

Legislação e política ambiental no Brasil: as possibilidades do desenvolvimento sustentável e os riscos do retrocesso ambiental

Legislation and environmental policy in Brazil: the possibilities of sustainable development and the risks of environmental retrocession

Legislación y política ambiental en Brasil: las posibilidades del desarrollo sostenible y los riesgos del retroceso ambiental

Rodrigo Machado Vilani, doutor em Ciências pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Endereço: Universidade Candido Mendes – Mestrado Profissional em Planejamento Regional e Gestão de Cidades. Avenida Anita Peçanha, 100 – Parque São Caetano. CEP: 28030-335 – Campos dos Goytacazes, RJ. Telefone: (21) 8187-6834. E-mail: r_vilani@yahoo.com.br.

Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar a apropriação do ideal de desenvolvimento sustentável pelas principais leis ambientais federais brasileiras. Criticado por ser amplo e vago, o conceito de desenvolvimento sustentável, reforçado durante a Rio+20, encerra um compromisso de equilíbrio intrageracional e equidade intergeracional, também firmado pela Constituição Federal. Assim sendo, importa reconhecer os rumos dados pela legislação para definir a compatibilidade entre aspectos sociais, ambientais e econômicos. Optou-se pela pesquisa qualitativa, bibliográfica e normativa para circunscrever o alcance conceitual da expressão e de sua delimitação constitucional, com o respectivo desdobramento na legislação e na política federal. Recomendações gerais e específicas são propostas a título de contribuir para a adequação das normas em vigor e das políticas públicas como forma de assegurar os direitos das futuras gerações.

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável. Legislação Ambiental. Políticas Públicas. Futuras Gerações.

Abstract

The aim of this study is to analyze the appropriation of the sustainable development ideal through the principal Brazilian environmental regulations. Criticized for being broad and vague, the concept of sustainable development, which was strengthened during the Rio+20, contains a commitment to intragenerational balance and intergenerational equity and was also outlined within the Federal Constitution. It is important to recognize the directions given under the legislation in order to define the compatibility of social, environmental and economic dimensions. We opted for research of a qualitative, bibliographic and normative nature, in order to circumscribe the conceptual aspects and constitutional limitations of the term, taking into account developments with respect to legislation and federal policy. We conclude with general and specific considerations in order to contribute to the adequacy of the current norms and public policies designed to ensure the rights of future generations.

Keywords: Sustainable Development. Environmental Legislation. Public Policies. Future Generations.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar la apropiación del ideal de desarrollo sostenible por las principales leyes ambientales federales brasileñas. Criticado por ser amplio y vago, el concepto de desarrollo sostenible, reforzado durante la cumbre Rio+20, contiene un compromiso de equilibrio intrageneracional y equidad intergeneracional, también firmado por la Constitución Federal. Por lo tanto, es importante reconocer la dirección dada por la legislación para definir la compatibilidad entre los aspectos sociales, ambientales y económicos. Se optó por la investigación cualitativa, bibliográfica y

normativa para circunscribir el alcance conceptual de la expresión y su delimitación constitucional, con su despliegue en la legislación y en la política federal. Se proponen recomendaciones generales y específicas para contribuir a la adecuación de las normas vigentes y de las políticas públicas con el fin de garantizar los derechos de las generaciones futuras.

Palabras clave: Desarrollo Sostenible. Derecho Ambiental. Políticas Públicas. Generaciones Futuras.

Introdução

Em 1987, o Relatório Brundtland trazia a concepção mais difundida e até hoje aceita de desenvolvimento sustentável. Cinco anos mais tarde, o planeta aguardava os resultados da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Rio-92. Agora, a Rio+20 teve por desafio confirmar os princípios estabelecidos. No momento em que os esforços políticos se voltam para a definição de alternativas para superar a atual crise econômica mundial, a preocupação das Ciências Jurídicas foi balizada para evitar o retrocesso em matéria ambiental¹.

Em relação ao Brasil, neste trabalho, procura-se atentar para duas questões consideradas fundamentais. Primeiramente, se as políticas públicas se coadunam com um modelo de desenvolvimento que se proponha sustentável. Em um segundo momento, qual o risco de um retrocesso ambiental, em razão dessas políticas estarem orientadas por uma racionalidade meramente econômica.

Analisaremos essas questões sob a ótica das contribuições a serem propostas pelas ciências, em uma perspectiva multidisciplinar, especificamente no que toca à legislação e às políticas ambientais no Brasil.

Primeiramente, é necessário apontar a origem da expressão desenvolvimento sustentável. Veiga (2006, p. 190) indica ter sido empregada “pela primeira vez em agosto de 1979, no Simpósio das

¹ As discussões iniciadas pelo jurista francês Michel Prieur têm orientado o debate nacional, inclusive com a publicação pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal do livro “O princípio da proibição de retrocesso ambiental” (BRASIL, 2012) entre os esforços para fortalecer os debates durante a Rio+20.

Nações Unidas sobre as Inter-relações entre Recursos, Ambiente e Desenvolvimento, realizado em Estocolmo, e no qual W. Burger apresentou um texto intitulado “A busca de padrões sustentáveis de desenvolvimento”. Já parte da literatura (ROMEIRO, 2003; LEIS, 1999) aponta o surgimento do termo a partir do ecodesenvolvimento, cunhado na década de 1970 como proposta alternativa ao crescimento meramente econômico e que teve em Ignacy Sachs seu principal teórico. Há, ainda, indicação de que tenha surgido em 1983, durante Assembleia Geral da ONU, que dava início às discussões que culminariam, três anos mais tarde, no Relatório Nosso Futuro Comum (OSORIO; LOBATO; CASTILLO, 2005). Enfim, o único consenso em relação ao surgimento do termo desenvolvimento sustentável é que apenas em 1987, por meio do Relatório Nosso Futuro Comum ou Relatório Brundtland, em homenagem à presidente da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Gro Harlem Brundtland, cunhou-se o conceito, hoje utilizado mundialmente. “Desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que alcança as necessidades do presente sem comprometer a habilidade das gerações futuras de atender suas próprias necessidades” (UNITED NATIONS, 2008).

Apesar da crescente literatura sobre desenvolvimento sustentável, não se chegou a uma conceituação doutrinária consensual; pelo contrário, são apontadas críticas ao seu caráter meramente teórico, vago e muito amplo, ou seja, com pouca orientação prática (FARZIN, 2002; LENZI, 2006), lacuna que se aplica, também, às Ciências Jurídicas, segundo adverte Pepe (2002).

A amplitude do conceito, classificado de polissêmico por Jatobá, Cidade e Vargas (2009), acaba por permitir sua apropriação por diversos atores e em defesa de diferentes interesses, característica que acabou por banalizar a sustentabilidade, aprofundando a distância entre o discurso e a eficácia de políticas ambientais, conforme advertem Fonseca e Bursztyn (2009).

Longe de qualquer consenso em se tratando da temática ambiental, ainda que estejamos distantes quase quatro décadas daquela primeira discussão global e pouco mais de duas décadas do

estabelecimento do marco conceitual do desenvolvimento sustentável (Relatório Nosso Futuro Comum ou Relatório Brundtland, produzido em 1987 pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas - ONU), os esforços atuais ainda se voltam para a construção de um modelo multigovernamental, multissetorial e multidisciplinar para tratar do tema.

