológico global. Os principais resultados desse encontro foram a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA e a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, também conhecida como Declaração de Estocolmo, que contém 26 princípios referentes a comportamentos e responsabilidades destinados a nortear as questões ambientais. Dentre os princípios enumerados na referida Declaração, destaque-se: “4 - O Homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio representado pela flora e fauna silvestres, bem assim o seu habitat, que se encontram atualmente em grave perigo, por uma combinação de fatores adversos. Em consequência, ao planificar o desenvolvimento econômico, deve ser atribuída importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestres”.

Esse princípio dispõe sobre a responsabilidade de todos na preservação e equilíbrio do meio ambiente, além de reforçar a premissa de que se deve encontrar acoplado aos planos de crescimento econômico a indispensável consciência de proteção dos bens ambientais<sup>4</sup>. Nesse sentido, verificado o descumprimento da obrigação, surge, conseqüentemente, a responsabilidade nas modalidades e efeitos que lhe são inerentes.

No plano jurídico nacional, considera-se a Lei federal 6.938, de 31 de agosto de 1981, que criou a Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, como o primeiro diploma legal que tratou do meio ambiente de maneira específica e autônoma<sup>5</sup>. Antes disso, a situação jurídica da proteção do meio ambiente no país era realizada de modo indireto, reflexo e mediato, ao passo que ocorria somente quando outros direitos eram tutelados pelo ordenamento. Constatase que o surgimento do Direito Ambiental, tendo como premissa o tratamento jurídico global e sistematizado da matéria, é recente no Brasil, e possui como base o estabelecimento de princípios e diretrizes gerais advindos tão-só com a referida lei.

---

<sup>4</sup> Em 1974, na cidade de Cocoyoc, no México, aconteceu a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, que produziu um documento, a Declaração de Cocoyoc, que, por sua vez, trouxe uma nova percepção da relação entre sociedade e natureza, incorporando à discussão a idéia de que existiam limites ambientais e sociais para o desenvolvimento econômico.

<sup>5</sup> No ano seguinte à realização da Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, foi editada a primeira norma de cunho exclusivamente ambiental, o Decreto n. 73.030, de 30 de outubro de 1973, que criou a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA. Na verdade, as posições defendidas pelo governo brasileiro na Conferência de Estocolmo sofreram muitas críticas da comunidade internacional, desse modo, em virtude das pressões externas, o Governo brasileiro imediatamente respondeu à incompreensão de suas equivocadas teses de prioridade ao desenvolvimento econômico com a instituição da SEMA, que foi criada no âmbito do Ministério do Interior, como órgão autônomo e diretamente subordinado ao Ministro de Estado. A partir desse momento, surgiram várias normas voltadas para o combate à poluição e para a proteção ambiental, culminando na criação da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, em 1981.

Regulamentada pelo Decreto n. 99.274, de 6 de junho de 1990, a Política Nacional do Meio Ambiente tem os seus objetivos estabelecidos pelo art. 2º da supracitada lei, que determina que: “[...] a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar ao País, condições de desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana [...]”.

A institucionalização da questão ambiental adquire novos contornos com a elaboração e divulgação, em 1987, do “Nosso futuro comum”, como é mais conhecido o relatório da comissão especial criada pela Assembleia Geral da ONU, sob a presidência da então primeira-ministra da Noruega, Gro Brundtland, o qual, em termos gerais, propõe estratégias ambientais de longo prazo para alcançar o desenvolvimento sustentável. Pela primeira vez foi usado o conceito de “desenvolvimento sustentável” que, segundo a comissão, era definido como o “desenvolvimento que atende às necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade de as futuras gerações terem suas próprias necessidades atendidas”.

Desse modo, o Relatório Brundtland reafirmou uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e reproduzido pelas nações em desenvolvimento incompatíveis com a dimensão ambiental emergente. Maristela Bernardo<sup>6</sup> anota que “a Constituição brasileira, por exemplo, nos seus dispositivos ambientais, filia-se diretamente ao Relatório Brundtland e foi seu produto normativo mais imediato e bem-sucedido, servindo de modelo para outros países”.

Nesse diapasão, o advento da Constituição Federal de 1988, à guisa do movimento constitucionalista moderno e de proposições dos documentos internacionais, tratou o tema do meio ambiente de maneira inédita e significativa ao dedicar o capítulo VI do Título VII, sobre a “Ordem Social”, considerado o fulcro normativo da questão ambiental. Contudo, convém analisar este comando constitucional em conjunto com os demais dispositivos constitucionais, explícitos e implícitos, pertinentes para um exame holístico da matéria.

Assim, a compreensão sistemática das normas atinentes à proteção ambiental decorre, sobretudo, do atual *status* constitucional da matéria que complementou e recebeu a Lei 6.938/1981, a qual constitui norma geral ambiental, segundo o art. 24, inciso VI, e § 1º da CRFB/1988. Nessa linha de procurar sistematizar o Direito Ambiental devem-se envidar esforços no sentido de equacionar as demandas ambientais com a devida interpretação da

---

<sup>6</sup> BERNARDO, Maristela. Impasses sociais e políticos em torno do meio ambiente. In: *Sociedade e Estado*, Brasília, n. 1, jan./jun., 1996, p. 161.

legislação, tendo em vista que o tratamento jurídico esparso e heterogêneo e a não-observância de dispositivos constitucionais podem gerar diversas dificuldades na correta aplicação das normas protetivas do meio ambiente.

Sem dúvida, o cerne do tratamento ambiental constitucional se encontra no artigo 225, que determina a todos um: “[...] 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”. Esse importante ditame constitucional evoca a atuação conjunta e coordenada de todas as esferas estatais, ao incumbir ao Poder Público, enquanto expressão genérica designativa de todos os entes territoriais públicos, o dever de proteger e defender o meio ambiente conjuntamente com a sociedade civil. Esta, por conseguinte, não deve se eximir de seu importante papel dentro da atual ótica de promoção da cidadania ambiental.

Em junho de 1992, realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, tendo os participantes subscritos a Declaração do Rio de Janeiro, na qual se destaca o Princípio n. 13: “Os Estados devem elaborar uma legislação nacional concernente à responsabilidade por danos causados pela poluição e com a finalidade de indenizar as vítimas”. Nesse sentido, pontua-se que desempenham os Estados papéis de relevância significativa na elaboração de textos normativos que assegurem maiores responsabilidades aos agentes degradadores do patrimônio ambiental pertencentes a todos os indivíduos, além de adotarem e implementarem políticas públicas sérias e eficientes no controle do uso dos bens ambientais.

