

TÍTULO I

O MEIO AMBIENTE COMO OBJETO DO DIREITO

Capítulo I

Meio Ambiente

1. Conceito de meio ambiente. 2. Aspectos do meio ambiente. 3. Meio ambiente do trabalho. 4. A qualidade do meio ambiente. 5. Desenvolvimento econômico e meio ambiente. 6. Sustentabilidade.

1. Conceito de meio ambiente

A palavra “ambiente” indica a esfera, o círculo, o âmbito que nos cerca, em que vivemos. Em certo sentido, portanto, nela já se contém o sentido da palavra “meio”. Por isso, até se pode reconhecer que na expressão “meio ambiente” se denota certa redundância, advertida por Ramón Martín Mateo, ao observar que “se utiliza decididamente a rubrica *Derecho Ambiental* em vez de *Derecho del Medio Ambiente*, abandonando uma prática linguística pouco ortodoxa que utiliza cumulativamente expressões sinônimas ou, ao menos, redundantes, no que incide o próprio legislador”.¹ Em Português também ocorre o mesmo fenômeno, mas essa necessidade de reforçar o sentido significante de determinados termos, em expressões compostas, é uma prática que deriva do fato de o termo reforçado ter sofrido enfraquecimento no sentido a destacar, ou, então, porque sua expressividade é mais ampla ou mais difusa,

1. Ramón Martín Mateo, *Derecho Ambiental*, p. 71, que é um bom livro sobre o assunto, pioneiro, ao menos, no que tange à abordagem sistemática da matéria jurídica sobre o ambiente.

de sorte a não satisfazer mais, psicologicamente, a ideia que a linguagem quer expressar. Esse fenômeno influencia o legislador, que sente a imperiosa necessidade de dar aos textos legislativos a maior precisão significativa possível; daí por que a legislação brasileira, incluindo normas constitucionais, também vem empregando a expressão “meio ambiente”, em vez de “ambiente”, apenas.

Em Italiano, contudo, só se emprega a palavra “ambiente”, que, segundo Massimo Severo Giannini, corresponde a três noções:

I – a de ambiente enquanto paisagem, incluindo tanto as belezas naturais como os centros históricos, parques e florestas;

II – a de ambiente como objeto de movimento normativo ou de ideias sobre defesa do solo, do ar e da água;

III – a de ambiente como objeto da disciplina urbanística.²

O *ambiente* integra-se, realmente, de um conjunto de elementos naturais e culturais, cuja interação constitui e condiciona o *meio* em que se vive. Daí por que a expressão “meio ambiente” se manifesta mais rica de sentido (como conexão de valores) do que a simples palavra “ambiente”. Esta exprime o conjunto de elementos; aquela expressa o resultado da interação desses elementos. O *conceito de meio ambiente* há de ser, pois, globalizante, abrangente de toda a Natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico.

O meio ambiente é, assim, 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.³

2. Massimo Severo Giannini, “Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* 2/680.

3. Sobre isso é expressiva a Sentença 210/1987 da Corte Constitucional italiana, quando observa que “va riconosciuto lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia della collettività e di creare cioè istituti giuridici per la sua protezione. Si tende, cioè, ad una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. Ne deriva la repressione del danno ambientale che costituisce offesa al diritto che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente”. O texto está em Giorgio Conti, *La Valutazione di Impatto Ambientale*, pp. 4-5, nota 9, que acrescenta: “Questa sentenza osserva che l’ambiente, nonostante possa essere fruibile in

Por isso é que a preservação, a recuperação e a revitalização do meio ambiente hão de constituir uma preocupação do Poder Público e, conseqüentemente, do Direito, porque ele forma a *ambiência* na qual se move, desenvolve, atua e se expande a vida humana.

2. Aspectos do meio ambiente

O conceito mostra a existência de *três aspectos do meio ambiente*:

I – *meio ambiente artificial*, constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (*espaço urbano fechado*) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: *espaço urbano aberto*);

II – *meio ambiente cultural*, integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, em regra, como obra do Homem, difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que se impregnou;

III – *meio ambiente natural*, ou *físico*, constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora; enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam. É este o aspecto do meio ambiente que a Lei 6.938, de 31.8.1981, define em seu art. 3º, quando diz que, para os fins nela previstos, *entende-se por meio ambiente o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas*.⁴ Só deste trataremos neste volume.

varie forme e differenti ruoli e possa essere oggetto di numerose norme che assicurano la tutela dei diversi profili in cui si estrinseca, deve essere considerato un bene unitario. Tale concezione, sia per la Corte Costituzionale che per noi va riferita alla 'qualità della vita', allo 'habitat naturale' nel quale l'uomo vive e agisce come elemento necessario alla collettività, ossia i concetti che hanno un indubbio valore unificante che prescindono da una visione separata delle singole componenti ambientali".