Assim, como problemática central do trabalho, destacamos a possibilidade político-jurídica de efetivar o modelo de desenvolvimento sustentável em contraponto a interesses imediatistas, concentradores, predatórios e historicamente arraigados na estrutura de poder do País, inclusive como forma de evitar o retrocesso ambiental das políticas nacionais.

Para tanto, o trabalho visa analisar a apropriação do ideal de desenvolvimento sustentável pelas principais leis ambientais federais brasileiras e sua materialização em políticas públicas nacionais, discutidas a partir dos eixos estruturantes do documento final gerado na Rio+20.

Optamos pela pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, que se estrutura a partir da revisão de abordagens teóricas lançadas sobre o ideal de desenvolvimento sustentável e da perspectiva jurídica, dimensionada sob o enfoque dado pela Constituição Federal de 1988, para, então, analisar o arcabouço jurídico ambiental e sua aplicação por meio de políticas públicas implementadas pelo governo federal.

Três aspectos precisam ser destacados em relação às limitações da pesquisa. Primeiramente, em relação ao conceito estruturante do trabalho. Importante destacar que a multiplicidade de conceitos de desenvolvimento sustentável configura um desafio a qualquer abordagem sobre o tema, pela própria impossibilidade de uma amostragem abrangente em razão do escopo e espaço determinados. Em segundo lugar, a abordagem referente às políticas públicas é problemática devido ao conjunto de fatores institucionais, estruturais e conjunturais do atual cenário nacional. Logo, é preciso ter em mente o recorte proposto para a abordagem de políticas nacionais relacionadas

ao documento final da Rio+20, analisadas sem um aprofundamento quantitativo. Por fim, a terceira limitação da pesquisa relaciona-se à impossibilidade de se generalizar a análise proposta para as políticas públicas de maneira geral, ainda que seja possível extrapolar suas implicações sobre o modelo de desenvolvimento do País como um todo.

O trabalho, além dessa introdução, apresenta os aspectos conceituais de desenvolvimento sustentável. Em seguida, analisa o ordenamento jurídico brasileiro, a partir da Constituição Federal e das principais normas federais que tratam da matéria ambiental. Diagnosticado o modelo jurídico de sustentabilidade, é realizada uma análise de políticas públicas, especificamente no tocante à apropriação do ideal de sustentabilidade, teórico e jurídico. Por fim, são apresentadas propostas gerais e específicas para contribuir com o debate acadêmico acerca das contribuições científicas para o aprimoramento das políticas públicas em relação à equidade intra e intergeracional.

Aspectos conceituais do desenvolvimento sustentável

Partiremos da constatação de Veiga (2006, p. 165) referente à conceituação científica de sustentabilidade. O autor afirma que “a sustentabilidade não é, e nunca será, uma noção de natureza precisa, discreta, analítica ou aritmética, como qualquer positivista gostaria que fosse”. Nos dizeres de Carneiro (2005, p. 27), o termo é uma expressão perfeita da “dominância da onda geral de ‘aconceitualidade’ dos anos de 1990”.

É preciso, nesse sentido, esclarecer que a perspectiva ora adotada não desconhece as críticas relacionadas à possibilidade de existência de um modelo de sustentabilidade sob o manto das “relações capitalistas” que, efetivamente, “não condizem com um modelo de desenvolvimento sustentável” (FOLADORI, 2001, p. 210). Especialmente no que tange a recursos exauríveis, essa noção se acentua. O fato de ser intrínseco ao capital destruir suas próprias condições naturais de reprodução corresponde à chamada segunda

contradição do capitalismo (MINGIONE, 1993; CARNEIRO, 2005; MONTIBELLER FILHO, 2004; FOLADORI, 2001). Essa característica, entretanto, não nos impede de admitir que a reestruturação do sistema de produção e consumo possa ser realizada (MINGIONE, 1993), o que, por sua vez, não implica reconhecer facilidade nesse processo de transição do imediatismo para uma visão de longo prazo.

Assim sendo, ainda que sejam evidentes as “tensões e ambigüidades” (LEIS, 1999, p. 156) do conceito de desenvolvimento sustentável, procuramos extrapolar, dentro dos limites deste trabalho, as críticas sobre a impossibilidade de um desenvolvimento capitalista sustentável para contribuir com a construção de um modelo, ainda que teórico, passível de suprir o “silêncio conceitual” (CARNEIRO, 2005, p. 32) existente, *in casu*, entre a produção capitalista e a sua base material de recursos energéticos. Essa assertiva se aplica, por exemplo, ao entendimento de Goldstein (2002) sobre o desenvolvimento sustentável como sendo “uma abordagem sistemática de alcançar o desenvolvimento humano de forma a sustentar os recursos planetários, baseada no reconhecimento de que o consumo humano extrapola a capacidade de suporte do planeta”.

Isso porque o conceito formulado pressupõe a existência de um desenvolvimento humano equânime, sem esclarecer o tempo de sustentação dos recursos e mesmo a forma de consumo a que se refere. Em escritos atuais, Sachs (2002, p. 35) aponta o Brasil como um dos países capazes de empreender os “três pilares do desenvolvimento sustentável”, quais sejam: “relevância social, prudência ecológica e viabilidade econômica”. A tríade apontada sinaliza a multiplicidade de atores envolvidos e a complexidade da discussão – elementos que conduzem a uma diversidade de apropriações do termo sustentabilidade. Nas palavras de Montibeller Filho (2004, p. 58), essa variação se deve à “existência de apropriações diferenciadas [...] por grupos sociais de interesse”. Fato que nos alinha com o pensamento de Limonad (2004, p. 5) de que a sustentabilidade é “socialmente criada e integra o corpo de representações hegemônicas do espaço na contemporaneidade”.

Não se pode prescindir da discussão social, mesmo que ela se faça apenas superficialmente, visto que a complexidade nos remete à observação de AcseLRad (2001) em relação ao nascedouro das duas problemáticas, o que, nas palavras do autor, implica reconhecer que a “raiz da degradação do meio ambiente” é “a mesma da desigualdade social” (ACSELRAD, 2001, p. 34) e, apesar de “ecologicamente interligado, o mundo é socialmente fragmentado”, devido à preponderância da “desigualdade ao acesso e uso da base material da existência” (RIBEIRO, 2003, p. 405). Desse modo,

[...] para os muitos mundos em que se divide o planeta pela desigualdade social entre classes e regiões, a questão da pressão agregada sobre os recursos ambientais é atravessada pelas temáticas da desigualdade distributiva, da dependência financeira, da desigualdade no controle dos mecanismos de comércio e dos fluxos de tecnologia. Tais mecanismos se originam na desigual correlação de forças econômicas e políticas que regulam o acesso de classes e países à base material do desenvolvimento. Dessa desigualdade nascem e, ao mesmo tempo, circularmente, a ela alimentam (ACSELRAD, 2001, p. 34).

Concomitante à ideia de muitos mundos, apontada por AcseLRad (2001), caminha a noção de múltiplos “meios ambientes (o *meio ambiente* dos grandes projetos, o *meio ambiente* das empresas poluidoras ou não, o *meio ambiente* urbano das grandes cidades, o *meio ambiente* das unidades de conservação etc.)” (MACHADO, 2000, p. 17, grifos do autor). Essa diversidade de apropriações impede a formação de um modelo único de sustentabilidade capaz de percolar as diferentes esferas governamentais e alcançar satisfatoriamente os inúmeros interesses e atores envolvidos.