Assim, diante do exposto constata-se que com a promulgação da CRFB/1988, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi erigido à categoria de direito fundamental, indispensável à fruição da sadia qualidade de vida, notadamente tão almejada pelos cidadãos dos grandes centros urbanos brasileiros. Ademais, alçou formalmente ao rol de interesses difusos, na qualidade de bem de uso comum, que por iniciativa da coletividade e, primordialmente, por ações governamentais, deve ser preservada em defesa das gerações presentes e futuras.

Claro que a responsabilidade comum e solidária da coletividade e do Poder Público, prevista pelo art. 225, caput da CRFB/1988, ajusta-se aos seus respectivos papéis e áreas de atuação, considerados, assim, a especificidade de cada ator social dentro do âmbito da proteção difusa do meio ambiente.

## 2. OS DESAFIOS DA (IN)EFETIVIDADE JURÍDICA DAS NORMAS AMBIENTAIS BRASILEIRAS

Como dito acima, surgiu com a “crise ambiental” uma infinidade de normas jurídicas que disciplinam a proteção dos recursos naturais. Este produto legislativo correspondente à resposta do Direito na imbricada situação ecológica de degradação, demonstrando o processo de adaptação sofrido pelo ordenamento, no intuito de se ajustar às novas condições do meio social. Por outro lado, cria-se a necessidade de a sociedade se adaptar aos novos preceitos normativos que devem, sem dúvida, expressar a vontade social. Nesse sentido, reflete Paulo Nader<sup>7</sup> que “se o homem em sociedade não está propenso a acatar os valores fundamentais do bem comum, de vivê-los em suas ações, o Direito será inócuo, impotente para realizar a sua missão”. Em complemento a esta ideia, elucida Pontes de Miranda<sup>8</sup> que “o Direito não é outra coisa que processo de adaptação”.

Assim, torna-se imperioso notar que a partir de uma dimensão sociológica e axiológica concebe-se que da sociedade emana a criação do Direito, que invariavelmente e ao mesmo tempo submete seus criadores aos seus efeitos. Nesta perspectiva, saliente-se que sempre que surgir uma nova demanda social, e, por conseguinte, uma nova regulamentação dessa situação, ocorrerá o ingresso no mundo jurídico. Na verdade, está a se comprovar a complexa relação entre a sociedade e o Direito.

Com efeito, o Brasil possui uma legislação ambiental moderna, sendo considerável o número de normas sobre a proteção do meio ambiente, o que propicia um arcabouço jurídico significativo na custódia do meio ambiente. E, sobretudo, insta ressaltar que nos três níveis da federação se observa essa preocupação com a normatização ambiental, sendo que mesmo os municípios brasileiros já contam com leis específicas e Códigos locais de defesa ambiental.<sup>9</sup>

Todavia, se constata na seara do Direito Ambiental que a aplicação das leis reguladoras dos recursos ambientais ainda é uma questão emblemática no país, sendo possível

---

<sup>7</sup> NADER, Paulo. *Introdução ao estudo do direito*. 24. ed., ver. e atual., Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 17.

<sup>8</sup> MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. 1. ed., tomo I, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967. p. 31.

<sup>9</sup> KRELL, Andreas Joachin. *Discricionariedade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais: um estudo comparativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004. p. 89.



perquirir se os verdadeiros problemas surgem em vista do seu conteúdo valorativo (abstrato) não alcançado no momento de sua execução por parte da sociedade e do Poder Público. Assim, importa distinguir as premissas axiológicas das leis ambientais, sobre as hipóteses de inobservância da legislação ambiental nacional pelos seus destinatários e ainda quanto à deficiência na aplicação das leis pelos órgãos públicos.

Vale lembrar que a lei, após seu apogeu no início do século XX com a franca expansão do positivismo jurídico, vive um momento de profundos questionamentos. Com efeito, observa-se que a “crise ambiental” avulta no momento em que a “crise da legalidade” adquire contornos mais nítidos. Na verdade, a descrença reside na ilusão de que somente a promulgação de leis é capaz de resolver as demandas sociais e ambientais. Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>10</sup> atenta, ainda, para o desvirtuamento que a lei sofreu, nos últimos tempos, da máxima defendida por Rousseau, a qual não admite como lei senão a que vise ao interesse geral e seja a expressão da justiça, do Direito.

Destarte, o autor infere que a edição de leis atualmente no Brasil é mero reflexo de interesses políticos e denomina esse fenômeno como “politização da lei”, pois, segundo ele “desaparece, no fundo, a vinculação da lei ao interesse geral, ao bem comum, mesmo à concepção do justo que prevaleça na comunidade”<sup>11</sup>, e, conclui que “esta politização da lei é fonte de seu (relativo) desprestígio”<sup>12</sup>.

No entanto, a despeito dos aspectos negativos que envolvem a lei, o princípio da legalidade ainda subsiste nos sistemas jurídicos de orientação liberal, como é o caso do ordenamento brasileiro, alicerçando toda edificação do Direito. Assim, mesmo que em movimentos pendulares de aceitação social, é a lei que proporciona o exato contorno jurídico dos direitos individuais. Resta a garantia aos indivíduos de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, conforme enuncia o artigo 5º, inciso II, da Constituição em vigor.

Isidoro de Sevilha<sup>13</sup> discrimina as virtudes que devem se encontrar presentes na lei, assim, “a lei há de ser honesta, justa, possível, adequada à natureza e aos costumes, conveniente no tempo, necessária, proveitosa e clara, sem obscuridade que ocasione dúvida, e

---

<sup>10</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos Humanos fundamentais*. 9. ed. rev., São Paulo: Saraiva, 2007. pp. 2-3.

<sup>11</sup> *Id. Ibid.*, p. 109.

<sup>12</sup> *Id. Ibid.*, p. 109.

<sup>13</sup> MOUCHET, Carlos; BECU, Zorraquin. *Introducción al Derecho*. 7. ed., Buenos Aires: Editorial Perrot, 1967, p. 192., *apud*, NADER, Paulo. *Op. Cit.*, p. 142.

estatuída para utilidade comum dos cidadãos e não para benefício do particular”. Desta forma, a elaboração de normas precisas e claras em matéria de defesa do ambiente são instrumentos extremamente importantes para se atingir um grau razoável de certeza jurídica nessas questões.

De outro modo, sublinhe-se que, em regra, há graves falhas na aplicação das leis no Brasil, que repousam em diversas razões, podendo configurar a chamada *desuetude* e, assim, restar a lei à mácula da sua não efetividade. A sociedade requer que as normas jurídicas desempenhem papel compatível com a finalidade com a qual foram criadas, supostamente em sintonia com as suas expectativas. Assim, caso se constate que essas regras são observadas tanto por seus destinatários quanto pelos aplicadores do Direito, ampara dizer que o atributo da efetividade se encontra presente. Nesse caminho, conforme Luís Roberto Barroso<sup>14</sup>, a efetividade “[...] simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social”. Desse modo, o não cumprimento das normas no mínimo deve ser considerado a exceção dentro do sistema jurídico, tendo em vista que estas correspondem à incorporação de recentes valores sociais captados pelo ordenamento e transformados em leis.

