

RECEBIDO EM: 16/11/2018

APROVADO EM: 08/08/2019

O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO SOB A ÓTICA DA NORMATIVIDADE DOS PRINCÍPIOS: A SOLUÇÃO CONSTITUCIONAL AO CONFLITO DOS PRINCÍPIOS DE ORDEM ECONÔMICA E AMBIENTAL

***THE RIGHT TO SUSTAINABLE DEVELOPMENT UNDER
THE PRINCIPLES OF REGULATION: THE CONSTITUTIONAL
SOLUTION TO THE CONFLICT OF PRINCIPLES OF
ECONOMIC ORDER AND ENVIRONMENTAL***

Lizziane Souza Queiroz Franco de Oliveira

Doutora em Direito pela Universidade Federal do Ceará - UFC.

Professora na Universidade Federal Rural do Semi-Árido - UFERSA.

SUMÁRIO: 1 A Constituição enquanto reflexo de valores da sociedade no tempo; 2 Os princípios na ordem constitucional; 2.1 Os princípios de ordem econômica; 2.2 Os princípios de ordem ambiental; 3 Direito ao desenvolvimento ; 3.1 O meio ambiente e o desenvolvimento: paradigmas contrapos-tos?; 3.2 Desenvolvimento como solução ao conflito normativo entre princípios de proteção ao meio ambiente e à ordem econômica; 4 Conclusão; Referências.

RESUMO: O presente artigo visa a analisar o desenvolvimento enquanto fundamento da República Federativa do Brasil como um princípio resultante da colisão de outros atinentes à ordem econômica e os de proteção ao meio ambiente. Por meio de uma abordagem descritiva, com pesquisa bibliográfica e documental, será analisada a importância do desenvolvimento ante à atividade planejadora do Estado, tendo como importante vetor a redução das desigualdades regionais com a promoção do desenvolvimento. A partir da concepção do desenvolvimento como princípio que alia a ordem econômica e ambiental, busca-se traçar a base principiológica da Constituição e a efetividade destas espécies normativas, tema que ainda é considerada uma árdua tarefa ao jurista. A partir da análise jurídica do desenvolvimento, e filiando-nos à corrente de que este só ocorre aliado à noção de sustentabilidade, acredita-se que quando se promove o fomento ao desenvolvimento da economia, visando à livre concorrência, à livre iniciativa, ao empreendedorismo, especialmente no planejamento das ações estatais, tem-se a proteção ao meio ambiente, das zonas de proteção ambiental e de todo o ambiente, seja ele natural ou urbano, efetivando, assim, o fundamento constitucional do princípio do desenvolvimento. E é neste desiderato que o presente estudo busca conciliar a atuação dos princípios de ordem ambiental e de ordem econômica sob o prisma do desenvolvimento, encarando este como uma direção à ser considerada quando da efetivação do planejamento do Estado.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento. Conflito. Princípios. Ordem Econômica. Ordem Ambiental.

ABSTRACT: The present article aims to analyze the development as the foundation of the Federative Republic of Brazil as a principle resulting from the collision of others related to the economic order and those of protection to the environment. Through a descriptive approach, with bibliographical and documentary research, the importance of development will be analyzed before the planning activity of the State, having as important vector the reduction of regional inequalities with the promotion of development. From the conception of development as a principle that combines the economic and environmental order, it seeks to outline the principiological basis of the Constitution and the effectiveness of these normative species, a subject that is still considered an arduous task to the jurist. Based on the legal analysis of development, and joining the current that this only occurs allied to the notion of sustainability, it is believed that when promoting the development of the economy, aiming at free competition, free initiative, entrepreneurship, especially in the planning of state actions, we have the protection of the environment, of

environmental protection zones and of the whole environment, whether natural or urban, thus effecting the constitutional foundation of the development principle. And it is in this desiderato that the present study seeks to reconcile the performance of the principles of environmental and economic order under the prism of development, facing this as a direction to be considered when the planning of the State.

KEYWORDS: Development. Conflict. Principles. Economic Order. Environment Order.

1 A CONSTITUIÇÃO ENQUANTO REFLEXO DE VALORES DA SOCIEDADE NO TEMPO

A vida em sociedade exige organização de seus mais variados aspectos: econômico, social, ambiental dentre outros. Da ideia de abrir mão de parcela de autonomia em busca de um ambiente em que estes fatores sejam equilibrados surge o que se entende por Estado moderno com todas as suas variações ideológicas. É daí que advêm a idéia de compilação de leis, de um corpo de normas ordenados destinados a reger a vida do cidadão. Em uma abordagem do pensamento moderno, temos o contrato social propugnado pelo teórico Rousseau (1997), o qual defendia a idéia de a sociedade, enquanto detentores do Estado em si, fazer um pacto com membros da própria sociedade escolhidos para representa-los e outorga-lhes poderes para conduzir a sociedade.

Com o moderno conceito de Constituição em meio a um Estado Liberal engloba preceitos de não intervenção do Estado na esfera individual do cidadão, imperando o livre arbítrio especialmente no setor econômico, a fim de que a economia de mercado se regesse por si só; o Estado só deveria interferir quando fosse imprescindível à manutenção da ordem e dos imperativos nacionais. Com o tempo, o aspecto social foi levado em consideração, em especial a partir do advento da Constituição Mexicana e da Alemã, a Constituição de Weimar, que passou a apreciar os aspectos inerentes aos cidadãos enquanto membros de uma coletividade. Era um novo Estado surgindo e tomando ares de socialismo.