Apontados, ainda que brevemente, os elementos constitutivos do modelo de desenvolvimento sustentável, passamos à verificação de alguns conceitos aplicados a essa expressão. Primeiramente, apresentamos definição constante do Dicionário de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, segundo o qual a expressão a que nos referimos (desenvolvimento sustentável) se configura como o que fornece benefícios econômicos, sociais e ambientais de longo prazo em atenção às necessidades das gerações presentes e futuras (GILPIN, 1996).

No Dicionário Brasileiro de Ciências Ambientais (LIMA-E-SILVA et al., 1999, p. 76), é identificado como a “forma de desenvolvimento econômico que não tem como paradigma o crescimento, mas a melhoria da qualidade de vida; que não caminha em direção ao esgotamento dos recursos naturais”. Encontramos, sob conceituação semelhante, no Dicionário de Economia do Século XXI (SANDRONI, 2007, p. 243), desenvolvimento sustentável como aquele que “se refere ao desenvolvimento de uma empresa, ramo industrial, região ou país, e que seu processo não esgota os recursos naturais que consome nem danifica o meio ambiente de forma a comprometer o desenvolvimento dessa atividade no futuro”.

Podemos, portanto, por meio do desenvolvimento sustentável, antecipar as necessidades ou o que poderia ser aceito como qualidade de vida para as futuras gerações?

Entendemos que não, pois, exatamente como explica Montibeller Filho (2004), o conceito aqui em pauta está de fato ainda em elaboração. E mais, não encerra em si a noção de finalidade, mas, na verdade, de meio ou processo para a obtenção de qualidade de vida ou existência digna. Conceitos que, portanto, requerem revisão de acordo com o momento histórico e o contexto social. Essa é a direção para a que voltamos nossos esforços: da contribuição científica para o fortalecimento das premissas da sustentabilidade no âmbito da política nacional de forma a assegurar os direitos das presentes e futuras gerações.

E, tomando por base os critérios de sustentabilidade sugeridos por Sachs (2002), chegaremos à mesma ideia de construção constante, histórica, na medida em que acompanha o movimento social e cultural e as alternâncias impensáveis do mercado, transfiguradoras da ordem econômica, como a crise econômica mundial do segundo semestre de 2008. A multiplicidade de atores e interesses desvela um abismo entre os discursos público e privado e a realidade brasileira e mesmo global nos dias atuais, fato que nos leva a concordar com a seguinte afirmação de Sachs (2002, p. 55): a “História nos pregou uma peça cruel. O desenvolvimento sustentável é, evidentemente, incompatível com o jogo sem restrições das forças do mercado”.

Isso porque a forma de exploração dos recursos naturais, baseada em sua suposta de inesgotabilidade, “indica a limitação do mercado como mecanismo regulador do manejo” desses recursos. No mesmo sentido, “a intervenção do Estado não tem significado uma alternativa eficaz na proteção do meio ambiente e dos recursos naturais” (GÓMEZ, 2001, p. 101-102).

Pelo exposto, concordamos que

Pensar a sustentabilidade em uma sociedade tão diversa e desigual como a brasileira requer, além de uma revolução da eficiência e da suficiência, equacioná-la impreterivelmente à diversidade cultural, à democratização do acesso aos recursos naturais e à distribuição dos riscos da produção industrial (ZHOURI; LASCHEFSKI; PEREIRA, 2005, p. 18).

A realidade nacional releva a importância de implantação de um modelo de desenvolvimento que se proponha sustentável, na medida em que ele “defende que o ambiente não é um sistema em separado dos sistemas sociais e econômicos, e que o crescimento econômico, a justiça social e a sustentabilidade de longo prazo são objetivos que se fortalecem mutuamente, numa relação de cooperação” (WENCESLAU; ANTEZANA; CALMON, 2012, p. 592).

Nesse cenário, tomando o momento atual em que o Brasil reafirmou compromissos ambientais não cumpridos, em que se investe em empreendimentos de significativos impactos socioambientais, permanentes e de longo prazo, como os provenientes de grandes hidrelétricas e combustíveis fósseis, a crise econômica mundial pode ser o argumento necessário para uma estagnação com a temática ambiental, visto que o processo histórico em que se dá a gênese de tal problemática tem como uma de suas premissas a “expansão do modo de produção capitalista” (LEFF, 2002, p. 62). Como forma de ordenar o modelo econômico, eminentemente expansionista, procuramos, a partir do referencial teórico analisado, debruçar-nos sobre o modelo de desenvolvimento definido pela Constituição Federal, como forma de encontrar as diretrizes para a definição de uma proposta de desenvolvimento sustentável que compatibilize os interesses econômicos, as necessidades da população, presente e futura, e a capacidade de suporte do meio ambiente.

Qual o futuro que queremos?

“O futuro que queremos” é o documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em junho de 2012 no Rio de Janeiro (Rio+20). Longe de se firmarem como um compromisso objetivo para a mudança no paradigma mundial de produção capitalista, as exortações encontradas ao longo de todo o texto são apenas, em sua maioria, reafirmações de princípios estabelecidos durante os 40 anos de discussão ambiental, contados da Conferência de Estocolmo em 1972.

Conforme destaca Goldemberg (2012), o texto se apoia em reafirmar, reconhecer, encorajar, entre outras palavras, sem estabelecer qualquer plano de ação específico para tornar o desenvolvimento sustentável uma realidade.

Wenceslau, Antezana e Calmon (2012, p. 597) corroboram esse entendimento ao afirmarem que o “documento não contesta a estrutura da economia capitalista, porém declara na abertura que erradicar a pobreza é o maior desafio para o mundo e pré-condição para o desenvolvimento sustentável”.

Os autores reconhecem o mérito de uma “abordagem holística e integrada do desenvolvimento sustentável, onde o crescimento econômico, a proteção ambiental e a justiça distributiva podem ocorrer simultaneamente” (Ibidem). Contudo, criticam o fato de, “no decorrer do documento, os aspectos econômicos [ganharem] uma força comparativamente superior aos aspectos ambientais em senso estrito e aos aspectos sociais, como se o ambiental se subordinasse ao econômico” (Ibidem).

A construção de um arcabouço institucional específico para o desenvolvimento sustentável é amplamente discutida no documento. A tradução de políticas de desenvolvimento sustentável em ações concretas no nível nacional é particularmente ressaltada no parágrafo 97 de “O futuro que queremos”: Reconhecemos a importância da dimensão regional do desenvolvimento sustentável. Estruturas

regionais podem complementar e facilitar a tradução efetiva de políticas de desenvolvimento sustentável em ação concreta no nível nacional (UNITED NATIONS, 2012).

Dessa forma, não há clareza em relação a responsabilidades, ações, metas ou objetivos para se alcançar o futuro harmonioso, equilibrado ecologicamente, socialmente justo, igualitário, distributivo e acessível economicamente, idealizado em mais um debate multilateral destituído de responsáveis e obrigações exigíveis.