4. Essa categorização "artificial", "cultural" e "natural" foi severamente criticada pela aluna Miriam O. Reale Montanhesi em trabalho escolar que me mereceu o conceito máximo, sem que isso implicasse acordo integral com sua posição. Primeiro, argui se o artificial não é cultural. E isso já estava explícito no texto. Segundo, partiu ela da crítica de Jan Broek à distinção de Karl Sauer entre *paisagem natural* e *paisagem cultural*, que, para aquele, seria descabida, pois paisagem natural só seria, por exemplo, no Brasil, segundo a aluna,

A indicação dos três aspectos acima revela apenas uma visão jurídica, fundada no fato de que estão sujeitos a regimes jurídicos diversos. A doutrina tem-se debruçado sobre a questão da unidade ambiental, com alguma divergência que tende a desaparecer. É clara a ideia de *bem cultural* como aquele que constitui testemunho material dotado de valor civilizatório, que oferece ao jurista uma noção aberta, como nota Mario D'Urso.⁵ Mais difícil tem sido a definição de *bens ambientais*, à vista de sua heterogeneidade, aflorando, contudo, na Itália forte tendência em assimilá-los aos bens culturais. De fato, “é muito difusa a doutrina que contesta a existência de bens ambientais naturais, pois que, na realidade natural, eles não existem como ‘bens’, uma vez que é sempre a obra humana que torna possível a sua fruição, incorporando-os, assim, à própria civilidade como fonte de emoção”.⁶ Quer dizer, por aí, que o *meio ecológico*, natural, se transforma em *meio ambiente*, cultural, como vida humana objetivada, na medida em que se lhe reconhece um valor que, assim, lhe dá configuração de um *bem de fruição humana coletiva*.

Não constituem aqueles aspectos meios ambientes estanques, como já tinha observado de outra feita, pois se acham integrados numa visão unitária a serviço da qualidade de vida humana, convergindo para a formação do *meio ambiente urbano*. Tanto é assim que

a paisagem anterior à chegada dos primeiros grupos de aborígenes a estas terras, há cerca de 30 mil anos. Assim, ela transfere para a questão ambiental essa tese, de sorte que, a rigor, tudo fica reduzido ao cultural, desde que o meio está a serviço do Homem. O texto agora sofreu alteração, reconhecendo alguma razão à crítica, e, sensível a ela, substituímos a expressão “classes de meio ambiente” por “aspectos do meio ambiente”, mais apropriada para denotar diferenciações ou particularidades dentro de uma situação unitária. Demais, a visão, aqui, é a jurídica, e o jurista tem que considerar o regime jurídico na análise que faz. Ora, cada um daqueles aspectos do ambiente (o urbano/artificial, o cultural e o natural), sob uma base comum, está sujeito a regime jurídico distinto dos demais. Mas concordo com a conclusão da aluna: “Passo importante será dado se iniciarmos por nós mesmos, em um esforço novo, pelo qual caracterizaríamos o meio sob ótica integradora, ou perpetuaremos a forma compartimentalizada de sua definição, que ainda hoje se verifica”. Isso não está apenas pressuposto no texto, mas agora está explicitamente proposto e sustentado, sem o “denso ranço da velha ordem”, que, na verdade, estava ligado à concepção geográfica da paisagem.

5. Mario D'Urso, *Tutela dell'Ambiente e Pianificazione Urbanistica*, pp. 26-27.

6. Idem, p. 34.

o “interesse pela qualidade do meio ambiente urbano constitui, em grande parte, a convergência de outros dois temas públicos que se acham em plena evolução”, conforme nota Harvey S. Perloff. “Um deles é o interesse pela qualidade do meio ambiente natural: qualidade do ar, da água, áreas florestais e de outros recursos. O outro é o interesse pelo desenvolvimento de nossas comunidades urbanas: com todos os temas que entram na rubrica de uma planificação mais tradicional da cidade, mas centrada mais recentemente num interesse especial pelos seres humanos da cidade. A qualidade da vida de todas as pessoas que se reúnem nas comunidades urbanas está claramente influenciada por quanto suceda nos meios, natural e obra do Homem, que se acham diretamente inter-relacionados.”⁷