A partir de então a Constituição passou a considerar não só as condutas tecno-burocráticas necessárias à organização do Estado, mas também, o lado social da coletividade. Passou-se a discutir conceitos importantes como dignidade humana, mínimo existencial, dentre outros aspectos que hoje permeiam e tira o sono de muitos economistas.

Neste sentido, a atual Constituição Federal de 1988 considera valores sociais como o da dignidade humana, o do direito ao trabalho, o direito à educação, ao meio ambiente sadio, sem desconsiderar os preceitos básicos em relação à economia tais como a função social da propriedade e a livre iniciativa.

É na esteira desses conceitos que a Constituição Brasileira, em seu aspecto normativo, é aqui considerada, compreender como tais normas concretizam-se frente à realidade social, bem como aos conflitos de interesses latentes das mais diversas ordens. Inclusive um conflito que vem ganhando grande destaque é o de ordem econômica *versus* o de ordem ambiental, face à grande preocupação como futuro da terra, preocupação essa que revela a nova ordem de preocupações jurídico-econômicas : o desenvolvimento¹.

Apesar de se tratar de um conceito já sedimentado no espírito jurídico das nações mundiais, somente com o advento da ameaça de extinção da vida humana na terra que tal conceito vem se tornando uma constante preocupação por parte dos economistas e ambientalistas de todo o mundo.

Sendo assim, este artigo busca investigar a hipótese de concretização do desenvolvimento a partir da conciliação entre princípios de ordem econômica e ambiental. O que se pretende explicar é que o desenvolvimento é um princípio constitucional de eficácia plena, devendo ser aplicado em toda e qualquer situação que envolva conflitos de ordem econômico-ambiental, a fim de garantir a satisfação dos direitos das duas ordens, sem prejuízo à humanidade, quer do ponto de vista econômico quer do ponto de vista ambiental.

Para tanto, analisaremos o desenvolvimento enquanto princípio, passível de aplicação, oriundo da conformação dos princípios de ordem econômica e ambiental.

2 OS PRINCÍPIOS NA ORDEM CONSTITUCIONAL

A Constituição nada mais é do que um reflexo dos valores inerentes à sociedade, cujo legislador cuidou em institucionalizá-los mediante a outorga de poderes da sociedade. A Constituição é um conjunto de diretrizes, de regras e princípios no dizer de Canotilho, advindos do povo para o

1 O princípio do desenvolvimento será aqui adotado nesta nomenclatura, e não como “desenvolvimento sustentável” por acreditar que não há direito ao desenvolvimento se este não for sustentável.

povo; e nada mais justo que esse mesmo povo faça parte do processo de concretização da Constituição (CANOTILHO, 2003, p. 58).

Isto porque não se deve encarar o Estado enquanto uma entidade superior, acima de quaisquer interesses partidários. É este o pensamento de Cristiane Derani (1997, p. 90). Segundo a autora, o Estado é uma entidade social influenciada pelas relações de poder; “sua democratização só é possível à medida que apresente instrumentos para uma maior participação da sociedade” (DERANI, 1997, p. 90).

Assim, tem-se que a Constituição só poderá ser efetivamente concretizada em todas suas nuances a partir de uma conscientização por parte da população: tanto no reconhecimento de seus direitos e deveres quanto da utilização dos instrumentos para a concretização destes direitos.

Como se vê, longa é a discussão acerca das normas jurídicas constitucionais. Nosso foco neste estudo são os princípios de ordem constitucional, especial os de ordem econômica e ordem ambiental, e como se relacionam frente ao caso concreto. É o que se passa a demonstrar.

2.1 OS PRINCÍPIOS DE ORDEM ECONÔMICA

Com o advento da atuação do estado no domínio econômico, as atenções se voltaram para o estudo do fato econômico atrelado ao Direito. Em sendo assim, acredita-se que dentro da Carta política existe a chamada constituição econômica, que diz respeito à forma de que o Estado atua na ordem econômica.

No aspecto econômico da Constituição, é possível detectar no art. 170 os “*valores sociais do trabalho e da livre iniciativa*” como fundamentos da República Federativa do Brasil e “*valorização do trabalho humano e livre iniciativa*” como fundamentos da ordem econômica, além dos incisos do referido artigo que contêm os valores acerca da soberania nacional, a propriedade e a função social da propriedade, a livre concorrência, a defesa do consumidor, a redução das desigualdades regionais e sociais, a busca do pleno emprego e o tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

Eros Roberto Grau (2003, p. 219) preceitua como princípios atinentes à ordem econômica, além dos já mencionados constantes no art. 170 da Constituição Federal, os princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), o

garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a liberdade de associação profissional ou sindical (art. 8º), a garantia do direito de greve (art. 9º), e ainda a integração do mercado interno ao patrimônio nacional (art. 219).

Na esteira da análise da ordem econômica em meio a Constituição, o presente estudo se deterá aos princípios atinentes à ordem econômica constantes no art. 170 da Carta Magna, em especial os princípios inerentes à propriedade privada, livre concorrência e a defesa do meio ambiente, até porque são os que nos interessam face à temática do desenvolvimento.