A mesma linha de apresentação é apresentada no parágrafo 101, em que se destaca genericamente a necessidade de planejamento e de um processo decisório coerentes e integrados nos níveis nacional, subnacional e local (UNITED NATIONS, 2012).

Ainda assim, visto que as políticas públicas, a legislação e a regulamentação são instrumentos destacados ao longo de todo o documento, consideramos fundamental a análise do arcabouço jurídico nacional para verificar a adequação da estrutura normativa ambiental em vigor com uma proposta de futuro que se proponha sustentável.

E, por esse foco de análise, concordamos que:

A realização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio+20 é uma oportunidade para identificação e negociação de soluções para enfrentar os desafios nos últimos anos: econômico, pela crise financeira enfrentada pelos países desenvolvidos e ameaça o crescimento dos países em desenvolvimento; social, uma vez que a garantia de empregos e acesso às necessidades básicas ainda não atinge grande parte da população mundial; e proteção do meio ambiente, pelas pressões sobre os recursos naturais e consequências resultantes da mudança do clima (BRASIL, 2012, p. 177).

Contudo, aguardar meramente um acordo universal de ações nos conduzirá a novas conferências improdutivas, devendo as ações para o desenvolvimento sustentável serem implementadas nacionalmente para que seu somatório contribua para a longevidade planetária, respeitadas as condições e aptidões regionais e de cada país.

Desenvolvimento sustentável e ordenamento jurídico brasileiro

Apesar das dificuldades conceituais discutidas, é possível caminhar para um modelo de sustentabilidade calcado nas especificidades e aptidões nacionais e regionais, e, talvez, esse seja o melhor caminho para que a soma das sustentabilidades construa um projeto planetário perene e igualitário. Nesse sentido, partiremos das contribuições do Direito Ambiental, aqui entendido como o “complexo de princípios e normas reguladoras das atividades humanas que, direta ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando à sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações” (MILARÉ, 2000, p. 93).

Antes de prosseguirmos, consideramos fundamental ressaltar o viés desse ramo da Ciência Jurídica, envolto que está pela exigência multidisciplinar da questão ambiental, classificado por Machado (1999, p. 127) como instrumento hábil para interligar os diversos temas ambientais, tais como água, atmosfera, solo, fauna, flora, biodiversidade, “com a argamassa da identidade dos instrumentos jurídicos de prevenção e de reparação, de informação, de monitoramento e de participação”.

Destarte, procura-se construir uma visão jurídica sistematizadora da questão ambiental, consoante a perspectiva do autor, para contribuir com os esforços existentes para regular o desequilíbrio entre o uso atual e a garantia de condições ambientais suficientes para atender às necessidades das futuras gerações. Essa contribuição vai ao encontro das dimensões da sustentabilidade e possui amparo em sede constitucional.

O direito das futuras gerações é baseado no princípio da equidade intergeracional. Sua concepção deu-se no Direito Internacional, ramo em que a Teoria da Equidade Intergeracional foi concebida, tendo por finalidade assegurar que cada geração receba o planeta em fideicomisso para as futuras gerações, segundo explicação de Carvalho (2005). Sua positivação, no âmbito do Direito Ambiental brasileiro, deu-se por meio do artigo 225, *in fine*, da Constituição

Federal, adotando por premissa a concepção de distribuição justa dos recursos naturais, tanto sob a perspectiva da qualidade ambiental como do estoque de recursos das presentes para as futuras gerações.

Estamos, assim, diante de uma relação fundada sobre a dimensão temporal (KISS; SHELTON, 2007): passado, presente e futuro. A partir da reflexão de Carneiro (2003) sobre o tema, extrapolamos a proposta do autor por entender que às gerações presentes se impõe a “obrigação especial, enquanto tutores ou curadores do planeta” (KISS; SHELTON, 2007, p. 106) de preservar e aprimorar as condições ambientais, herdadas das gerações passadas, objetivando assegurar o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações futuras.

Definida a linha interpretativa e sua justificativa, passaremos ao delineamento do aspecto central, consoante a proposta deste estudo, intrínseco ao conceito de desenvolvimento sustentável: a equidade intergeracional. Em primeiro plano, apresentamos breve esclarecimento quanto ao aspecto ético envolvido na questão intergeracional (TRINDADE, 1993, p. 218, grifo do autor): “a dimensão temporal de longo prazo, desvendada pelo próprio termo *humanidade*, a abranger tanto as gerações presentes quanto as futuras, e a revelar o vínculo com o âmbito dos direitos humanos (a busca da sobrevivência)”.

Essa premissa ética entre gerações constitui requisito basilar para a posteridade de um planeta habitável para todas as formas de vida, ou ainda, consoante análise de Milaré (2000, p. 106), acerca do princípio do direito ao desenvolvimento sustentável:

O princípio aqui preconizado infere-se da necessidade de um duplo ordenamento – e, por conseguinte, de um duplo direito – com profundas raízes no Direito Natural e no Direito Positivo: o direito do ser humano de desenvolver-se e realizar as suas potencialidades, quer individual quer socialmente, e o direito de assegurar aos seus pósteros as mesmas condições favoráveis. Neste princípio, talvez mais do que em outros, surge tão evidente a reciprocidade entre direito e dever, porquanto desenvolver-se e usufruir de um planeta plenamente habitável não é apenas direito, é dever precípua das pessoas e da sociedade. Direito e dever como contrapartidas inquestionáveis.

Em relação ao preceito do desenvolvimento, é necessário, dentro dos contornos dados ao tema pelo Direito Ambiental, ressaltar, primeiramente, adotando um critério meramente cronológico, a contribuição da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, ao elencar entre seus objetivos, no artigo 4º, incisos I e VI, a “compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” (BRASIL, 1981) e a utilização racional e disponibilidade permanente dos recursos ambientais (Ibidem). Ainda que não se possa vislumbrar um claro conceito de desenvolvimento sustentável, duas premissas são facilmente destacáveis: a) equilíbrio entre econômico e ambiental; e b) a temporalidade encerrada na ideia de permanência do estoque de recursos naturais. Em um segundo momento, com a promulgação da Constituição Federal, supriram-se as lacunas deixadas pela PNMA ao delimitar as linhas mestras do desenvolvimento sustentável a ser praticado e promovido pelas políticas nacionais. Nesse sentido, a partir de uma análise sistêmica da Constituição Federal, ou seja, pela interpretação do texto normativo constitucional no seu todo (GRAU, 2003), entendemos ter sido adotado como modelo para o desenvolvimento nacional aquele qualificado doutrinariamente como sustentável. O desenvolvimento no Brasil está, portanto, fundado sobre os seguintes pilares: a) desenvolvimento nacional (art. 3º, II, CF/88); b) redução das desigualdades regionais e sociais (art. 3º, III, CF/88); c) ordem econômica com vistas a assegurar a todos existência digna em consonância com a preservação ambiental (art. 170, *caput* c/c VI, CF/88); d) meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*, CF/88); e) responsabilidade intergeracional (art. 225, *caput*).

