

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO
LINHA DE PESQUISA: DIREITO AMBIENTAL, TRANSNACIONALIDADE E
SUSTENTABILIDADE

**O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE
EQUILIBRADO E A POSSIBILIDADE DE OCUPAÇÃO DA
ZONA COSTEIRA MEDIANTE DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL**

DANIEL RAUPP

Itajaí-SC, junho de 2020.

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO
LINHA DE PESQUISA: DIREITO AMBIENTAL, TRANSNACIONALIDADE E
SUSTENTABILIDADE

**O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE
EQUILIBRADO E A POSSIBILIDADE DE OCUPAÇÃO DA
ZONA COSTEIRA MEDIANTE DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL**

DANIEL RAUPP

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –
UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Professor Doutor Marcelo Buzaglo Dantas

Itajaí-SC, junho de 2020.

AGRADECIMENTOS

À minha esposa Rubia e às minhas filhas Clara e Laura, pela compreensão nas ausências e paciência no convívio.

Ao meu orientador, professor Marcelo Buzaglo Dantas, primeiro incentivador do mestrado, pelos valiosos conselhos e constante disposição em apontar o caminho.

Ao professor James May, entusiasta do direito ambiental, pelo inestimável auxílio proporcionado durante o período em Delaware.

Ao professor e colega Gilson Jacobsen, importante encorajador de meu retorno ao mundo acadêmico.

Aos colegas brasileiros de mestrado na Widener University, cujo companheirismo muito contribuiu para tornar prazerosa a intensa experiência de estudar em uma universidade norte-americana.

Ao professor Richard Herrmann, da Widener University, pela amável acolhida e generosa amizade.

Ao colega Juiz Federal Timóteo Piangers, que se dedicou a manter o trabalho em dia durante minha ausência.

A todos os servidores e estagiários da 1ª Vara Federal de Laguna, cujo comprometimento e trabalho qualificado me proporcionaram a tranquilidade necessária para o aprofundamento nos estudos.

Aos demais colegas e professores da UNIVALI e da Widener University, pela amistosa convivência em todo o período de curso.

E, acima de tudo, Àquele que me proporcionou alegria durante a jornada, a luz do meu caminho, meu farol e fortaleza. Àquele cuja presença torna tudo possível, faz todos os sonhos se tornarem realidade.

Meu muito obrigado!

*Para Rubia, Clara e Laura,
que pintaram de rosa meu limitado mundo azul.*

“We humans may have evolved in grasslands, but of late we have spun out from the prairie center and landed on the periphery. People move to the littoral like moths to a porchlight”.

(Jennifer Ackerman, *Birds by the Shore*)

“We are tied to the ocean. And when we go back to the sea, whether it is to sail or to watch - we are going back from whence we came.”

(John F. Kennedy)

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido a este trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca dele.

Itajaí-SC, junho de 2020.

**Daniel Raupp
Mestrando**

PÁGINA DE APROVAÇÃO

MESTRADO

Conforme Ata da Banca de defesa de mestrado, arquivada na Secretaria do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica PPCJ/UNIVALI, em 12/06/2020, às 14h, o mestrando Daniel Raupp fez a apresentação e defesa da Dissertação, sob o título “O Direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado e a possibilidade de ocupação da Zona Costeira mediante Desenvolvimento Sustentável”.

A Banca examinadora foi composta pelos seguintes professores: Doutor Marcelo Buzaglo Dantas (UNIVALI) como presidente e orientador, Doutora Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida (PUC/SP) como membro, Doutor Fernando Quadros da Silva (TRF4) como membro, Doutor Orlando Luiz Zanon Junior (UNIVALI), como membro e Doutor Gilson Jacobsen (UNIVALI) como membro suplente. Conforme consta em Ata, após a avaliação dos membros da Banca, a Dissertação foi aprovada.

Por ser verdade, firmo a presente.

Itajaí (SC), dia 12 de junho de 2020.