Neste sentido, questiona-se se restaria configurado o fenômeno da *desuetude* no meio social, que está entrelaçado ao problema da validade das normas em desuso, especialmente no âmbito das leis ambientais nacionais quando se nota que a realidade social difere enormemente dos postulados normativos? Hans Kelsen<sup>15</sup> alude que “de fato, uma norma jurídica pode perder a sua validade pelo fato de permanecer por longo tempo inaplicada ou inobservada, quer dizer, através da chamada *desuetude*”.

A inobservância de preceitos normativos pelos administrados e a inexecução de comandos legais impostos à Administração Pública conduzem à percepção de impotência do Poder Público para solucionar os problemas que a sociedade enfrenta. Assim, pode-se apreender que a falta de efetividade das normas afetas à preservação ambiental adquire dimensões preocupantes, na medida em que coloca em xeque a capacidade dos entes públicos de equacionar a conjugação basilar entre desenvolvimento econômico e proteção do meio ambiente. Sobretudo, sob a ótica proeminente que o Estado naturalmente assume uma

---

<sup>14</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas*. 5. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 85.

<sup>15</sup> KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 238.

obrigação para a promulgação de regras que controlam o uso de recursos ambientais, para a implementação de políticas públicas urbano-ambientais e no desempenho de seu exclusivo poder de polícia em matéria ambiental.

Note-se como Paulo Nader<sup>16</sup> que “as leis em desuso geram, no espírito de seus destinatários, a incerteza da obrigatoriedade, quando não conduzem à crença de que deixaram de produzir efeitos”. Assim, a insegurança provocada pelo desuso das leis ambientais é um dos pontos cruciais a serem focados, pois é característico do Direito prover certezas e definições. A segurança jurídica constitui teor fundamental do Estado Democrático de Direito, e, por isso, devem-se extirpar todos os fatores de incerteza que possam comprometer o sistema vigente.

Em matéria ambiental, já foi dito acima que a elaboração de normas precisas e claras são instrumentos altamente importantes na obtenção de um grau razoável de certeza jurídica, pois, sem que haja estabilidade e certeza torna-se extremamente difícil implementar comportamentos e coibir práticas ambientalmente nocivas, o que implicaria o que foi denominado por Paulo de Bessa Antunes<sup>17</sup> de “anarquia ambiental”, a qual para ele, “se expressa na inexistência de normas, estudos e projetos, fazendo com que o meio ambiente fique refém do administrador de plantão, que passa a definir critérios de proteção ambiental baseando-se unicamente em suas percepções da realidade que, quase sempre, não encontram amparo em estudos científicos ou em normas legais”.

Assim, atente-se para as causas do desuso que se encontram centralizadas em certos defeitos que se localizam na própria lei, além, e esta talvez seja a mais perniciosa, dos casos que derivam de reiterada negligência dos órgãos responsáveis por sua aplicação. Aliás, percorre-se que a marca do desuso brota quando ainda da sua elaboração, pois se tornou de praxe no país a edição de leis insuficientemente planejadas, revelando-se, na prática, sem condições de aplicabilidade por parte da administração pública. Por sua vez, Paulo Nader<sup>18</sup>, em função dos defeitos que apresentam, denomina tais normas de “leis defectivas”<sup>19</sup> e adita ao

---

<sup>16</sup> NADER, Paulo. *Op. Cit.*, p. 157.

<sup>17</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa Antunes. *Direito Ambiental*. 9. ed., rev., ampl. e atual., Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 119.

<sup>18</sup> NADER, Paulo. *Op. Cit.*, p. 159.

<sup>19</sup> O autor Paulo Nader classifica, em função dos defeitos causadores do desuso, as leis da seguinte forma: 1) leis anacrônicas; 2) leis artificiais; 3) leis injustas; e 4) leis defectivas. Importa ressaltar no presente trabalho o caso das leis defectivas, por isso, para um estudo mais profundo da matéria ver NADER, Paulo. *Op. Cit.*, p. 159 e/ou Revista Lemi – Legislação Mineira, n. 49, dez., 1971, onde esta classificação foi elaborada originalmente.

expor que “são leis que não fornecem todos os recursos técnicos para a sua aplicação, exigindo uma complementação do órgão que as editou”.

Quando o defeito do desuso não nasce do próprio texto legal observe-se que decorre, muitas vezes, de interesses exclusivamente políticos a favor da não colocação em prática dos postulados normativos. Há em relação a estas opções uma profunda imbricação com a falta de organização administrativa enfrentada pelos órgãos de proteção ambiental, notadamente no setor de fiscalização.

Ademais, Andréas Joachin Krell<sup>20</sup> alerta para outro fato preocupante com relação à execução da legislação ambiental pelos órgãos ambientais ligados a diferentes níveis de governo que “costumam desenvolver suas atividades e programas ‘um do lado do outro’ e não são integrados num sistema de cooperação recíproca”. Sobre a enorme dificuldade de aplicação das normas afetas à questão ambiental, o referido autor entende que, a rigor, as leis de proteção do meio ambiente servem para legitimar o sistema político, que por intermédio do ato de legislar finge a capacidade e vontade de solucionar os problemas. Desse modo, cria-se o que se denomina de “função simbólica” ou “álibi”, do que para serem ações realmente executadas, isto é, exercer de fato sua “função normativa”<sup>21</sup>.

Ainda sobre o assunto, Marcelo Neves<sup>22</sup> destaca que “como a atividade legiferante constitui um momento de confluência concentrada entre sistemas político e jurídico, pode-se definir a legislação simbólica como produção de textos cuja referência manifesta à realidade é normativo-jurídica, mas que serve, primária e hipertroficamente, a finalidades políticas de caráter não especificamente normativo-jurídico”.

Como se não bastassem as barreiras criadas pelas forças políticas, seja no momento de elaboração das leis ou de sua aplicação pelos órgãos de proteção ambiental, a deficiente implementação de políticas ambientais ainda encontra obstáculos na limitada “eficácia de comportamento” das respectivas leis, em decorrência da ausência de consenso social sobre as mesmas. Isto força o Estado a impulsionar sua máquina burocrática de controle para atingir certo grau de “eficácia de sanção”<sup>23</sup>.