Entre os dispositivos infraconstitucionais que incorporam expressamente o modelo constitucional, destacamos, primeiramente, o artigo 2º, inciso I do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), que estabelece a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001). Em diversos dispositivos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei

9.985/2000), apresenta-se a preocupação com o uso sustentável dos recursos naturais e o manejo desses espaços protegidos. “A concepção do meio ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência entre o meio natural, o socioeconômico e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade” configura princípio básico da Política Nacional de Educação Ambiental – Lei 9.795/1999 (BRASIL, 1999). O uso racional dos recursos hídricos com vistas ao desenvolvimento sustentável também possui amparo legal (Lei 9.433/1997). Desenvolvimento e padrões sustentáveis de produção estão previstos na Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010). A Política Nacional de Saneamento Básico (Lei 11.445/2010) apresenta o desenvolvimento sustentável entre suas diretrizes gerais de ações para a salubridade rural e urbana.

Desse resumido panorama legal, a nosso ver, o ordenamento jurídico, em plena vigência no Brasil, baseia-se no duplo imperativo ético da sustentabilidade ambiental, firmado por Veiga (2006, p. 171) sobre uma “solidariedade sincrônica com a geração atual e [outra] diacrônica com as gerações futuras”, ainda que careça de um detalhamento na determinação e especificação das ações, metas e dos objetivos para se alcançar a sustentabilidade proposta de maneira vaga em seus diversos e dispersos diplomas.

Por isso, ao balizarmos, pela Constituição Federal, o conceito de desenvolvimento sustentável a ser adotado neste trabalho, procuramos dar ao tema a sua máxima aplicação, visto sua obrigatoriedade estar positivada em sede constitucional. Isso porque, por imperativo do “princípio da supremacia das normas constitucionais, é certo que a interpretação destas normas repercute indiscutivelmente em todo o ordenamento jurídico” (FERREIRA, 2008, p. 37).

A sustentabilidade no uso dos recursos naturais deve ser encarada, nessa ótica, como modelo de desenvolvimento capaz de assegurar condições dignas à sobrevivência das futuras gerações humanas e de todas as demais formas de vida. Sob essa perspectiva, Derani (2001, p. 242) enfatiza a preponderância do qualitativo sobre o quantitativo: “Desenvolvimento econômico no Estado Brasileiro,

subentende um aquecimento da atividade econômica dentro de uma política de uso sustentável dos recursos naturais objetivando um aumento de qualidade de vida que não se reduz a um aumento do poder de consumo”.

Dessa forma, o cotidiano cenário de exploração exclusivamente econômica dos recursos naturais, de pobreza generalizada e de desigualdades sociais, traços destacados do atual quadro de injustiça ambiental, está em patente dissonância com os objetivos constitucionais da República Federativa do Brasil.

Para ilustrar esse cenário, no próximo item serão analisados alguns exemplos de políticas públicas implementadas pelo governo federal, além de dispositivos legais, sob a perspectiva da transversalidade da temática ambiental e da aplicação do desenvolvimento sustentável como modelo para se superar essas iniquidades persistentes na sociedade brasileira.

Políticas públicas: aplicação do desenvolvimento sustentável pelo Estado

Adotaremos a concepção de políticas públicas encontrada em Vieira e Bredariol (1998, p. 98), ou seja, “mediações político-institucionais das inter-relações entre os diversos atores presentes no processo histórico-social em suas múltiplas dimensões”.

Em relação às políticas ambientais, os diversos atores estão envolvidos em uma “cadeia de agentes sociais, cujos elos vão desde o Estado e os agentes públicos, a academia e os cientistas, os setores econômicos, os meios de comunicação até a sociedade civil organizada e a população em geral” (SIQUEIRA, 2008, p. 425-426).

A descentralização político-administrativa promovida pela Constituição Federal fortaleceu o processo de autonomia ambiental de estados e municípios, consubstanciando a estrutura do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) prevista na PNMA. Contudo, o

recorte para as políticas federais, aqui proposto, tem por finalidade contribuir para a superação de uma dificuldade estrutural relacionada às “diversidades culturais, econômicas e ambientais dos Estados e municípios, [o que implica na necessidade de se manter um] grau de centralidade do governo federal [...] para a manutenção e a articulação do SISNAMA” (SCARDUA; BURSZTYN, 2003, p. 205).

Políticas ambientais, sob a perspectiva da sustentabilidade, devem enfrentar a questão da troca ecologicamente desigual, conceito que, segundo Montibeller Filho (2004, p. 129), engloba “o problema de que os preços praticados no mercado não levam em conta o desgaste ambiental (degradação do meio; exaustão de recurso) havido no local da produção da mercadoria”.

Essa carência estrutural do mercado torna-se mais aguda ao tratarmos de gerações futuras; em outras palavras, um grupo vulnerável e sem possibilidade de participar do processo decisório presente na defesa de seus direitos potenciais. Avulta-se como uma das alternativas para a delimitação dos interesses econômicos o princípio da equidade intergeracional, por meio de que se propõe a adoção do pressuposto intertemporal de distributividade, encerrado no conceito de sustentabilidade (GOMES, 1999, p. 44):

A idéia de desenvolvimento sustentado também está relacionada à de riqueza constante, no sentido de que cada geração deve deixar para a próxima pelo menos o mesmo nível de riqueza, considerada como a disponibilidade de recursos naturais, de meio ambiente e de ativos produtivos.

Apesar da clareza inerente à “incidência do fator temporal no domínio da proteção ambiental”, Trindade (1993, p. 55) ressalta as profundas lacunas políticas e jurídicas no trato da matéria. Ao defender a preocupação temporal, o autor assevera “o estudo da proteção de vítimas potenciais ou prospectivas” como “uma real necessidade e não uma especulação teórico-acadêmica” (Ibidem).

Diante dessa preocupação, pontuaremos em relação a políticas instituídas no âmbito do governo federal, escolhidas aleatoriamente

na tentativa de abarcar o amplo espectro das necessidades humanas, consoante estrutura do documento final da Rio+20, como energia, habitação e saneamento. Entendemos que, das políticas analisadas, é possível, dentro do limite de espaço da presente reflexão, discutir algumas das questões e áreas prioritárias definidas pelo “O futuro que queremos”, tais como: água e saneamento (parágrafo 119 e ss.); energia (parágrafo 125 e ss.); cidades sustentáveis e assentamentos humanos (parágrafo 134 e ss.); e saúde e população (parágrafo 138 e ss.).

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é apresentado em seu site oficial como “um novo conceito em investimento [da ordem de R\$ 503,9 bilhões] em infra-estrutura” (BRASIL, 2008). O PAC engloba um conjunto de políticas econômicas voltado para o incremento dos setores produtivos, com previsão de investimento nas áreas de saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos. Os objetivos apresentados pelo PAC, lançado em 28 de janeiro de 2007, para a área de investimentos em Geração e Transmissão de Energia Elétrica são “garantir a segurança do suprimento e a modicidade tarifária da energia elétrica” (BRASIL, 2008).

A previsão de investimento consolidado em petróleo, gás natural e combustíveis renováveis do PAC para a infraestrutura energética (R\$ 196,4 bilhões), no período 2007-2010, distorce qualquer perspectiva de que se proponha sustentável. Isso porque as ações específicas quanto a petróleo (R\$ 93,4 bilhões), refino, transporte, petroquímica (R\$ 45,2 bilhões) e gás natural (R\$ 40,4 bilhões) correspondem a cerca de 91% do total de investimentos, enquanto combustíveis renováveis (R\$ 17,4 bilhões) compõem o restante para o setor.² A diversificação da matriz energética escapa à pauta oficial, logo, não é possível se falar em uma visão de longo prazo dentro da linha de planejamento adotada, calcada prioritariamente sobre recursos esgotáveis.