A concepção cultural dos bens ambientais tem a importância de refletir seu sentido humano, seu valor coletivo e a visão unitária do meio ambiente em todos os seus aspectos, mas pode trazer o risco de perdermos o sentido da Natureza como *natura*, o risco de cairmos num ambientalismo abstrato, formal, que só entende preservável a realidade conhecida, deslembrando da matéria puramente de natureza ecológica, a Natureza, digamos, bruta, ainda sem referência valorativa, salvo por mero pensamento abstrato. Não nos olvidemos de que a Natureza, com suas leis estáveis, há se ser sempre um ponto importante de referência – lembra Martín Rock, que acrescenta que a Natureza constitui um valor só por si.⁸

3. Meio ambiente do trabalho

Merece referência em separado o *meio ambiente do trabalho*, como o local em que se desenrola boa parte da vida do trabalhador, cuja qualidade de vida está, por isso, em íntima dependência da qualidade daquele ambiente. É um meio ambiente que se insere no artificial, mas digno de tratamento especial, tanto que a Constituição o menciona explicitamente no art. 200, VIII, ao estabelecer que uma das atribuições do Sistema Único de Saúde consiste em colaborar na proteção do ambiente, nele compreendido o do trabalho. O ambiente do trabalho é protegido por uma série de normas

7. Harvey S. Perloff, “Un esquema para tratar el medio ambiente urbano: exposición introductoria”, no volume coletivo, de que é editor, *La Calidad del Medio Ambiente Urbano*, p. 9.

8. Martín Rock, “A temática ecológica do ponto de vista antropológico e ético”, in *Ecología e Economía*, 1992.

constitucionais e legais destinadas a garantir-lhe condições de salubridade e de segurança.

A Constituição inclui entre os direitos dos trabalhadores a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança (art. 7º, XXII), normas que integram o conteúdo da legislação trabalhista. Várias convenções internacionais cuidaram do assunto, sendo de destacar a de n. 155, de 1981, provendo sobre “o desenvolvimento, pelos países, de uma Política Nacional de Saúde, Segurança e Meio Ambiente do Trabalho, incluindo local de trabalho, ferramentas, máquinas, agentes químicos, biológicos e físicos, operações e processos, as relações entre trabalhador e o meio físico; ocupa-se da necessidade de fiscalização através de sistema apropriado; trata da determinação dos graus de risco existentes nas atividades e processos e operações proibidos, limitados ou sujeitos a controle, bem como realização de pesquisas de acidentes de trabalho e publicação de informações; dispõe sobre exigências às empresas voltadas para a adoção de técnicas de garantia de segurança nos locais de trabalho e controle dos agentes químicos”.⁹

A questão é mais complexa do ponto de vista da proteção ambiental, porque o ambiente do trabalho é um complexo de bens imóveis e móveis de uma empresa e de uma sociedade, objeto de direitos subjetivos privados e de direitos invioláveis da saúde e da integridade física dos trabalhadores que o frequentam.¹⁰ Esse complexo pode ser agredido e lesado tanto por fontes poluidoras internas como externas, provenientes de outras empresas ou de outros estabelecimentos civis de terceiros – o que põe também a questão da responsabilidade pelos danos ambientais, discutida por Franco Giampietro.¹¹ Não cabe, aqui, aprofundar o tema, que só está sendo lembrado ao leitor, nesta introdução, porque não será objeto de consideração neste livro. O tema, por outra parte, liga-se à temática geral desta obra, porque a proteção da segurança do ambiente de trabalho significa proteção do ambiente e da saúde das populações externas aos estabelecimentos industriais, já que um ambiente interno poluído e inseguro expõe à poluição e insegurança externa.¹²

9. Cf. Amauri Mascaro Nascimento, *Direito do Trabalho na Constituição de 1988*, p. 198.

10. Cf. Franco Giampietro, *La Responsabilità per Danno all'Ambiente*, p. 113.

11. Idem, pp. 109 e ss.

12. Cf. referências e episódio in Franco Giampietro, *La Responsabilità per Danno all'Ambiente*, cit., p. 115.

4. A qualidade do meio ambiente

“A qualidade do meio ambiente em que a gente vive, trabalha e se diverte influi consideravelmente na própria qualidade de vida. O meio ambiente pode ser *satisfatório* e *atrativo*, e permitir o desenvolvimento individual, ou pode ser *nocivo*, *irritante* e *atrofiante*” – adverte Harvey S. Perloff.¹³ A qualidade do meio ambiente transforma-se, assim, num bem ou patrimônio, cuja preservação, recuperação ou revitalização se tornaram um imperativo do Poder Público, para assegurar uma boa qualidade de vida, que implica boas condições de trabalho, lazer, educação, saúde, segurança – enfim, boas condições de bem-estar do Homem e de seu desenvolvimento.