Fazendo uma breve análise do caput do art. 170 da Constituição², há alguns princípios que merecem destaque e que denotam sua característica essencialmente social. Valorização do trabalho humano é uma característica nítida do Estado Social frente às grandes desigualdades e injustiças sofridas pelo trabalhador. Não há como privilegiar o desenvolvimento de uma atividade que explore o trabalho e a força humana. Desta feita, o legislador procurou traçar na norma maior a proteção do trabalhador frente àqueles que detém os meios de produção.

A livre iniciativa atrelada à livre concorrência são primados da Constituição na ordem econômica e constitui um resquício do Estado liberal, além de ser de grande importância para o sistema capitalista.

Segundo Eros Grau (2003, p. 181) a livre iniciativa é

termo de conceito extremamente amplo; [...] a liberdade de iniciativa econômica não se identifica apenas com a liberdade de empresa. Pois é certo que ela abrange todas as formas de produção individuais e coletivas.

Esta liberdade atrelada à livre iniciativa enquanto princípio econômico também não deve ser entendida como a plena e total liberdade do empresário e da sociedade em atuar desenfreadamente em qualquer ramo de atividade econômica e de qualquer jeito. Isto não pode nem é consagrado pela constituição até porque não se pode privilegiar as práticas anticoncorrenciais e predatórias que acabam por prejudicar o pequeno empresário que deseja disputar sua vaga no mercado - além de desfavorecer o consumidor.

² A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano, na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios

O princípio da livre iniciativa deve ser encarado como uma forma moderada de dar liberdade aos agentes econômicos e de, por meios lícitos, alcançar sua fatia do mercado. Isto porque a carta constitucional não reprime o poder econômico – tendo este como uma situação de fato, até porque em uma economia aberta não há como combater nem evitar tal situação; o que a Constituição reprime e combate veementemente é o abuso deste poder, por meio do qual o agente dominante atua de forma predatória, eliminando a concorrência e podendo atuar exclusivamente - ou quase que exclusivamente - em seu setor.

Já o princípio da propriedade privada, segundo Morais (1999, p. 12), *prima facie*, é um princípio de ordem econômica. Associado ao princípio da função social, é tutelado pela Constituição em dois momentos em especial: primeiro, garantindo o direito individual de propriedade, incumbindo-lhe de promover a destinação social de sua propriedade; em segundo lugar, quando o firmou como diretriz para a ordem econômica, configurando a função social da propriedade como força motriz dessa ordem.

De acordo com Eros Grau (2003, p. 207) o princípio da função social da propriedade nos remete à ideia de propriedade privada. Esta deve ter como pressuposto uma função social. Para o autor, este princípio é um direito e ampara-se no art. 5º, XXII e XXIII da Constituição Federal, especialmente quando o texto constitucional deixa claro que se garante o direito de propriedade e que esta atenderá a sua função social. Afirma, ainda, que a propriedade é tratada como direito individual.

Tratar a função social da propriedade como um direito à propriedade privada é pensar em um meio de proteção ao indivíduo de possuir o mínimo de subsistência individual e familiar. Ou seja, exercer o direito de propriedade enquanto direito destinado à uma função social ou para sua própria subsistência é direito garantido constitucionalmente.

Ainda em relação aos princípios relacionados ao caput do art. 170 atinentes à ordem econômica, há ainda a preservação ao meio ambiente. Apesar de tecnicamente tais conceitos – ecologia e economia – andarem por caminhos opostos, a Constituição de 1988 já revela a preocupação em aliar o meio ambiente saudável ao desenvolvimento econômico, de forma a minimizar os males acarretados tanto de um quanto de outro devido suas atuações na esfera de um e de outro.

Na classificação do constitucionalista português J.J. Gomes Canotilho (2003), o princípio de defesa do meio ambiente é princípio de

ordem impositiva, funcionando como norma diretriz dotada de caráter constitucional reformador, que segundo Eros Grau (2003, p. 219), justifica a reivindicação pela realização de políticas públicas.

O princípio da defesa do meio ambiente, enquanto princípio diretivo, nos leva a crer que serve como meio conformador dos demais princípios da ordem econômica, além de traçar meios para a sua concretização. Isto porque além de ser explícito quando determina que se deve, em meio às atividades econômicas, salvaguardar o meio ambiente, também revela uma verdadeira características de ordenar os demais princípios econômicos de forma a atuar com um limite, que é a proteção do meio ambiente.

A salvaguarda deste bem é que vai conferir o mínimo de dignidade humana à sociedade; a livre iniciativa e a função social da propriedade poderão ser exercidos em sua totalidade, lembrando-se que o ataque desmedido ao meio ambiente será condenado e punido, inclusive pelos próprios instrumentos constitucionais puramente ecológicos, tais como os do art. 225.

Desta feita, fazendo um interrelacionamento entre os princípios estudados, quais sejam o da livre iniciativa, o da função social da propriedade e o da defesa do meio ambiente, não se deve perder de vista a noção de qualidade de vida e da liberdade que o indivíduo possui para explorar qualquer ramo da economia, desde que pautados pelo bom senso e pela razoabilidade.

Com a Constituição de 1988, o legislador procurou definir parâmetros legais de atuação da iniciativa privada, intervindo no domínio econômico caso fosse necessário. A proteção ao meio ambiente é assunto vasto que merece ser contemplado em tópico próprio, especialmente em relação aos seus princípios, como veremos agora.

2.2 OS PRINCÍPIOS DE ORDEM AMBIENTAL

Adentrando na esfera do que seria considerado ambiental, tem-se a postura adotada pela Constituição acerca do que seria esta “ordem ambiental”.