Sublinhe-se, assim, que a efetividade e aplicabilidade da legislação ambiental integram o fenômeno jurídico, e, portanto, devem ocupar um lugar de destaque dentre as preocupações

---

<sup>20</sup> KRELL, Andreas Joachin. *Op. Cit.*, p. 91.

<sup>21</sup> *Id. Ibid.*, p. 90.

<sup>22</sup> NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 32.

<sup>23</sup> RAISER, Thomas. *Rechtssoziologie*, 1987, p. 254, *apud*, KRELL, Andreas Joachin. *Op. Cit.*, p. 91.

do Direito Ambiental. Cumpre lembrar sempre que somente se adquirem sentido autêntico e desejável socialmente as leis que de fato e de direito alcançam seus fins almejados. Por outro prisma, deve prevalecer hodiernamente que a compreensão do Direito Ambiental pátrio não circunde apenas o seu labor no estudo abstrato de seus diplomas legais, figura-se, assim, indispensável que a lei promulgada adquira efetividade, isto é, que os comandos por ela estabelecidos sejam vividos pela sociedade e aplicados pelos diferentes níveis de governo.

### 3. MEIO AMBIENTE E VALOR HUMANO

A elaboração de normas jurídicas que fixam limites à liberdade do homem, mediante imposição de condutas, denota o acatamento do intrínseco processo de adaptação natural, o qual deve se projetar tanto sobre o sistema jurídico quanto aos seus destinatários. Como processo de adaptação social, o Direito deve sempre estar se refazendo, em face da mobilidade social. Nesse sentido, ensina Paulo Nader que: “apesar de possuir um substrato axiológico permanente, que reflete a estabilidade da ‘natureza humana’, o Direito é um engenho à mercê da sociedade e deve ter a sua direção de acordo com os rumos sociais”<sup>24</sup>.

Assim, haja vista os novos valores incorporados ao meio social o Direito deve renovar-se, moldando-se a tais anseios. No mesmo sentido, como leciona mais profundamente Vladimir Silveira<sup>25</sup> “os direitos nascem e se modificam obedecendo a um núcleo formado pelo sentimento axiológico da sociedade, o qual a partir de um dado fato se adere a um determinado valor, que, por sua vez, passa a ser normatizado tanto internacional como nacionalmente pelos Estados, com indispensável fundamento na ideia de dignidade da pessoa humana”.

Traçando um paralelo com o estudo dos elementos que compõem os Direitos Humanos podemos citar o aspecto da historicidade, pela qual se verifica sua cadeia evolutiva. Todavia, *ab initio*, em congruência com as explicações de Vladimir Silveira<sup>26</sup>, é importante ressaltar que a evolução histórica dos Direitos Humanos se dá por intermédio da

---

<sup>24</sup> NADER, Paulo. *Op. Cit.*, p. 17.

<sup>25</sup> SILVEIRA, Vladimir. *Direitos Humanos e Desenvolvimento*. Palestra proferida nas Faculdades Metropolitanas Unidas – FMU, no dia 13 de agosto de 2008, dentro da semana jurídica que aconteceu entre os dias 11 e 15 de agosto de 2008.

<sup>26</sup> SILVEIRA, Vladimir Oliveira; CONTIPELLI, Ernani. Direitos Humanos Econômicos na perspectiva da Solidariedade: desenvolvimento integral. In: *XVI Encontro Nacional CONPEDI*, 2008, Salvador - BA. Anais XVI Encontro Nacional do CONPEDI, 2008.

“dinamogênese”, isto é, “a comunidade social reconhece como valioso um valor que fundamenta o direito humano”. E, assim, continua o autor elucidando que “este valor concebe uma nova gradação à dignidade da pessoa humana, que supõe uma nova orientação e um novo conteúdo, como consequência da conexão deste com o parâmetro solidário atual”.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito humano de 3ª geração e/ou dimensão, cujo valor que se pretende tutelar é a solidariedade. Importa aqui ressaltar que o direito ao meio ambiente nasce como produto da evolução histórica dos Direitos Humanos. Assim sendo, alguns autores costumeiramente falam de gerações de direitos fundamentais, entretanto, é preferível chamá-las, como Willis Santiago Guerra<sup>27</sup>, de dimensões de direitos fundamentais.

Vale lembrar que historicamente os direitos civis e políticos foram codificados na Declaração Universal e na Carta das Nações Unidas no imediato pós-guerra e no Pacto de Direitos Civis e Políticos de 1966. Por outro lado, os direitos econômicos, sociais e culturais, já renunciados na referida declaração, foram definitivamente consagrados no seu respectivo pacto, também de 1966, e em outros instrumentos internacionais. Com efeito, após a Primeira Guerra, quando se refere aos direitos fundamentais dos seres humanos, não se fala mais apenas dos direitos individuais, sejam eles civis ou políticos, mas também em direitos sociais, econômicos e culturais. Essa nova dimensão dos direitos fundamentais passa, a partir desse momento, a compor um novo todo indivisível dos Direitos Humanos, na segunda metade do século XX, principalmente, após o Pacto Econômico, Social e Cultural de 1966.

No que tange à proteção internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais, cumpre lembrar que, nos termos colocados pelo Pacto, está condicionada à atuação do Estado<sup>28 29</sup>. No dizer de Flávia Piovesan<sup>30</sup>, tais direitos apresentam “realização progressiva”,

---

<sup>27</sup> GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Processo constitucional e direitos fundamentais*. 4. ed., São Paulo: RCS, 2005.

<sup>28</sup> Neste sentido, encontramos as palavras de Jairo Schäfer: “Natural, portanto, que as primeiras concepções formais de direitos tivessem por objetivo a proteção do cidadão frente ao Estado absolutista (Leviatã, na concepção clássica de Hobbes), pois a liberdade é pressuposto para o exercício de outras faculdades constitucionais. O reconhecimento da existência de direitos irrenunciáveis quando do contrato social fez nascer uma nova relação entre sociedade civil e o Poder Público, estabelecendo uma clara separação entre estas duas importantes estruturas sociais. Essencialmente, preservaram-se situações nas quais não se mostraria lícita a intromissão do Estado nas relações privadas, submetendo-se o soberano ao império da lei: o Estado somente pode intervir nos direitos dos cidadãos mediante prévia autorização da lei, a qual, fruto do parlamento, representa autorização do conjunto dos cidadãos, a partir dos primados da democracia representativa”. SCHAFER, Jairo. *Classificação dos direitos fundamentais - do sistema geracional ao sistema unitário*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2005. p. 19.