5. Desenvolvimento econômico e meio ambiente

O desenvolvimento econômico tem consistido, para a cultura ocidental, na aplicação direta de toda a tecnologia gerada pelo Homem no sentido de criar formas de substituir o que é oferecido pela Natureza, com vista, no mais das vezes, à obtenção de lucro em forma de dinheiro; e ter mais ou menos dinheiro é, muitas vezes, confundido com melhor ou pior qualidade de vida. Pois “numa sociedade que considera o dinheiro um de seus maiores valores, já que tem poder de troca maior que qualquer outra mercadoria, quem tem mais pode ter melhores condições de conforto”. Mas o conforto que o dinheiro compra não constitui todo o conteúdo de uma boa qualidade de vida. A experiência dos povos ricos o demonstra, tanto que também eles buscam uma melhor qualidade de vida. “Porém, essa cultura ocidental, que hoje busca uma melhor qualidade de vida, é a mesma que destruiu e ainda destrói o principal modo de obtê-la: a Natureza, patrimônio da Humanidade, e tudo o que pode ser obtido a partir dela, sem que esta seja degradada”.

Os diversos modelos de desenvolvimento que foram aplicados no Brasil,¹⁴ acompanhados de declarações de autoridades gover-

13. Harvey S. Perloff, “Prefácio”, in *La Calidad del Medio Ambiente Urbano*, cit., p. 5.

14. Basta lembrar os seguintes: CEPAL-BNDE, Comissão Mista Brasil/EUA, na década de 60; desenvolvimento acelerado, com aumento significativo do capital estatal e transnacional na economia; o “Milagre” Brasileiro, o Estado de Segurança Nacional, implantação de grandes projetos com empréstimos externos, na década de 70.

namentais de que os países pobres *não devem investir em proteção ambiental* (“Nós temos ainda muito o que poluir ...”), foram responsáveis por uma série infinita de alterações introduzidas na Natureza, algumas delas praticamente irreversíveis, uma vez que implicaram o desaparecimento de espécies animais e vegetais não raro únicas em todo o mundo. Modelos de desenvolvimento importados de países com características físicas e humanas diferentes das do Brasil, aqui aplicados sem levar em consideração as diferenças físicas, biológicas e socioculturais.

“Essas diferenças fizeram com que as importações de modelos de desenvolvimento (e as importações de espécies animais e vegetais), decorrente, em última análise, do papel que o país tem na economia mundial, provocassem, além de alterações do meio ambiente, profundos desequilíbrios sociais, que podem ser observados, inclusive, através das grandes diferenças que existem entre as populações mais e menos favorecidas.

“As diferenças se devem, em parte, a modelos de desenvolvimento que privilegiam determinadas formas de produção em detrimento de outras e que, ainda por cima, visam a eliminar as chamadas diferenças regionais, o que provoca, na realidade, uma intensificação na descaracterização das peculiaridades físicas, econômicas e socioculturais das diferentes regiões brasileiras.”¹⁵

É certo que os países ricos pretenderam impor aos pobres a ideia de que não deveriam desenvolver-se, para não contribuir para o aumento da poluição em nível mundial – teoria repelida pelo Brasil em documento oficial, onde se disse que não era válida qualquer colocação que limitasse o acesso dos países subdesenvolvidos ao estágio de sociedade industrializada sob pretexto de conter o avanço da poluição mundialmente, já que, em verdade, o maior ônus do esforço a ser realizado deveria recair sobre as nações industrializadas, que respondem, fundamentalmente, pelo atual estágio de poluição no mundo, e que só mais ou menos recentemente passaram a adotar medidas efetivas de proteção do meio ambiente.¹⁶ O prin-

15. As ideias básicas deste tópico até aqui – e não só os textos entre aspas – provêm de pesquisa elaborada, por minha sugestão e orientação, por minha aluna Carla Regina Hanssen, da disciplina Direito Ambiental do Curso de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da USP, sob o tema “Desenvolvimento econômico, ecologia e qualidade de vida”.