A consagração dos direitos relacionados a um meio ambiente saudável no seio da Constituição Federal de 1988 vem por meio do Capítulo VI do Título VIII, sobre a “Ordem Social”.

Mas essa menção ao meio ambiente no Título VIII, sobre a “Ordem Social” não é a única em meio à Constituição Federal; neste ponto está concentrado o núcleo constitucional de proteção ao meio ambiente, o que

não quer dizer que a tutela ao meio ambiente se esgota no dispositivo Art. 225 da Constituição Federal.

A Constituição está cheia de menções indiretas à proteção ao meio ambiente. A partir do momento no qual o legislador conferiu competência à todos os entes federativos para que pudessem legislar acerca de matéria ambiental, tem-se a nítida preocupação *in loco* com o meio ambiente e sua preservação, ainda que esta competência seja de forma suplementar.

O histórico constitucional de proteção ambiental é recente; entretanto, na legislação ordinária a preocupação já data de algum tempo, especialmente com a edição da Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que instituiu a política nacional do meio ambiente, destinada a proteção e uso racional do meio ambiente aliado ao desenvolvimento sob a ótica econômica.

José Afonso da Silva (2004, p. 47) afirma que

[...] há muitos outros dispositivos em que os valores ambientais se apresentam sob o véu de outros objetos de normatividade constitucional [...] são dispositivos com valores do meio ambiente em penumbra constitucional, passíveis de descoberta, que demanda pesquisa atenta na Constituição.

A partir do artigo 225 da Constituição³, verifica-se conceitos ricos em conteúdo e que dão margem para serem interpretados de varias formas. Por exemplo, a noção de meio ambiente ecologicamente equilibrado é uma inovação do legislador constituinte que nos remete à qualidade de vida, novamente mencionada pelo mesmo.

Ainda segundo Jose Afonso da Silva (2004, p. 47), o caput deste artigo revela “a norma princípio, a norma – matriz, substancialmente reveladora do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

O conceito de meio ambiente na Constituição tem sido aprimorado conforme os enunciados dos especialistas neste assunto, bem como da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. O voto do Ministro Celso de Melo, por exemplo, informa que o

3 Art. 225. Todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Publico e à coletividade o dever de defende-lo e preserva-lo para as presentes e futuras gerações

direito ao meio ambiente é um típico direito de terceira geração que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano, circunstância essa que justifica a especial obrigação – que incumbe ao Estado e à própria coletividade – de defendê-lo e preservá-lo em benefício das presentes e futuras gerações (*apud* AFONSO, 2004, p. 20).

Segundo José Afonso (2004, p. 20), o conceito de meio ambiente, nas palavras do autor, há de ser generalizado, de forma a envolver tanto a natureza original quanto a natureza artificial, e ainda os bens culturais correlatos, além da água, do solo, do ar, da flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico. Seria o meio ambiente

[...] a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais” (AFONSO, 2004, p. 20).

Vê-se então que o legislador privilegiou a conceituação de meio ambiente não somente no aspecto da natureza enquanto bem natural, essencial à qualidade de vida, mas também, em respeito a essa mesma qualidade de vida, considerou também outros aspectos que são típicos da própria natureza humana, tais como o bem histórico – cultural, dentre outros elementos.

Já no parágrafo primeiro, o legislador incumbiu ao poder público a responsabilidade para assegurar e efetivar este direito. Tratou-se de verdadeira institucionalização do direito ao meio ambiente sadio, com incumbência conferida ao poder público para a concretização desse direito, seja por meio de políticas públicas ou por meio da atuação de seus órgãos públicos.

A própria estrutura orgânica do poder executivo direcionada ao meio ambiente, tais como IBAMA, CONAMA, órgãos integrantes do SISNAMA, está direcionada a preservar o meio ambiente. Claro é que a concretização de tais políticas não tem sido totalmente eficaz; fato é que o meio ambiente é uma preocupação cada vez mais latente. Entretanto, o conjunto de esforços, tanto do órgão federal quanto dos órgãos estaduais, já significa uma forte inclinação à, no mínimo, uma tentativa de combater a depredação ambiental.

O que se deve levar em consideração também quando da análise do tratamento constitucional dado ao meio ambiente é o fato de ele ser considerado um direito não somente individual, mas também transindividual, tendo em conta que é direito de todo cidadão ter um meio ambiente saudável, atinente a boa qualidade de vida, tanto como indivíduo quanto como membro da coletividade.

Esse dever de proteção ambiental, tanto individual quanto transindividual, vem despertando a consciência de toda a população tanto dos setores doutrinários, quanto do político, científico e da sociedade como um todo. Inclusive compreender o direito ao meio ambiente como um direito fundamental vem sendo uma tendência cada vez mais crescente por parte do legislador brasileiro.

A interpretação dada aos dispositivos constitucionais em consonância com a legislação esparsa atinente ao meio ambiente considera o direito ao meio ambiente como um direito fundamental, parte essencial do mínimo necessária a uma vida digna, inerente a qualquer cidadão, seja em sua condição individual, seja em sua condição de membro da sociedade.

Dentre os regramentos ambientais estabelecidos no seio da constituição, bem como sua remissão na legislação esparsa, encontram-se os princípios de ordem ambiental que regem toda a aplicação e efetividade das políticas ambientais traçadas pelo poder público.