<sup>29</sup> Nesta esteira, ensina Celso Bastos que: “[...] a definição de direitos e garantias individuais constitui-se na delimitação do Poder Estatal, na inibição de sua atividade, na criação de uma zona de incompetência dos poderes

demandando do Estado prestações positivas e negativas. Ainda com base no Pacto, acresce-se ao dever do Estado em adotar medidas por esforço próprio, sem dizer na importância da cooperação internacional.

No âmbito do Estado Democrático de Direito, a dignidade da pessoa humana se materializa no reconhecimento dos direitos fundamentais a fim de assegurar o desenvolvimento da personalidade do indivíduo. Para Canotilho<sup>31</sup>, os cidadãos devem ter possibilidades de “desenvolvimento integral”, “liberdade de participação crítica no processo político” e “condições de igualdade econômica, social e política”. Dentro da concepção econômica e social, o papel do Estado é de realizador de direitos, que dele requerem prestações positivas, isto é, medidas intervencionistas em favor das pessoas que encontram obstáculos ao desenvolvimento da sua personalidade<sup>32</sup>.

Destacam-se, por sua vez, os Direitos Humanos de terceira dimensão, os quais estão direcionados para a tutela da solidariedade (fraternidade). Nessa perspectiva, não mais se permite fragmentar o ser humano nesta ou naquela categoria de pessoas, ou seja, vinculada a este ou àquele Estado, mas sim como um gênero, que possui anseios e necessidades comuns. São reconhecidos nesta dimensão os direitos globalmente difusos, como o caso do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

À evidência, o crescente espaço aberto nos meios de comunicação, na academia, e a própria opinião pública, que geram inclusive o surgimento de literatura especializada e organizações diversificadas, configuram a incontestável prova de que a sistematização do Direito Ambiental é fruto do querer coletivo por uma melhor qualidade ambiental que atravessa gerações humanas. Em outros termos, a proteção ambiental se erige com

---

públicos para nela atuarem. Esta região traduz-se numa área de proteção jurídica ao indivíduo, dentro da qual o Estado não pode ingressar, sob pena de inconstitucionalidade”.(BASTOS, Celso. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Editora Saraiva, p. 223).

<sup>30</sup> PIOVESAN, Flávia. *Proteção Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. In: Direitos Fundamentais Sociais: *estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. SARLET, Ingo Wolfgang (Org.), Rio de Janeiro: Renovar, 2003. pp. 244-245.

<sup>31</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1999, p. 282.

<sup>32</sup> A perspectiva histórica dos Direitos Humanos de segunda geração é apresentada pelos professores Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes, da seguinte maneira: “Se os direitos fundamentais de primeira geração tinham como preocupação a liberdade contra o arbítrio estatal, os de segunda geração partem de um patamar mais evoluído: o homem, liberto do jugo do Poder Público, reclama agora uma nova forma de proteção de sua dignidade, como seja, a satisfação das necessidades mínimas para que se tenha dignidade”. ARAÚJO, Luiz Alberto David e NUNES, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2005. pp. 115-116.

fundamento axiológico no parâmetro solidário socialmente exigido e na dignidade da pessoa humana do presente e do futuro.

Ocorre que, atualmente, como assevera Vladimir Silveira<sup>33</sup>, quando reflete sobre a questão da efetividade dos Direitos Humanos, que engloba a demanda ambiental, “o problema enfrentado não mais se localiza no plano abstrato, que cuida da sua fundamentação, e sim no plano fático, haja vista que a concretização deste feixe de normas encontra grandes barreiras políticas”. O referido autor também lembra que Norberto Bobbio<sup>34</sup>, ao analisar o problema da efetivação dos Direitos Humanos, mostra sua opção por um debate aprofundado acerca da necessidade de se procurar elementos direcionados ao desenvolvimento conjunto da civilização humana, independentemente da nacionalidade, credo e outras concepções meramente individualistas. Com efeito, é enfático ao dizer que: “É um problema cuja solução depende de um certo desenvolvimento da sociedade e, como tal, desafia até mesmo a Constituição mais evoluída e põe em crise até mesmo o mais perfeito mecanismo de garantia jurídica”.

É de se notar na Agenda 21, de 1992, um documento sem precedentes no âmbito internacional e que indubitavelmente influenciou diversos ordenamentos jurídicos internos pelo mundo, a lista de prioridades que deverão servir de base para a cooperação bilateral ou multilateral entre países ou órgãos intergovernamentais, quanto às políticas de desenvolvimento. Trata-se de um documento com compromissos que encerram valores, cujo fim precípua é preservar a dignidade humana, por exemplo, quando visa atingir um crescimento sustentável, fortalecer um mundo de equidade pelo combate à pobreza, tornar o mundo habitável, encorajar um eficiente uso dos recursos naturais, entre outras diretrizes.

A despeito de se afirmarem constantemente que este documento não possui a efetividade de um tratado internacional, pois o atribuem a qualidade de *soft law*, na atual conjuntura do meio ambiente no plano mundial, não houve apenas acordo de meras intenções políticas. A Agenda 21 global deve ser encarada, do ponto de vista do desenvolvimento da sociedade e dos Estados, como uma forma típica do século XX, com a predominância dos valores e ênfase à cooperação, sendo totalmente suscetível de adoção pelos Estados nos moldes de uma obrigação natural.

---

<sup>33</sup> SILVEIRA, Vladimir Oliveira; CONTIPELLI, Ernani. Direitos Humanos Econômicos na perspectiva da Solidariedade: desenvolvimento integral. In: *XVI Encontro Nacional CONPEDI*, 2008, Salvador - BA. Anais XVI Encontro Nacional do CONPEDI, 2008.

<sup>34</sup> BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 45.



#### 4. O MEIO AMBIENTE NO “ESTADO CONSTITUCIONAL COOPERATIVO”

Com a crescente interdependência entre os povos, acelerada pelo fenômeno da globalização econômica<sup>35</sup>, as questões latentes no mundo atual se tornaram globais, pois já não se limitam a pontos identificáveis no globo terrestre. O que se observa na atualidade como característica comum é o fato de não haver limites territoriais para as demandas sociais, principalmente de caráter difuso, ou seja, os problemas atuais, não somente são observados dentro de um território, mas se comunicam com outros territórios, ultrapassando as fronteiras e repercutindo para fora dos seus limites. Desta forma, afirma-se que o planeta hoje requer meio e a união de esforços para combater os chamados “problemas transfronteiriços”, como é o caso do desenvolvimento que abarca a proteção do meio ambiente, entre outros temas considerados globalmente difusos.