16. O texto consta do II PND, no Capítulo IX, subtítulo “Poluição industrial e preservação do meio ambiente”.

cípio aí sustentado é correto, mas a verdade é que fora produzido precisamente no momento da euforia do desenvolvimento acelerado e quando se dizia que ainda tínhamos muito a poluir – ideia calamitosa, que atrasou de muito a estruturação de uma coerente Política de Proteção Ambiental.

São dois valores aparentemente em conflito que a Constituição de 1988 alberga e quer que se realizem no interesse do bem-estar e da boa qualidade de vida dos brasileiros. Antes dela, a Lei 6.938, de 31.8.1981 (arts. 1º e 4º), já havia enfrentado o tema, pondo, corretamente, como o principal objetivo a ser conseguido pela Política Nacional do Meio Ambiente *a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico*. A conciliação dos dois valores consiste, assim, nos termos deste dispositivo, na promoção do chamado *desenvolvimento sustentável*, que consiste na exploração equilibrada dos recursos naturais, nos limites da satisfação das necessidades e do bem-estar da presente geração, assim como de sua conservação no interesse das gerações futuras.¹⁷

6. Sustentabilidade

Isso nos põe diante da necessidade de fazer algumas considerações sobre a *sustentabilidade*. E podemos começar mostrando que esse é um conceito que tem *fundamentos constitucionais*,¹⁸

17. Cf. The World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, 1991:

“Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. It contains within it two key concepts:

– the concept of ‘needs’, in particular the essential needs of the world’s poor, to which overriding priority should be given; and

– the idea of limitations imposed by the state of technology and social organization on the environment’s ability to meet present and future needs.”

Cf. também Aurélio Wander Bastos e Nilo Batista, “Liberdade e proteção do meio ambiente”, *RF* 317/47-64: “Não pode haver uma liberdade para um desenvolvimento predatório e autodestruidor; o progresso não pode significar a deterioração de recursos naturais indispensáveis ao próprio e real exercício da liberdade” (p. 59).

18. O STF reconhece que “o princípio do desenvolvimento sustentável” é impregnado de caráter eminentemente constitucional (ADI/MC, Proc. 3.540-DF, rel. Min. Celso de Mello). Cf. Curt Trennepohl, “A supremacia do interesse nacional em matéria ambiental e os riscos para o federalismo, para o equilíbrio

pois quando o art. 225 da CF impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado “para as presentes e futuras gerações” está precisamente dando o conteúdo essencial da sustentabilidade. E essa é uma cláusula que imanta todos os parágrafos e incisos daquele artigo. Requer, como seu requisito indispensável, um crescimento econômico que envolva equitativa redistribuição dos resultados do processo produtivo e a erradicação da pobreza (CF, art. 3º), de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida e melhor atendimento da maioria da população.¹⁹ Se o desenvolvimento não elimina a pobreza absoluta, não propicia um nível de vida que satisfaça as necessidades essenciais da população em geral, ele não pode ser qualificado de *sustentável*.

Esse entendimento da sustentabilidade significa recusar as concepções da chamada “sustentabilidade fraca”, que a tem como simples forma de eficiência econômica estendida à gestão dos serviços da Natureza, pois a eficiência é um critério inadequado para satisfazer as preocupações do desenvolvimento sustentável. Essa concepção traduz-se num *modelo neoliberal*, para o qual a sustentabilidade se reduziria ao *não decrescimento do bem-estar* e ao imperativo do *crescimento econômico ótimo*.

“Por outro lado [observam Sylvie Faucheux e Jean-François Noël], o conjunto dos recursos naturais e dos serviços ambientais é doravante [para aquela concepção] assimilado a uma forma de capital que figura como argumento de uma função de unidade ou fator de produção. Assistiu-se com efeito à emergência do conceito de capital natural, que integra não só os estoques de energia e de ativos minerais, mas igualmente todos os recursos renováveis ou não”.²⁰

Ora, a otimização econômica, por um lado, nem sempre favorece uma boa qualidade de vida da população em geral e, por outro lado, pode não ser sustentável; na ótica do neoliberalismo não o é, certamente.

ambiental e para a segurança jurídica da Lei n. 14.675, de 13 de abril de 2009, do Estado de Santa Catarina”, FDU 47/9 e ss., Ano 8, setembro-outubro/2009.

19. Nesse sentido é o *Princípio 5* da Declaração do Rio de Janeiro da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

20. Sylvie Faucheux e Jean-François Noël, *Economia dos Recursos Naturais e do Meio Ambiente*, trad. de Osmar Matias, Lisboa, Instituto Piaget, 1995, pp. 289-290.