Além disso, os princípios podem estar contidos ainda na sociedade de forma implícita, sem remissão direta da norma institucionalizada. Isto não quer dizer que não se deve levá-los em consideração; o próprio convencimento do Juiz, ao se basear nas normas e em seu conhecimento de mundo, está impregnado de conceitos valorosamente relevantes à sociedade como um todo.

De acordo com Cristiane Derani (1997, p. 156), os princípios ambientais “são construções teóricas que visam a melhor orientar a formação do direito ambiental, procurando denotar-lhe uma certa lógica de desenvolvimento, uma base comum presente nos instrumentos normativos”. Muitos dos princípios que são utilizados a fim de orientar as políticas públicas ambientais e concretização do direito ao meio ambiente saudável também são utilizados em outros setores e pra implementação de outros direitos que não ambientais, inclusive os de direito econômico.

Tal fato não é de se estranhar haja vista ser o meio ambiente fonte primária de recursos para o desenvolvimento econômico. Tanto é que o fito deste trabalho é exatamente analisar esse aspecto dialético da repercussão

dos efeitos das normas econômicas e ambientais, como é o caso do princípio da cooperação, pelo qual se entende que o meio ambiente deve ser protegido por meio do conjunto de esforços da sociedade e do Estado.

Segundo Cristiane Derani (1997, p. 157)

uma ampla informação e esclarecimento dos cidadãos bem como um trabalho conjunto entre organizações ambientalistas, sindicatos, indústria, comércio e agricultura é fundamental para o desenvolvimento de políticas ambientais efetivas e para a otimização da concretização de normas voltadas à proteção do meio ambiente.

Ao analisar esse princípio sob o ponto de vista constitucional, tem-se a opção do legislador em ressaltar o importância da população na concretização e efetivação das políticas ambientais traçadas em prol da defesa do meio ambiente; como mencionado anteriormente, até mesmo os instrumentos de proteção e defesa de vários bens, inclusive o meio ambiente, são acessíveis à sociedade, como é o caso da Ação Civil Pública.

Como se pode constatar, a ordem ambiental na Constituição foi uma grande inovação por parte do legislador; considerar o ambiente equilibrado como um bem a ser tutelado constitucionalmente, e ainda mais, erigí-lo a ponto de ser considerado um direito fundamental, foi um grande avanço no qual todos saíram ganhando.

Tamanha a preocupação com a defesa do meio ambiente que no próprio título acerca da ordem econômica o legislador o contemplou com o intuito de servir como princípio diretivo da ordem econômica, de modo que toda a estrutura econômica atue a fim a preservar e manter a qualidade de vida sob a ótica do meio ambiente sadio.

A consagração de princípios regendo os valores sociais de proteção ao meio ambiente retratam mais uma vez a normatividade inerente aos princípios, como bem destacado neste estudo. É neste sentido que consideraremos também os princípios atinentes à ordem ambiental, como espécies normativas que representam a institucionalização dos valores sedimentados na sociedade e, portanto, que devem ser efetivadas.

3 DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

O “direito ao desenvolvimento” tem originado debates e levantado muitas expectativas na conjuntura contemporânea, tendo em vista a

disparidade ainda existente entre o crescimento econômico e social no mundo. Ele é defendido por Haquani (*apud* MELLO, 1992) como um conjunto de princípios e regras com base na ideia de que o ser humano, enquanto indivíduo ou membro do corpo social, “poderá obter, na medida do possível, a satisfação das necessidades econômicas, sociais e culturais indispensáveis a sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade”.

A Organização das Nações Unidas - ONU, em sua Declaração sobre o Direito do Desenvolvimento de 1988, prenuncia que o direito ao desenvolvimento é uma prerrogativa inalienável, em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, podendo a ele contribuir e dele desfrutar, para que, assim, os direitos humanos possam ser eficientemente realizados.

Embora, a princípio, o processo de democratização inclua em seu bojo o conceito de desenvolvimento como pressuposto básico, para Ignacy Sachs (1998, p. 151),

desenvolvimento e democratização se confundem enquanto processo histórico, desde que uma acepção larga seja dada ao segundo termo”. Continua ao afirmar que o desenvolvimento, “para além de uma simples instauração (ou restabelecimento) do Estado de Direito e das instituições de governança democrática, a democratização é também o aprofundamento, jamais terminado, da democracia no cotidiano, do exercício da cidadania com vistas à expansão, à universalização e à apropriação efetiva dos direitos de segunda e terceira gerações.

Nesse contexto, o desenvolvimento sob o ponto de vista do Direito é meta a ser alcançada que não se localiza somente no mundo das ideias, mas no mundo concreto. Assim, a busca pela realização do desenvolvimento deve ser referência tanto para os membros de Executivo e Legislativo, como também para o intérprete do Direito. Ele requer um arcabouço de medidas políticas, sociais e econômicas, as quais devem necessariamente se inter-relacionar para que haja um mínimo de sistematização dessas estratégias, de modo que o crescimento sócio-político-ambiental das cidades seja proporcional e sustentável.

Tal como exposto, o desenvolvimento, enquanto direito fundamental, tem como titular a nação, a sociedade coletivamente considerada; a definição material do desenvolvimento e sua concretização partiriam das

peculiaridades inerentes a cada sociedade, até porque o próprio conceito de desenvolvimento é flutuante; variável no espaço e no tempo; estabelecido de acordo com as circunstâncias que irão definí-lo.