A ideia que se apreende tem por base os Direitos Humanos de terceira dimensão<sup>36</sup>, os quais, como já ressaltado, estão direcionados para a tutela da solidariedade (fraternidade), valor que pode ser mensurado pelos desejos da sociedade na busca de soluções para os problemas globais ou transfronteiriços. Nas palavras de Vladmir Silveira<sup>37</sup>, citando Willis Santiago Guerra Filho, tem-se que “na terceira geração são concebidos direitos cujo sujeito não é mais o indivíduo nem a coletividade, mas sim o próprio gênero humano, como é o caso do direito à higidez do meio ambiente e do direito dos povos ao desenvolvimento”.

---

<sup>35</sup> Em “A Era dos Extremos”, o historiador Eric Hobsbawn mostra que “[...] entre 1970 e 1991 dá-se o ‘desmoronamento’ final, em que caem por terra os sistemas institucionais que previnem e limitam o barbarismo contemporâneo, dando lugar à brutalização da política e à irresponsabilidade teórica da ortodoxa econômica”. (HOBSBAWN, Eric. *A Era dos Extremos: O breve século XX: 1914-1991*. 2. ed., São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 62.)

<sup>36</sup> Neste sentido, adotaremos uma perspectiva histórica baseada na doutrina de Willis Santiago Guerra Filho. Para este autor “[...] ao invés de gerações é de se falar em dimensões de direitos fundamentais, nesse contexto não se justifica apenas pelo preciosismo de que as gerações anteriores não desaparecem com o surgimento das mais novas. Mais importante é que os direitos gestados em uma geração, quando aparecem em uma ordem jurídica que já traz direitos de geração sucessiva, assumem outra dimensão, pois os direitos da geração mais recente tornam-se um pressuposto para entendê-los de forma mais adequada – e, conseqüentemente, também para melhor realizá-los. Assim, por exemplo, o direito individual da propriedade, num contexto em que se reconhece a segunda dimensão dos direitos fundamentais, só pode ser exercido observando-se sua função social, e com o aparecimento da terceira dimensão, observando-se igualmente sua função ambiental”. GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Processo constitucional e direitos fundamentais*. 4. ed., São Paulo: RCS, 2005, p.4 -47

<sup>37</sup> SILVEIRA, Vladmir. *Direitos Humanos e Desenvolvimento*. Palestra proferida nas Faculdades Metropolitanas Unidas – FMU, no dia 13 de agosto de 2008, dentro da semana jurídica que aconteceu entre os dias 11 e 15 de agosto de 2008.

A propósito pode-se inferir que a terceira dimensão, que surge com o fim da Segunda Guerra Mundial e a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), inaugura uma perspectiva de cooperação internacional, na qual, segundo Peter Häberle<sup>38</sup>, o Estado se transforma no “Estado Constitucional Cooperativo”.

A importância crescente desta dimensão tem reflexos para as relações internas e externas dos países ensejando inúmeras práticas de cooperação interestatal e internacional. Na verdade, a cooperação transfronteiriça é um tema que estimula a capacidade criativa e inovadora dos estudiosos de Direito Constitucional e Direito Internacional Público, servindo para dar impulso a estes ramos do direito.

Do ponto de vista do meio ambiente internacional tem-se que revelar que o conceito de soberania sofreu mutações extraordinárias, pois o Estado passou a ser responsável não simplesmente pela poluição gerada em seu território e que por suas características produzissem efeitos nos territórios de outros Estados, mas ele se compromete perante a comunidade internacional pela poluição sem efeitos transfronteiriços. Note-se a questão do controle de emissão de gases e seus reflexos no aquecimento global, em que a regulamentação não interessa tão somente ao Estado em seu território. Por outro lado, não é por outra razão que as Organizações Internacionais que nasceram no fim do século XIX e se consolidaram na primeira metade do século XX, foram reconhecidas no final deste século como sujeito de Direito Internacional Público. Com efeito, elas passam também a atribuir direitos, especialmente Direitos Humanos.

Ainda nesse diapasão, afasta-se a noção de igualdade formal entre os Estados para serem reconhecidas as diferenças entre os Estados desenvolvidos, em vias de desenvolvimento e menos desenvolvidos. Depreende-se pela lógica, que o tratamento diferenciado enseja responsabilidades também desiguais, ou seja, obrigações comuns, porém diferenciadas. É de se notar esta retórica em particular no princípio 7 da Declaração do Rio (1992), nos seguintes termos: “Os Estados devem cooperar, em um espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as distintas contribuições para a degradação ambiental global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que têm na busca internacional do desenvolvimento sustentável, em vista

---

<sup>38</sup> HÄBERLE, Peter. *Estado Constitucional Cooperativo*. Tradução do original em alemão por Marcos Maliska e Lisete Antoniuk. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

das pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e das tecnologias e recursos financeiros que controlam”.

É de se verificar que a União Europeia já anunciou que irá exigir o cumprimento de compromissos ambientais em seus acordos, como afirma Peter Mandelson<sup>39</sup>, comissário de comércio da União Europeia, “o mercado não é moldado apenas por interesses comerciais brutos. Os Estados podem regular o uso de recursos naturais e os cortes de emissões de CO<sup>2</sup>”. Sendo assim, há reflexos diretos desse posicionamento para o Brasil, pois segundo o comissário, “na área da madeira, estamos já trabalhando em uma legislação que vai criar obrigações para os exportadores a fim de monitorar de onde veio a madeira”. Isso visa a garantir que ela venha de fontes certificadas e legais e que as áreas sejam gerenciadas de forma responsável ambientalmente.

No Brasil, o artigo 4º da Constituição de 1988, estabelece, ao lado do primado pelos Direitos Humanos, entre outros, a norma da cooperação dos povos para o progresso da humanidade, como princípio orientador das relações internacionais. É claro que documentos internacionais tiveram um efeito sobre a Constituição brasileira. Além disto, observe-se que, no Brasil, assim como internamente em outros países, há uma forte tendência motivada pela cooperação mútua dos seus entes federativos, associando esforços para atingir objetivos comuns por meio do “consórcio público” ou “consórcio administrativo”<sup>40</sup>, o que é bastante positivo para a defesa dos interesses difusos.

Indo mais além, ao encontro da democracia participativa na gestão da coisa pública, se pode aferir que Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 caracteriza-se por estar imbuída de uma ideologia participacionista e cooperativista, reflexo de um amplo movimento democrático-popular que se articulou nas principais capitais brasileiras na época da Assembleia Nacional Constituinte. Por exemplo, a Constituição brasileira determina que o planejamento nos municípios, em que obviamente será contemplada a variável ambiental local, seja realizado com a cooperação das associações representativas da sociedade civil.

Portanto, pode-se resumir, quanto à aplicabilidade interna pelo Brasil do novo conceito de Estado Cooperativo, que especificamente há a opção constitucional pela

---

<sup>39</sup> AMBIENTE. *UE terá cláusula ambiental em seus acordos de comércio*. Europeus também confirmam exigência de madeira importada certificada. O ESTADO DE SÃO PAULO, 19 de setembro de 2008.