O PAC 2, por sua vez, tem como finalidade evitar a ocorrência de novos apagões e, para tanto, afirma priorizar alternativas sustentáveis para a geração de energia, citando como medidas a adoção de um “modelo de usinas hidrelétricas inspirado nas plataformas de petróleo,

² Em outubro de 2010, segundo dados oficiais do governo federal (BRASIL, 2010a), para as ações previstas no PAC para o período 2007-2010, por valor, 49% foram concluídas e 50% estavam em obras. “Pelo critério de quantidade, 61% das ações do eixo de Energia acompanhadas desde 2007 foram concluídas, 28% estão em obras, 6% em licitação e 5% em projeto ou licenciamento.” (Ibidem, p. 98).

que reduz o impacto ao meio ambiente durante a construção e a operação” (BRASIL, 2010b, p. 8) e de “medidas de promoção da eficiência energética, que tem como objetivo a economia de energia, a redução da emissão de gases de efeito estufa” (Ibidem, p. 9).

Paradoxalmente, o PAC 2 determina a meta de consolidar o Brasil como “um dos países com a matriz energética mais limpa”, por meio de investimentos em agroenergia, com destaque para os biocombustíveis e o etanol, ao mesmo tempo em que acelera o processo de exploração das reservas do pré-sal, com investimentos em pesquisas exploratórias, perfuração de poços e construção de plataformas (Ibidem).

Contudo, do total de R\$ 1.088,5 bilhões previstos para a área de energia, somados os períodos 2011-2014 e pós-2014 (designação adotada pelo PAC2), R\$ 875,1 bilhões são para petróleo e gás natural, enquanto o eixo de combustíveis renováveis receberá R\$ 1 bilhão.

Temos, portanto, que a linha traçada no segmento energético pelo PAC2 mantém a concentração de investimentos em energia fóssil da ordem de 80,3% para a área de petróleo e gás natural contra 0,1% para combustíveis renováveis, adiando, por prazo indeterminado, a propalada e necessária diversificação da matriz energética brasileira.

A falta de uma perspectiva integradora e de longo prazo nas políticas públicas também está refletida no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), estruturado pelo e para o mercado imobiliário em descompasso com o planejamento urbano local, e, assim sendo, sem qualquer relação com o objetivo de construção de cidades sustentáveis. Não desconhecemos a importância da habitação, particularmente aquela direcionada à população de baixa renda:

No entanto, embora se refira à necessidade de inserção da moradia a ser construída no meio urbano, o pacote não garante essa condição devido aos agentes que estão envolvidos em sua formulação e operação. O governo federal formulou a proposta em parceria com as 11 maiores empresas – construtoras e incorporadoras – promotoras de moradia. Avanços conceituais sobre o tema da habitação social, tanto no que se

refere à legislação urbanística, quanto ao que se refere aos projetos arquitetônicos, não são incorporados à sua operação. Analisando a proposta do PMCMV tendo como referência o que foi a experiência da política habitacional do Regime Militar – período de maior construção de moradias no país – foi possível prever o que a experiência recente já mostra: o impacto negativo sobre as cidades devido à localização inadequada de grandes conjuntos habitacionais e ao aumento do preço da terra e dos imóveis (MARICATO, 2011, p. 68).

O crescimento desordenado das cidades implica ainda um processo de expansão antrópica comumente desarticulado da capacidade de suporte de seu entorno, levando a mazelas humanas características das grandes cidades no Brasil, traduzidas por Maricato (2001, p. 22) como tragédia urbana brasileira, marcada por “enchentes, desmoronamentos, poluição dos recursos hídricos, poluição do ar, impermeabilidade da superfície do solo, desmatamento, congestionamento habitacional, reincidência de epidemias, violência etc.”.

Nesse cenário, aspectos relacionados ao saneamento merecem ser ilustrados. A Organização Pan-Americana de Saúde (OPS, 2000) relaciona o processo acelerado de urbanização, marcado pela periferização de moradias informais, entre os fatores complicadores para a melhoria dos serviços de saneamento (Ibidem). Como consequência, temos a contaminação de lagos e rios pelo lançamento de efluentes sanitários sem tratamento nos corpos hídricos (Ibidem). Fecha-se o ciclo a partir da identificação da água como uma das principais vias de risco para a saúde (Ibidem), tanto pelo consumo direto, recreacional ou pela contaminação dos alimentos durante o cultivo e a preparação, por exemplo (Ibidem).

Outra questão intrínseca ao modelo de desenvolvimento industrial-urbano é a “recrudescência das antigas infecções e o surgimento de novas – a emergência, reemergência e ‘permanência’ das doenças infecciosas” (IANNI, 2005, p. 78; no mesmo sentido: MACHADO et al., 2009; MACHADO; MIAGOSTOVICH; VILANI, 2012).

Apesar das consequências socioambientais,

atualmente são investidos entre R\$ 7 bilhões e R\$ 8 bilhões por ano em saneamento no Brasil, quantia inferior à necessária para atingir as metas do governo até 2030 – investimento de R\$ 420 milhões pelos próximos 18 anos, o que corresponde a cerca de R\$ 20 bilhões por ano, de acordo com estimativas feitas pelo Ministério das Cidades.

Mesmo com o aumento dos recursos para saneamento básico nos últimos anos, principalmente por causa do PAC, a maioria dos projetos não sai do papel. Um levantamento divulgado no início de abril deste ano pelo Trata Brasil, sobre as 114 principais obras de saneamento da primeira fase do programa, mostra que apenas 7% delas estão prontas. Entre as demais, 32% estavam paralisadas e 23% atrasadas (ABDALA, 2012).

Para analisar esse descompasso entre o plano legislativo e a realidade concreta em matéria ambiental, é preciso, dentro dos limites desse trabalho, destacar a fragmentação e o isolamento da política ambiental no processo decisório nacional. Sob essa perspectiva, quatro aspectos são fundamentais para harmonizar a prática política e o sistema jurídico-ambiental:

- Fortalecimento institucional e efetiva integração do Sisnama;
- Transversalidade da questão ambiental na elaboração das políticas setoriais;
- Adoção da perspectiva de longo prazo no planejamento público; e
- Participação social.

Apesar dos avanços na estrutura protetiva ambiental, admite-se aqui que a fragilidade das instituições democráticas no Brasil, discutidas por Frey (2000), traduz-se também nas políticas ambientais, conforme destacado na leitura proposta.

A priorização de alguns setores da economia em desfavor da atenção primária aos princípios de proteção ambiental configura-se, conforme O'Donnell (1991 apud FREY, 2000), em um reflexo do processo decisório em favor de elites dominantes, que caracteriza, ao lado da fraqueza institucional, as democracias delegativas.

Como forma de fortalecimento político-institucional e de garantia do direito fundamental da pessoa humana, tem se discutido, especialmente a partir da Rio+20, a aplicação do princípio do não retrocesso ecológico. Tal princípio, também denominado princípio da proibição do retrocesso ambiental, possui “conteúdo impeditivo [que] torna possível brechar planos políticos que enfraqueçam os direitos fundamentais” (ALMEIDA, 2007, p. 123).