O Estado, neste contexto, deve encabeçar prestações positivas (ações) e negativas (abstenções) em prol da garantia e defesa dos direitos fundamentais. O direito do desenvolvimento, assim, para ser fruído, deve ter como base a disponibilização, efetivação e concretização – todos vistos sob um ponto de vista global – de políticas públicas por parte do Estado.

A Organização das Nações Unidas, em seu relatório sobre o “Estado das cidades das América Latina e do Caribe” (ONU, 2012), suscita que a noção de desenvolvimento e prosperidade seja mais abrangente. Aponta, assim, para um novo perfil para as cidades do século XXI, especialmente focando nas pessoas. Tanto é que foi lançado um índice pela ONU – HABITAT, denominado índice de prosperidade, que leva em consideração cinco áreas da vida das pessoas nas cidades: produtividade, infraestrutura, igualdade, qualidade de vida e sustentabilidade ambiental. A noção de desenvolvimento – indissociável do termo sustentável – para a ONU conjuga a integração plena da promoção da prosperidade, bem-estar e proteção do meio ambiente (ONU, 2012).

O desenvolvimento, portanto, remete às noções de crescimento econômico e progressividade da qualidade de vida, não obstante tradicionalmente a elevação econômica tenha sido dissociada da social. Assim, as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento devem dispor do que o legislador constituinte prescreveu, sempre buscando medidas de ordem econômica em favor do desenvolvimento do ser humano, isolado e socialmente.

3.1 O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO: PARADIGMAS CONTRAPOSTOS?

Talvez o desafio empírico mais expressivo da modernidade seja compatibilizar interesses não raras vezes contrapostos, tais como as restrições ecológicas trazidas por determinados projetos econômicos.

Especificamente quanto à sustentabilidade, ela exige que se passe da gestão dos recursos para a gestão da própria humanidade. Se o objetivo é viver de forma mais próxima da capacidade de suporte dos recursos naturais, deve-se assegurar que os produtos e processos da natureza sejam utilizados numa velocidade que permita sua regeneração. A defesa da ideia

de que a tecnologia é capaz de alongar a regeneração de variados bens ambientais, respalda ações sociais que consideram a produção de matéria prima como uma parte inexpressiva da economia. É imprescindível, contudo, atentar para os limites do capital natural, considerando os indetermináveis reflexos sociais decorrentes da exaustão de certo recursos, tais como a água. Nesse sentido, a partir da análise do Relatório Brundtland, Hans Michael Van Bellen (2003, p. 72) observa-se que

o imperativo econômico convencional, maximização da produção econômica, deve ser restringido em favor dos imperativos sociais (minimização do sofrimento humano atual e futuro) e ecológicos (de proteção da ecosfera). O desenvolvimento sustentável depende então de reduzir a destruição ecológica, principalmente através da diminuição das trocas de energia e matéria-prima dentro da economia. Neste sentido, a sustentabilidade para os autores se assemelha à proposta do Material Inputs per Service (MIPS), de desmaterialização da economia e do aumento da qualidade de vida, principalmente para a maioria mais pobre do mundo. Pela primeira vez o meio ambiente e a equidade se tornam fatores explícitos dentro da questão do desenvolvimento.

A partir desse ponto de vista, embora o capital natural seja fundamental para a continuidade da espécie humana sobre a Terra, estudos demonstram uma população e consumo médio desproporcionalmente crescente e, ao mesmo tempo, o decréscimo dos recursos ambientais. Nesse contexto, é importante criar as noções de “sustentabilidade forte ou fraca” a partir da quantidade de capital natural é demandado para a manutenção dos sistemas que alimentam as necessidades humanas.

Discute-se, pois, a sustentabilidade do desenvolvimento a partir de diversas perspectivas: os limites da livre iniciativa; a redistribuição de renda; o empoderamento das populações mais vulneráveis; os limites ao consumo; a construção de políticas públicas que tenham o condão de impactar no bem-estar social.

3.2 DESENVOLVIMENTO COMO SOLUÇÃO AO CONFLITO NORMATIVO ENTRE PRINCÍPIOS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E À ORDEM ECONÔMICA

Assegurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado é, invariavelmente, promover a sadia qualidade de vida. Entretanto, dentro da atual concepção de qualidade de vida, está englobado o bem estar econômico, pois a sociedade em que vivemos hoje é tipicamente de consumo. A característica

primordial do desenvolvimento é a busca contínua da conciliação entre o desenvolvimento, a preservação ecológica e a qualidade de vida do homem.

Neste âmbito tem-se que, sempre que o homem percebeu que devia produzir, buscou como matéria-prima para tal feito, a natureza, tornando-a uma fonte de recursos para efetivarem suas produções. A partir desta preocupação, surge o direito ambiental a fim de interceder por tais recursos, e, como inevitável consequência econômica, a procura pelos recursos naturais gerou uma elevação no custo do produto, que gera impacto para a sociedade.

Reportando-nos mais uma vez ao conceito de qualidade de vida, é justamente sobre ele que o Direito Ambiental procura se debruçar: a perspectiva de uma vida mais digna, confortável, tanto do ponto de vista social quanto econômico é o escopo pretendido pelo Direito Ambiental. Dentro deste contexto, identificamos dois protagonistas: a natureza, entendida como riqueza coletiva e esgotável, e do outro lado, aqueles que possuem a riqueza individual e criável.