<sup>40</sup> A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trata do assunto no artigo 241, com nova redação imprimida pela EC 19/1998.

cooperação entre os entes da federação<sup>41</sup>, União, estados-membros e Municípios, e da sociedade civil organizada, tendo em mira o desenvolvimento e o bem-estar da nação e do cidadão. Além disto, vale enfatizar que os consórcios públicos<sup>42</sup>, desde 2005, apresentam-se como um importante instrumento de descentralização e cooperação vislumbrando uma perspectiva regional de desenvolvimento.

Já no plano internacional, o consórcio também é uma realidade para Estados que almejam otimizar resultados, como, por exemplo, em sede ambiental, no combate à desertificação, com a criação do *International Arid Lands Consortium*, desde 1979<sup>43</sup>. Este consórcio internacional é formado por países que possuem grandes áreas desérticas em seus territórios e promovem uma ação conjunta, compartilhando experiências e realizando programas comuns.

Ainda na prática internacional surgiram alguns acordos de cooperação, como exemplo, entre Brasil e Portugal vigora, desde 2001, o “Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta”, em que se estabelece como um dos objetivos o desenvolvimento econômico, social e cultural de ambos os países em suas relações. O meio ambiente foi contemplado neste acordo da seguinte maneira: “As Partes Contratantes comprometem-se a cooperar no tratamento adequado dos problemas relacionados com a defesa do meio ambiente, no quadro do desenvolvimento sustentável de ambos os países, designadamente quanto ao planejamento ou planeamento e gestão de reservas e parques nacionais, bem como quanto à formação em matéria ambiental”.

Enfim, a exigência pela união de forças é humanitária e já se faz urgente. O humanismo como vetor cosmopolita é possível e pressupõe que o Direito Internacional do Meio Ambiente ou o Direito Internacional dos Direitos Humanos se concretizem através da cultura nacional. Dentro deste novo olhar, supera-se a exclusividade da tutela estatal, isto é, não se permite mais fragmentar o ser humano nesta ou naquela categoria de pessoas, ou ainda, vinculada a este ou àquele Estado, mas sim como um gênero, que possui anseios e necessidades comuns.

Vale repisar que na análise dos contornos teóricos do Estado Constitucional Cooperativo, em conjunto com os objetivos de paz no mundo e cultura universal ambiental,

---

<sup>41</sup> Cf. artigo 23, p. único da CRFB/88.

<sup>42</sup> O consórcio público foi criado em 6 de abril de 2005, sancionado pela Lei Federal 11.107, regulamentada pelo Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007

<sup>43</sup> Informações sobre a IALC em: <http://ialcworld.org/>. Acesso em 12 de setembro de 2008.

não se pode desprezar a problemática interna da prestação dos direitos fundamentais, nem tampouco a perspectiva externa de “solidariedade estatal de cooperação” ou “cooperação para além das fronteiras”. O desenvolvimento dos Estados e a proteção do meio ambiente estão na dependência de que a assistência mútua seja encarada como co-responsabilidade, ao lado do foco na observância das normas universais de Direitos Humanos.

Por outro lado, desenvolvimento sustentável é uma noção ética e solidária<sup>44</sup>, sendo certo que os ideais de desenvolvimento e preservação não são incompatíveis. Pode-se conciliar perfeitamente a tutela do meio ambiente com a premente necessidade de progredir. Essa é a tese do desenvolvimento sustentável, que se ocupa dos excessos na produção de riquezas, destrutiva da própria base dessa produção, diante da observação de ineficácia do sistema e necessidade de um novo paradigma que pressupõe a reconstrução valorativa da sociedade.

Nesse sentido, explica Karl Erik Eriksson<sup>45</sup> que “se os carentes são forçados a usar seus poucos recursos ineficazmente, já que não têm condições para investir em tecnologia e equipamento que poderiam ajudá-los a economizar estes recursos [...], os ricos provocam um impacto maior na sociedade global; porém tanto o luxo quanto a pobreza são destrutivos para a comunidade global”.

No “Estado Constitucional Cooperativo”, a postura eticamente comprometida e solidária pode ensejar cada vez mais a almejada consolidação de valores na sociedade, que uma vez se serviu da natureza como um bem gratuito à sua disposição, e após verificar que os bens naturais são finitos tende a deixar de agir de modo irresponsável e frear o consumo irracional. A constatação de que os recursos ambientais são finitos implicou uma reversão no rumo do desenvolvimento do indivíduo, vez que ao invés do consumo exagerado, orienta-se para que prepondere o consumo moderado<sup>46</sup>, responsável e solidário. Também, por outro lado, teve reflexos no conceito de soberania e no caminho do desenvolvimento do Estado, que

---

<sup>44</sup> CAMPELLO, L.G.B. *Reflexões sobre ética ambiental*. Anais do 1º Congresso de Direito e Engenharia Ambiental. Vitória-ES, 07 a 10 de novembro de 2007. Disponível em: [Http://www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/extra3.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/extra3.pdf). Acesso em 13 de setembro de 2008.

<sup>45</sup> ERIKSSON, Karl Erik. Ciência para o Desenvolvimento Sustentável. In CAVALCANTI, Clóvis (org.). *Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez, 1999. p. 97.

<sup>46</sup> Na reflexão de Renato Nalini: “Já não cabe estimular o *greed* (a incomensurável vontade de querer-ter-mais) do padrão norte-americano. O modelo, para Estados periféricos ainda detentores de recursos naturais, não pode ser o *get rich, borrow, spend and joy*. [...] O momento é de frear o consumo e de simplificar a existência”. NALINI, Renato. *Ética ambiental*. 2. ed., São Paulo: Millennium, 2003. p. 147.

a partir do século XX, tende a incorporar valores humanistas nos seus contornos e a se obrigar pelos problemas ambientais de natureza global e não apenas territorial.