PROF. DR. PAULO MÁRCIO DA CRUZ
Coordenador/PPCJ/UNIVALI

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
APP	Área de Preservação Permanente
CMP	Coastal Management Plan
CNUDS	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio ambiente e o Desenvolvimento
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e emendas constitucionais posteriores
CZA	Coastal Zone Act
CZMA	Coastal Zone Management Act
DNREC	Departamento de Recursos Naturais e Controle Ambiental
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EUA	Estados Unidos da América
LINDB	Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro
LPM	Linha de Preamar Média
NOAA	National Oceanic and Atmospheric Administration
OCDE	Organização Cooperação Econômica e Desenvolvimento
ODM	Objetivo de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PIDESC	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNGC	Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
PNRM	Política Nacional para os Recursos do Mar
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
TRF5	Tribunal Regional Federal da 5ª Região
UNECE	Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa
UICN	União Internacional para Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico

ROL DE CATEGORIAS

- **Desenvolvimento sustentável:** estratégia de desenvolvimento que abrange crescimento econômico, bem-estar social e proteção ambiental, implicando um compromisso da geração atual em proteger os interesses das gerações futuras.¹
- **Direito ao desenvolvimento:** direito de realização das potencialidades individuais e coletivas nos campos social e econômico, para satisfação de necessidades materiais e não materiais.²
- **Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado:** direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza; direito de viver em um ambiente não poluído, essencial à sadia qualidade de vida.³
- **Espaços territoriais especialmente protegidos:** espaços territoriais e seus componentes onde a alteração e a supressão somente serão permitidas através de lei, “vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”.⁴
- **Ocupação:** fixação do ser humano em determinada área geográfica, com finalidade residencial, comercial ou industrial.
- **Pragmatismo jurídico:** teoria de filosofia do direito segundo a qual a lei deve ser interpretada com ênfase nos fatos, de modo a garantir as consequências práticas desejadas.⁵

¹ DERNBACH, John C. **Acting as if Tomorrow Matters: Accelerating the Transition to Sustainability**. Washington, DC: Environmental Law Institute, 2012. Edição do Kindle.

² MOLLER, Diana E. Intervention, coercion, or justifiable need? A legal analysis of structural adjustment lending in Costa Rica. **Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas**. Vol. 2, 1995.

³ Art. 225, *caput*, da CRFB.

⁴ Art. 225, §1º, III, da CRFB.

⁵ POSNER, Richard A. **A problemática da teoria moral e jurídica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

- **Zona costeira:** “espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e uma faixa terrestre”.⁶

⁶ Art. 3º do Decreto 5.300, de 7 de dezembro de 2004.

SUMÁRIO

RESUMO.....	14
ABSTRACT	15
INTRODUÇÃO	16
1. MEIO AMBIENTE, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	20
1.1 MEIO AMBIENTE E OS DIREITOS HUMANOS	20
1.1.1 Direitos humanos	20
1.1.2 Direitos ambientais	22
1.1.3 Direito ao meio ambiente	27
1.2 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-SOCIAL COMO DIREITO HUMANO E O PAPEL DO ESTADO	32
1.2.1 Direito humano ao desenvolvimento econômico e social	32
1.2.2 O Estado como fomentador do desenvolvimento	36
1.2.3 Intervenção do Estado na atividade econômica na Constituição brasileira	40
1.3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SUSTENTABILIDADE	42
1.3.1 Evolução do conceito	42
1.3.2 Desenvolvimento sustentável e sustentabilidade	47
1.3.3 Desenvolvimento sustentável na legislação brasileira	54
2. PROTEÇÃO AMBIENTAL DA ZONA COSTEIRA NO BRASIL	59
2.1. ZONA COSTEIRA	59
2.1.1 Definição	59
2.1.2 Planos de gerenciamento costeiro	64
2.2 ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS	67
2.2.1 Áreas de preservação permanente	68
2.2.1.1 Restinga	70
2.2.1.2 Manguezal	72
2.2.1.3 Intervenção ou supressão de vegetação em APP	72
2.2.1.4 APPs no espaço urbano	74
2.2.2 Unidades de conservação da natureza	75
2.2.2.1 Categorias de Unidades de Conservação	76
2.2.2.2 Unidades de conservação em zona costeira	81
2.2.2.3 Criação, implantação e gestão das unidades de conservação	82