É justamente a adequação destes dois protagonistas a grande questão na conciliação entre economia e ecologia. A economia lida com bens que podem ser valorados segundo sua utilidade: uma escova, um carro, uma casa. Já a ecologia, lida com bens de valoração imensurável. A grande questão entre a economia e a ecologia é justamente esta: a valoração dos bens naturais. Para que pudéssemos valorar os recursos naturais, e repassá-los aos consumidores, por demais inviável seria a comercialização de todo e qualquer produto. A idéia do desenvolvimento aí se insere por procurar não repor a natureza de uma forma econômica, mas sim, de uma forma própria, natural, porém com vistas a sua repercussão na economia. Não se pode extinguir o uso dos recursos naturais como matéria-prima à produção dos bens de consumo; porém, não se pode também tal processo de industrialização atuar desenfreadamente sem pensar na peculiaridade “não renovável” que possui os recursos naturais.

O desenvolvimento surge neste contexto para tentar adequar estas duas necessidades de nossa realidade, e de uma forma ainda que indireta, garantir que as futuras gerações gozem e preservem deste bens que hoje nós desfrutamos.

Para se tentar alcançar tal objetivo, o Estado se viu no dever de garantir tal direito às futuras gerações de usufruir dos recursos naturais. Um dos meios que o Estado possui para intervir na economia

de forma a preservar os direitos ambientais é através da regulação; esta é quem irá permitir ao Estado orientar como se deve conduzir a economia para se alcançar o desenvolvimento.

Em conformidade ao pensamento de Alexy (1999, p. 89), tem-se que quando da análise de um caso no qual dois princípios entram em conflito, a técnica usualmente recorrida é a da ponderação dos bens, haja vista os princípios serem “mandados de otimização” os quais não podem ser rejeitados do ordenamento jurídico frente a uma situação de conflito.

Desta feita, em análise aos princípios da seara econômica e da seara ambiental há o conflito de princípios constitucionalmente considerados. Como vimos acima, a seara ambiental, apesar de tardia sua consideração pelo legislador original, é consagrada até mesmo na ordem econômica.

Ao considerar o direito ao meio ambiente sadio, o legislador encenou a nítida preocupação com a proteção ao meio ambiente; já quando considera este mesmo direito na ordem econômica, tem-se a preocupação do legislador em ordenar a atividade econômica no país de forma justa e racional, visando a proteção ambiental em face ao desenvolvimento econômico.

Ressalta de importância o papel do Estado em meio a tal solução desta lide de princípios. Sendo os princípios uma retratação dos valores da sociedade, é o Estado, que mediante sua atuação na sociedade, procura efetivar e concretizar esses valores por meio do poder legislativo, responsável pela institucionalização dos mesmos.

Desta forma, ressaltando o importante papel do Estado como concretizador e efetivador dos valores inerentes à sociedade, bem como sua institucionalização, importante se faz o conhecimento do contexto que o Estado está inserido para que então possa consagrar o princípio (aqui tido por nos como princípio) do desenvolvimento.

Em se tratando de dois princípios, vê-se que quando de seus conflitos, valendo-se da técnica da ponderação de bens, o aplicador do direito poderá valer-se de um ou de outro, sem necessariamente retirá-los do ordenamento jurídico assim como acontece com o conflito de regras.

Em vez de escolher um face à minimização dos efeitos do outro, pode-se recorrer a uma outra espécie normativa, de mesmo gênero,

que conforme os anseios tanto de um princípio quanto de outro. É possível utilizar o princípio do desenvolvimento como uma alternativa ao conflito de princípios da ordem econômica e da ordem ambiental, porque o próprio corresponde aos anseios de ambos.

De acordo com Cristiane Derani (1997, p. 239), “um novo ângulo de se observar o desenvolvimento econômico, inserindo outros fatores na formação de políticas públicas, e conformado pela presença do capítulo do meio ambiente na Constituição Federal”.

Tendo a idéia de desenvolvimento como sendo sustentável, tem-se o a ideia da qualidade de vida obtida a partir da liberdade de fruir bens de uso comum.

A possibilidade de usufruir de riquezas sociais, externalidades, produzidas ou asseguradas na prática econômica, é um indicador de melhoria da qualidade de vida. Trata-se de uma satisfação advinda do exercício da liberdade de fruir de bens de uso comum, como áreas verdes, paisagens, lugares de recreação adequados, tais como praias apropriadas ao banhista, etc (DERANI, 1997, p. 239).

O meio ambiente sustentável é retratado na Constituição a partir de exigências mínimas traçadas pelo legislador quando do exercício da atividade econômica. Como bem repisado aqui, a defesa do meio ambiente contido no art. 170 acerca da ordem econômica já é uma consagração nítida do princípio do desenvolvimento pelo legislador. A Constituição, ao consagrar o estudo prévio de impacto ambiental em atividades consideradas de alto risco, denotou a preocupação num possível conflito no qual o desenvolvimento econômico estaria comprometido pela preservação do meio ambiente, e vice-versa.

Desta concretização pelo legislador constitucional, temos que o conflito entre os princípios de ordem econômica e ambiental são solucionados pelo princípio do desenvolvimento.

Ainda é latente a resistência dos empresários quanto à efetividade das medidas adotadas pelo legislador constitucional assim como os ambientalistas que acham sempre que as medidas adotadas pelo Estado quando da intervenção no domínio econômico é sempre insuficiente. Tal concretização pode efetivar-se mediante a implementação de políticas públicas através de normas constitucionais que busquem a proteção do meio ambiente aliado ao crescimento econômico sustentável.