Tomando por base o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assegurado a todos pela Constituição Federal em seu artigo 225, caput, pode-se afirmar que:

Dito de outro modo, a Constituição não tem somente a tarefa de apontar para o futuro. Tem, igualmente a relevante função de proteger os direitos já conquistados. Desse modo, mediante a utilização da principiologia constitucional (explícita ou implícita), é possível combater alterações feitas por maiorias políticas eventuais, que legislando na contramão da programaticidade constitucional, retiram (ou tentam retirar) conquistas da sociedade (STRECK, 2003, p. 53).

Logo, enquanto direito fundamental da pessoa humana, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está resguardado contra eventuais intervenções políticas que possam esvaziar seu conteúdo protetivo. Destarte, o arcabouço jurídico de proteção ao ambiente encontra-se fortalecido e deve alcançar os diferentes temas que compõem o espectro ambiental (solo, atmosfera, fauna, flora, biodiversidade, recursos hídricos, etc.).

Almeida (2007, p. 119) ressalva a ausência de ampla aplicação do princípio e o define como aquele caracterizado “pela impossibilidade de redução dos direitos sociais amparados na Constituição, garantindo ao cidadão o acúmulo de patrimônio jurídico”.

No tocante à sustentabilidade, o legislador constituinte, no artigo 225, impõe ao poder público e à coletividade a preservação do meio ambiente sob o prisma da justiça intergeracional. Assim sendo, cabe à geração legar às gerações futuras “*condições ambientais idênticas ou melhores* do que aquelas recebidas das gerações

passadas, estando a geração vivente, portanto, vedada a alterar em termos negativos as condições ecológicas, até por força do *princípio da proibição do retrocesso socioambiental* e do *dever* (do Estado e dos particulares) *de melhoria progressiva da qualidade ambiental*” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2012, p. 159, grifos dos autores).

Dessa forma, as políticas públicas discutidas neste trabalho, sob a perspectiva proposta, configuram um retrocesso na esfera de proteção ambiental e uma violação à justiça intergeracional. Impõe-se, portanto, reconhecer a aplicação do princípio do não retrocesso ecológico diante da constatação de que o modelo de desenvolvimento em execução desconsidera a dimensão ambiental, priorizando o imediatismo a partir de uma anacrônica racionalidade econômica e, portanto, em flagrante descompasso com os princípios e objetivos constitucionais e da legislação ambiental em vigor.

Considerações finais

Analisados os aspectos teóricos e jurídicos do desenvolvimento sustentável, a nosso ver, há compatibilidade entre a definição doutrinária e a construção conceitual realizada a partir da Constituição Federal para a qualificação de sustentável da proposta de desenvolvimento nacional. Isso porque, estruturalmente, as duas visões assentam-se sobre aspectos econômicos, sociais, ambientais e intergeracionais, tomando a dimensão temporal como fundamental para a perspectiva de longo prazo, inerente à ideia de desenvolvimento sustentável.

Portanto, o modelo de desenvolvimento nacional sustentável tem por pressupostos elementares a sensibilidade ecológica, a ética intergeracional, a justiça social e a participação cidadã (no sentido de pertencimento e defesa da República Federativa do Brasil).

Ainda que esses elementos possam ser considerados incompatíveis com a ordem econômica vigente, como os exemplos ilustraram, acreditamos que meramente aceitar ou criticar a postura imediatista do capitalismo por si só não contribui para a necessária

inversão de paradigma em favor da sustentabilidade. Por isso, partimos da viabilidade de incorporação da diretriz constitucional apresentada por meio da especificação do modelo de desenvolvimento nacional sustentável como elemento harmonizador entre a legislação ambiental e as políticas públicas.

Assim, voltamos nossa análise para a legislação infraconstitucional e algumas políticas públicas federais tomadas como exemplo ilustrativo do modelo de ações governamentais em curso e sua compatibilidade com o ideal de sustentabilidade constitucional.

Dessa forma, foi possível identificar que, ainda que o arcabouço jurídico brasileiro aponte para o futuro, discorrendo em vários dispositivos sobre o desenvolvimento sustentável, consideramos que o modelo de planejamento público adotado em sede federal é insustentável, visto encontrar-se calcado sobre a preponderância de aspectos econômicos e de curtíssimo prazo.

A necessidade de amadurecimento institucional e o aumento da participação e do horizonte temporal no processo decisório são algumas questões que podem e devem ser enfrentadas pelos pesquisadores das diversas áreas do conhecimento, em um processo integrador e democrático.

A preocupação em explicitar o desenvolvimento sustentável nos dispositivos legais nacionais, pelos próprios questionamentos conceituais apontados, não pode pretender ser suficiente para a adequação das ações, dos programas e das práticas, públicos ou privados, no País. A delimitação do conceito deve se dar a partir de regulamentação específica com limites, padrões e normas que vinculem as atividades causadoras de impactos ambientais.

Crises econômicas mundiais não podem obscurecer os esforços políticos e contornar os desígnios constitucionais de proteção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações em favor de ações pontuais e sem planejamento adequado para uma revisão estrutural e estruturante das instituições nacionais.

Dessa forma, podemos pensar na possibilidade político-jurídica do desenvolvimento nacional sustentável como modelo democrático, participativo e integrador como alternativa a interesses imediatistas e particulares em prol de uma sociedade justa, um ambiente equilibrado e uma ordem econômica distributiva.

Diante dessas observações, a pesquisa pretendeu contribuir e estimular novas discussões para o fortalecimento da efetividade da legislação ambiental no combate às formas de exclusão ambiental presente e futura, vista como a “impossibilidade de gozar dos benefícios ambientais, de ter acesso ao poder e aos processos decisórios” (CAVEDON; VIEIRA, 2008, p. 183).

Julgamos, por fim, imprescindível o direcionamento das pesquisas acadêmicas no sentido de suprir as lacunas jurídicas e político-institucionais de tradução do desenvolvimento sustentável em ações governamentais concretas, como medida de um Estado Democrático de Direito pautado na sustentabilidade planetária e na existência digna das presentes e futuras gerações.

Recebido 25/11/2012

Aprovado 01/08/2013

Referências bibliográficas

ABDALA, V. Situação do saneamento no Brasil é dramática e não condiz com crescimento econômico do país, diz especialista. **Agência Brasil**, Brasília, 01 maio 2012. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-05-01/situacao-do-saneamento-no-brasil-e-dramatica-e-nao-condiz-com-crescimento-economico-do-pais-diz-espec>>. Acesso em: 22 nov. 2012.

ACSELRAD, H. Sentidos da sustentabilidade humana. In: _____. (Org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 27-55.

ALMEIDA, D. C. A fundamentalidade dos direitos sociais e o princípio da proibição de retrocesso. **Inclusão Social**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 118-124, mar. 2007.

BRASIL. **Lei n° 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 24 set. 2013.

_____. **Lei n° 9.795, de 27 de abril de 1999**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm>. Acesso em: 24 set. 2013.

_____. **Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 24 set. 2013.

_____. **Programa de Aceleração do Crescimento**. 2008. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/>>. Acesso em: 01 jan. 2008.