2.2.2.4 Populações tradicionais.....	86
2.2.2.5 Compensação ambiental.....	88
2.2.3 Bioma mata atlântica	90
2.3 TERRENOS DE MARINHA E ACRESCIDOS.....	93
3. OCUPAÇÃO DA ZONA COSTEIRA NO BRASIL E NOS EUA E TEORIA PRAGMÁTICA DO DIREITO.....	98
3.1 PROTEÇÃO AMBIENTAL DA ZONA COSTEIRA NOS EUA.....	98
3.1.1 Proteção constitucional.....	98
3.1.2 Proteção legal.....	102
3.1.2.1 Lei Federal.....	103
3.1.2.2 Leis estaduais.....	106
3.1.2.3 Estado de Delaware	107
3.1.2.3.1 “Beach Preservation Act”	111
3.2 PRAGMATISMO AMBIENTAL.....	114
3.2.1 Ética ambiental	114
3.2.2 Pragmatismo.....	117
3.2.3 Pragmatismo jurídico	118
3.2.4 Pragmatismo e jurisdição ambiental	123
3.3 OCUPAÇÃO SUSTENTÁVEL DA ZONA COSTEIRA NO BRASIL: UMA VISÃO PRAGMÁTICA	128
3.3.1 Pragmatismo jurídico no Brasil	128
3.3.2 Construções sustentáveis em zona costeira.....	132
CONSIDERAÇÕES FINAIS	137
REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS.....	142

RESUMO

Proteção ao meio ambiente e garantia do desenvolvimento nacional são objetivos fundamentais da Constituição brasileira. Em geral, a intervenção do Estado nesse campo é dirigida, por um lado, a elaborar normas que restringem atividades humanas que possam causar degradação ambiental, e, por outro, fomentar o desenvolvimento socioeconômico da nação. Na prática, porém, não é raro que tais objetivos entrem em conflito, fazendo-se necessária a compatibilização por meio de medidas direcionadas ao desenvolvimento sustentável, expressão que abrange crescimento econômico, proteção ambiental, e bem-estar social. Na zona costeira, especificamente, a legislação ambiental brasileira é bastante restritiva no que toca à possibilidade de edificação, a despeito do impulso humano de se estabelecer próximo ao mar. Nos Estados Unidos da América, país de tradição federalista e desenvolvimentista, e, assim como o Brasil, com extensa faixa litorânea, a proteção ambiental da zona costeira é tarefa da legislação federal (CZMA) e dos planos estaduais de gestão da costa (CMPs). O Estado de Delaware foi o primeiro do país a aprovar uma lei especificamente voltada à proteção da zona costeira. Também editou uma lei direcionada à preservação das praias, onde construções são permitidas mediante prévia licença do Poder Público, desde que atendidas determinadas condicionantes. Nesse contexto, a dissertação propõe que seja avaliada a possibilidade de ocupação da zona costeira no Brasil, à semelhança de Delaware, para a obtenção de uma proteção ambiental efetiva. Para isso, sugere a utilização da teoria pragmática do direito na solução de casos difíceis em matéria ambiental, a qual se concentra mais nas consequências práticas da decisão e menos em teorias e conceitos abstratos que pouco agregam na busca dos resultados desejados. Aventa uma abordagem pragmática na tomada de decisão, partindo de uma premissa de proteção ao meio ambiente, porém analisada de forma realista e conjugada com outros valores sociais e econômicos. Ao final, partindo de uma visão pragmática já presente no direito brasileiro, propõe a análise da possibilidade de construções sustentáveis em zona costeira, por meio de informação e compreensão por parte da população e em atuação conjunta com os órgãos de proteção ambiental, com a finalidade de compatibilizar a preservação do meio ambiente com o desenvolvimento local. Quanto à metodologia empregada, registra-se que na fase de investigação foi utilizado o método indutivo, na fase de tratamento de dados o método cartesiano, e o relatório dos resultados expresso na dissertação é composto na base lógica indutiva.

Palavras-chave: desenvolvimento econômico; pragmatismo jurídico; proteção ambiental; sustentabilidade; zona costeira.