A preservação do meio ambiente é pré-requisito essencial à promoção da sadia qualidade de vida, assim como é inerente ao homem a sua constante necessidade de evolução econômica: utilizar destas duas necessidades e conformá-las de modo racional é o objetivo preconizado pelo princípio do desenvolvimento, que sabiamente o legislador constitucional tratou de institucionalizar.

4 CONCLUSÃO

A passagem do modelo de Estado liberal para o modelo de Estado intervencionista é marcada por profundas alterações, destacando-se o papel assumido pelo Estado na seara das atividades econômicas e na defesa do meio ambiente, de seus valores e princípios. Hodiernamente, não há dúvidas acerca da importância que possui o meio ambiente para o desenvolvimento pleno e harmônico da sociedade, tanto das presentes quanto das futuras gerações. É reconhecida, ainda, a relevância auferida pelas atividades econômicas para evolução da sociedade moderna.

Sendo assim, o Estado atua de modo a propiciar a efetivação de um equilíbrio entre o uso dos recursos naturais, o crescimento econômico e o desenvolvimento da sociedade. Nesse contexto é inserida a idéia de desenvolvimento, enquanto meio capaz de permitir a coexistência pacífica entre a preservação ambiental e o desenvolvimento econômico.

Os agentes econômicos, direcionando-se rumo ao desenvolvimento, devem buscar realizar as suas atividades com respeito ao princípio da preservação ambiental. Os recursos naturais, portanto, devem ser utilizados racionalmente, suprimindo as necessidades das presentes gerações, sem prejudicar o desenvolvimento daquelas que ainda estão por vir.

Os direitos fundamentais, obtidos pelos cidadãos após históricas lutas sociais, podem ser definidos como direitos de defesa dos indivíduos que buscam assegurar aos mesmos uma vida digna, tolhendo a prática de atos arbitrários pelo poder público.

A doutrina moderna revela a existência de três gerações distintas de direitos fundamentais. Tais gerações não se anulam umas as outras, ou seja, a geração mais moderna não anula por completo os preceitos daquela que a antecede. O que ocorre é a fusão de tais direitos, a interpenetração de suas gerações possibilitando a sua evolução e aprimoramento.

O Brasil, revelando sua preocupação e conscientização acerca da tutela ambiental, adota em sua carta política os princípios ambientais e

do desenvolvimento. O artigo 225, caput, da Constituição Federal relata 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”.

Além de preocupar-se com o meio ambiente e sua preservação, a Constituição Federal busca assegurar o desenvolvimento econômico do país tutelando princípios como o da livre concorrência e da livre iniciativa. É exatamente nessa conjuntura que se insere o princípio do desenvolvimento. O referido princípio busca alcançar um ponto de equilíbrio, evitando o exercício arbitrário dos princípios econômicos em detrimento da preservação ambiental; se assim não fosse efetivar-se-ia o caos social total.

Como vimos ao longo de todo o estudo, os princípios de ordem econômica e de ordem ambiental são igualmente importantes e necessários para a obtenção do mínimo de dignidade humana necessário ao cidadão enquanto membro da coletividade. Esperamos ter alcançado o objetivo do presente trabalho que seria apresentar o desenvolvimento como uma opção ao conflito de princípios da ordem econômica e da ordem ambiental, ao invés de ter que consagrar um em detrimento dos efeitos do outro.

Até porque o princípio do desenvolvimento é conceito considerado internacionalmente, e que vem sendo adotado de forma a conciliar os anseios tanto dos econômicas quanto dos ambientalistas, procurando desta forma consagrar e efetivar uma sociedade justa, com iguais oportunidades a todos, e principalmente, usufruindo de uma boa qualidade de vida advinda de um meio ambiente sadio e preservado.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos Constitucionais, 1999.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

BELLEN, Hans Michael Van. Desenvolvimento Sustentável: uma descrição das principais ferramentas de avaliação. *Ambiente e Sociedade*. v. VII, n. 1, p. 67-88, São Paulo, 2003.

- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988*. Brasília, 1988.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. Coimbra: Coimbra, 1994.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 2003.
- DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.
- DWORKIN, Ronald. *Taking rights seriously*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2002.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- GUASTINNI, Ricardo. *Distinguendo. Estudios del teoria y metateoria del derecho*. Tradução de Jordi Ferrer i Beltran. Barcelona: Editorial Gedisa, 1999.
- MELLO, Celso D. Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. v.1 , 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.
- MORAIS, Jose Diniz. *A função social da propriedade e a Constituição de 88*. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do contrato Social*. Coleção os grandes pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1997.
- SACHS, Ignacy. O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos. *Estudos Avançados*. v. 12, n. 33, p. 149-156, São Paulo, 1998.
- SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3. ed. São Paulo, Malheiros, 1998.
- SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2004.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Teoria dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro, Renovar, 1999.
- UNIDAS, Organização das Nações. *Estado de las Ciudades de America Latina y El Caribe 2012: rumbo a una nueva transación urbana*. Rio de Janeiro: ONU Habitat, 2012. Disponível em: <https://fernandonogueiracosta.files.wordpress.com/2012/08/estado-da-cidades-da-amc3a9rica-latina-e-do-caribe_2012.pdf>