## CONCLUSÃO

1. É fato incontestável que a chamada “crise ambiental” veio adquirindo proporções exponenciais e dimensão planetária nas três últimas décadas do século passado, quando a situação ecológica se impôs intensamente preocupante. Assim, a questão ambiental permeia diversos documentos internacionais que sem dúvida influenciaram a Constituição brasileira de 1988.
2. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito humano de 3ª geração e/ou dimensão, cujo valor que se pretende tutelar é a solidariedade. Importa aqui ressaltar que o direito ao meio ambiente nasce como produto da evolução histórica dos Direitos Humanos. A propósito pode-se inferir que a terceira dimensão, que surge com o fim da Segunda Guerra Mundial e a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), inaugura uma perspectiva de cooperação internacional, na qual, segundo Peter Häberle, o Estado se transforma no “Estado Constitucional Cooperativo”.
3. A importância crescente desta dimensão tem reflexos para as relações internas e externas dos países ensejando inúmeras práticas de cooperação interestatal e internacional com foco na redução dos problemas difusos, especialmente os ambientais. Na verdade, a cooperação transfronteiriça é um tema que estimula a capacidade criativa e inovadora dos estudiosos de Direito Constitucional e Direito Internacional Público, servindo para dar impulso a estes ramos do direito.
4. O que se coloca como resultado é a necessidade de uma visão ética e solidária para toda a humanidade. Nos últimos anos, restou claro que o mundo necessita não de uma ideologia única, mas de normas que contêm valores extraídos da sociedade mundial e que por isso possam ser reconhecidas como válidas interna e internacionalmente.
5. A busca por padrões éticos e solidários globais é uma das tarefas assumidas pela Organização das Nações Unidas – ONU, ao instituir o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente desde 1972, com vistas a alcançar uma cooperação internacional e nacional no contexto do desenvolvimento sustentável.

6. Do ponto de vista da sustentabilidade, uma reação ética e solidária não significa tomar posição contra o progresso, mas sim cooperar para não atingi-lo a qualquer custo. O desenvolvimento sustentável exige que se promova o bem-estar dos seres humanos (progresso econômico), mas com responsabilidade sobre a inevitável pressão na natureza que não pode ser sobrecarregada de modo a exaurir suas funções de suprimento e/ou fonte de recursos essenciais para a sociedade.

7. Para concluir os objetivos globais é preciso rever a noção de igualdade formal entre os Estados e reconhecer as diferenças entre os Estados desenvolvidos, em vias de desenvolvimento e menos desenvolvidos. Depreende-se pela lógica, que o tratamento diferenciado enseja responsabilidades também diferentes. Considerando a análise dos contornos teóricos do “Estado Constitucional Cooperativo”, em conjunto com os objetivos de paz no mundo e cultura universal ambiental, não se pode desprezar a perspectiva externa de “solidariedade estatal de cooperação” ou “cooperação para além das fronteiras”. O desenvolvimento dos Estados e a proteção do meio ambiente estão na dependência de que a assistência mútua seja encarada como co-responsabilidade, ao lado do foco na observância das normas universais de Direitos Humanos.

8. Finalmente, com a verificação da finitude dos bens naturais que confronta a prática consumista, surgiu mais um grande desafio da pregação ambientalista. Nesse conflito, as escolhas feitas pelo Estado e sociedade devem ser pautadas pela ética e solidariedade, em um ambiente de cooperação, pois no Estado Constitucional Democrático de Direito e Cooperativo não há como insistir em um modelo de desenvolvimento insustentável individual, cujas bases admitem a perda irreversível da natureza e comprometem a capacidade das próximas gerações de satisfazerem suas necessidades vitais. O paradigma ético e solidário enseja a realização efetiva da cooperação estatal interna e externa e a sensibilidade humana em relação ao futuro das gerações que estão por vir.

## REFERÊNCIAS

- AMBIENTE. *UE terá cláusula ambiental em seus acordos de comércio*. Europeus também confirmam exigência de madeira importada certificada. O ESTADO DE SÃO PAULO, 19 de setembro de 2008.
- ANTUNES, Paulo de Bessa Antunes. *Direito Ambiental*. 9. ed., rev., ampl. e atual., Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.
- ARAÚJO, Luiz Alberto David e NUNES, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2005.
- BARROSO, Luís Roberto. *Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas*. 5. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- BASTOS, Celso. *Curso de Direito Constitucional*. 19.ed., São Paulo: Saraiva, 1998.
- CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio. *Reflexões sobre ética ambiental*. Anais do 1º Congresso de Direito e Engenharia Ambiental. Vitória-ES, 07 a 10 de novembro de 2007. Disponível em: [Http://www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/extra3.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/extra3.pdf). Acesso em 13 de setembro de 2008.
- BERNARDO, Maristela. Impasses sociais e políticos em torno do meio ambiente. In: *Sociedade e Estado*, Brasília, n. 1, jan./jun., 1996.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1999.
- COUTINHO, Ronaldo do Livramento. Direito Ambiental das Cidades: Questões teórico-metodológicas. In: COUTINHO, Ronaldo do Livramento; ROCCO, Rogério (orgs.). *O Direito Ambiental das Cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.
- ERIKSSON, Karl Erik. Ciência para o Desenvolvimento Sustentável. In CAVALCANTI, Clóvis (org.). *Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez, 1999.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos Humanos fundamentais*. 9. ed. rev., São Paulo: Saraiva, 2007.



- GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Processo constitucional e direitos fundamentais*. 4. ed., São Paulo: RCS, 2005.
- HÄBERLE, Peter. *Estado Constitucional Cooperativo*. Tradução do original em alemão por Marcos Maliska e Lisete Antoniuk. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- HOBBSAWN, Eric. *A Era dos Extremos: O breve século XX: 1914-1991*. 2. ed., São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- KRELL, Andreas Joachin. *Discricionabilidade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais: um estudo comparativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.
- MÉSZÁROS, István. *Para além do capital*. São Paulo: Ed. Unicamp/Boitempo, 2002.
- MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. 1. ed., tomo I, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967.
- MOUCHET, Carlos; BECU, Zorraquin. *Introducción al Derecho*. 7. ed., Buenos Aires: Editorial Perrot, 1967, *apud*, NADER, Paulo. *Introdução ao estudo do direito*. 24. ed., ver. e atual., Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- NADER, Paulo. *Introdução ao estudo do direito*. 24. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- NALINI, Renato. *Ética ambiental*. 2. ed., São Paulo: Millennium, 2003. p. 147.
- NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- PIOVESAN, Flávia. *Proteção Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. In: *Direitos Fundamentais Sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. SARLET, Ingo Wolfgang (Org.), Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- SCHAFER, Jairo. *Classificação dos direitos fundamentais - do sistema geracional ao sistema unitário*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2005.
- SILVEIRA, Vladimir Oliveira; CONTIPELLI, Ernani. *Direitos Humanos Econômicos na perspectiva da Solidariedade: desenvolvimento integral*. In: *XVI Encontro Nacional CONPEDI*, 2008, Salvador - BA. Anais XVI Encontro Nacional do CONPEDI, 2008.

SILVEIRA, Vladimir. *Direitos Humanos e Desenvolvimento*. Palestra proferida nas Faculdades Metropolitanas Unidas – FMU, no dia 13 de agosto de 2008, dentro da semana jurídica que aconteceu entre os dias 11 e 15 de agosto de 2008.