_____. **Balanco completo do PAC – 4 anos (2007-2010)**. Brasília, dez./2010a. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>>. Acesso em: 24 jul. 2013.

_____. **PAC 2**. Brasília, 29 mar. 2010b. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/pac-2/>>. Acesso em: 13 abr. 2010.

_____. Senado Federal. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília: CMA, 2012.

CARNEIRO, E. J. Política ambiental e a ideologia do desenvolvimento sustentável. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. B. (Orgs). **A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 27-47.

CARNEIRO, R. **Direito ambiental: uma abordagem econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CARVALHO, E. F. **Meio ambiente & direitos humanos**. Curitiba: Juruá, 2005.

CAVEDON, F. S.; VIEIRA, R. S. Socioambientalismo e justiça ambiental como novas perspectivas para o direito ambiental: contribuições para a construção de um “direito da sustentabilidade”. **Revista Brasileira de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 13, p. 173-197, jan./mar. 2008.

DERANI, C. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 2001.

FARZIN, Y. H. Can an exhaustible resource economy be sustainable? **Social Science Research Network**, n. 47, jun. 2002. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=317933>. Acesso em: 02 dez. 2008.

FERREIRA, R. M. Direito ambiental e a interpretação da Constituição brasileira de 1988: um critério democrático. **Revista Brasileira de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 16, p. 33-40, out./dez. 2008.

FOLADORI, G. **Limites do desenvolvimento sustentável**. Campinas: Unicamp, 2001.

FONSECA, I.; BURSZTYN, M. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, n. 1, p. 17-46, jan./abr. 2009.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

GILPIN, A. **Dictionary of environment and sustainable development**. Chichester: John Wiley & Sons, 1996.

GOLDEMBERG, J. Rio+20 e o futuro que queremos. **Política Democrática**, Brasília, n. 32, p. 11-14, 2012.

GOLDSTEIN, B. D. **Sustainable development**. Encyclopedia of Public Health. 2002. Disponível em: <<http://www.encyclopedia.com>>. Acesso em: 25 mar. 2009.

GOMES, H. M. **As relações sociedade/natureza e a valoração econômica da natureza**: o caso da mata do Estado – Cabedelo-PB. 1999. 123f. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento)– Centro de Ciências Exatas e da Natureza, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 1999.

GÓMEZ, W. H. Desenvolvimento sustentável, agricultura e capitalismo. In: BECKER, D. F. (Org). **Desenvolvimento sustentável**: necessidade e/ou possibilidade? Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2001. p. 95-116.

GRAU, E. R. A ordem econômica na Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2003.

IANNI, A. M. Z. Biodiversidade e Saúde Pública: questões para uma nova abordagem. **Saúde e Sociedade**, v. 14, n. 2, p. 77-88, 2005.

JATOBÁ, S. U. S.; CIDADE, L. U. C.; VARGAS, G. M. Ecologismo, ambientalismo e ecologia política: diferentes visões da sustentabilidade e do território. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, n. 1, p. 47-87, jan./abr. 2009.

KISS, A.; SHELTON, D. **Guide to international environmental law**. Leiden: Martinus Nijhoff, 2007.

LEFF, E. **Epistemologia ambiental**. São Paulo: Cortez, 2002.

LEIS, H. R. **A modernidade insustentável**: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea. Petrópolis: Vozes; Santa Catarina: UFSC, 1999.

LENZI, C. L. **Sociologia ambiental**: risco e sustentabilidade na modernidade. Bauru: Edusc, 2006.

LIMA-E-SILVA, P. P. et al. **Dicionário brasileiro de ciências ambientais**. Rio de Janeiro: Thex, 1999.

LIMONAD, E. Questões ambientais contemporâneas, uma contribuição ao debate. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 2., 2004, Indaiatuba. **Anais...** Indaiatuba: ANPPAS, 2004. p. 1-11.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1999.

MACHADO, C. J. S. A questão ambiental brasileira: uma análise sociológica do processo de formação do arcabouço jurídico-institucional. **Revista de Estudos Ambientais**, Blumenau, v. 2, n. 2-3, p. 5-20, 2000.

MACHADO, C. J. S. et al. Recomendações para elaboração e consolidação de uma estratégia nacional de prevenção e controle das espécies exóticas no Brasil. **Ciência e Cultura**, Campinas, v. 61, n. 1, p. 42-45, 2009.

MACHADO, C. J. S.; MIAGOSTOVICH, M. P.; VILANI, R. M. Colaboração entre sociologia e virologia ambiental para a implementação de políticas públicas nacionais. In: MACHADO, C. J. S. (Org.). **Ciências, políticas públicas e sociedade sustentável**. Rio de Janeiro: E-papers, 2012. p. 191-241.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MILARÉ, É. **Direito do ambiente**. São Paulo: RT, 2000.

MINGIONE, E. The second contradiction of capitalism. **Capitalism, Nature, Socialism**, v. 4, n. 14, p. 85-92, jun. 1993.

MONTIBELLER FILHO, G. **O mito do desenvolvimento sustentável:** meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias. Florianópolis: UFSC, 2004.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. **La salud y el ambiente en el desarrollo sostenible.** Washington: OPS, 2000.

OSORIO, L. A. R.; LOBATO, M. O.; CASTILLO, X. A. Debates on sustainable development: towards a holistic view of reality. **Environment, Development and Sustainability**, v. 7, n. 4, p. 501-518, dez. 2005.

PEPE, V. Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno. **Rev. Giur. Ambiente**, n. 2, p. 209-243, 2002.

RIBEIRO, W. C. Em busca da qualidade de vida. In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (Orgs.). **História da cidadania.** São Paulo: Contexto, 2003. p. 399-417.

ROMEIRO, A. R. Economia ou economia política da sustentabilidade. In: MAY, P. H.; LUSTOSA, M. C.; VINHA, V. (Orgs.). **Economia do meio ambiente.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. p. 1-29.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SANDRONI, P. **Dicionário de economia do século XXI.** Rio de Janeiro: Record, 2007.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. F. Notas sobre a proibição de retrocesso em material (socio) ambiental. In: SENADO FEDERAL. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental.** Brasília: CMA, 2012. p. 121-206.

SCARDUA, F. P; BURSZTYN, M. A. A. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 257-290, 2003.

SIQUEIRA, L. C. Política ambiental para quem? **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. XI, n. 2, p. 425-437, 2008.

STRECK, L. L. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

TRINDADE, A. A. C. **Direitos humanos e meio ambiente**: paralelo dos sistemas de proteção ambiental. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.

UNITED NATIONS. **Our Common Future**. Chapter 2: towards sustainable development. Disponível em: <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm>. Acesso em: 24 nov. 2008.

_____. **The future we want**. 2012. Disponível em: <http://www.un.org/en/sustainablefuture/>. Acesso em: 24 set. 2013.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

VIEIRA, L.; BREDARIOL, C. **Cidadania e política ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 1998.

WENCESLAU, J.; ANTEZANA, N. L.; CALMON, P. P. Políticas da Terra: existe um novo discurso ambiental pós Rio +20? **Cad. EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 584-604, 2012.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. B. Desenvolvimento, sustentabilidade e conflitos socioambientais. In: _____. (Orgs). **A insustentável leveza da política ambiental**: desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 11-24.