ABSTRACT

Environmental protection and national development are fundamental objectives of the Brazilian Constitution. State intervention in this field is generally focused, on the one hand, on developing rules to restrict human activities that can cause environmental degradation, and on the other, on promoting the nation's socioeconomic development. In practice, however, these objectives commonly clash, creating a need for compatibilization through measures aimed at sustainable development – an expression that encompasses economic growth, environmental protection, and social welfare. In the coastal zone, specifically, Brazilian environmental legislation is very restrictive when it comes to construction, despite the human impulse to establish itself close to the sea. In the USA, a country with a federalist and developmental tradition and, like Brazil, an extensive coastline, environmental protection of the coastal zone is the task of the Coastal Zone Management Act (CZMA) at Federal level, and the state Coastal Management Plans (CMPs). Delaware was the first state in the country to pass a law specifically aimed at protecting the coastal zone. It also approved a “Beach Preservation Act”, whereby constructions on the coast are only possible with a Government permit, and provided certain conditions are met. In this context, this dissertation investigates the possibility of human occupation in Brazilian coastal areas, similar to the laws in Delaware, in order to obtain effective environmental protection. It suggests the use of pragmatic theory of law to resolve difficult environmental cases, as it focuses more on the practical consequences of the decision and less on theories and abstract concepts that add little to the search for the desired results. It indicates a pragmatic approach to decision making, based on the premise of environmental protection, but analyzed in a practical way and combined with other social and economic values. This dissertation closes by proposing – based on a pragmatic point of view that already exists in the Brazilian legislation – an analysis of the possibility of sustainable constructions in the coastal zone, through information and understanding by the population, and in a joint action with the environmental protection agencies, seeking to make environmental compatible with local development. In terms of methodology, the inductive method was used in the research phase and the Cartesian method in the data treatment phase. The results are reported using the inductive logical basis.

Keywords: coastal zone; economic development; environmental protection; legal pragmatism; sustainability.

INTRODUÇÃO

O objetivo institucional desta Dissertação é a obtenção do Título de Mestre em Ciência Jurídica pelo Curso de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica – CMCJ, vinculado ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – CPCJ da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, em Dupla Titulação com a Widener University - Delaware Law School.

O objetivo científico é investigar a possibilidade de ocupação da zona costeira, mediante desenvolvimento econômico sustentável e compatível com a proteção ambiental prevista na legislação brasileira, comparando a experiência dos Estados Unidos da América na questão, por se tratar de país desenvolvido economicamente, e, assim como o Brasil, com extensa zona costeira.

Para a pesquisa foram levantadas as seguintes hipóteses:

a) é possível o equilíbrio entre preservação ambiental e desenvolvimento socioeconômico em zona costeira, utilizando-a de modo ecologicamente sustentável;

b) a defesa e a preservação do meio ambiente, assim como o desenvolvimento nacional, são objetivos fundamentais do Brasil, portanto a ocupação ou exploração da zona costeira deve ser feita dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, ou mediante compensação ambiental;

c) a experiência norte-americana no tratamento da zona costeira pode servir de paradigma para a abordagem da zona costeira no Brasil, pois se trata de país desenvolvido economicamente e, assim como o Brasil, com extenso litoral.

Os resultados do trabalho de exame das hipóteses estão expostos na dissertação, de forma sintetizada, como segue.

O Capítulo 1 trata de meio ambiente, desenvolvimento econômico e sustentabilidade. Busca demonstrar que proteção ao meio ambiente e crescimento econômico não são termos excludentes, e a resposta para a compatibilização destes objetivos repousa no campo do “desenvolvimento sustentável”.

Para tanto, procura vincular direitos humanos e direitos ambientais, constatando que o aparente conflito entre a utilidade humana e o valor intrínseco do meio ambiente é infundado, pois é impossível separar os interesses da humanidade da proteção do meio ambiente.

A seguir, faz referência à necessidade de intervenção do Estado na atividade econômica na busca do bem-estar social, fomentando o desenvolvimento do país e respeitando o direito humano ao desenvolvimento econômico e social. Menciona a crise do Estado liberal, o surgimento do Estado de bem-estar e seus novos contornos, focando nos parâmetros contidos na Constituição brasileira.

Na sequência, alude à evolução do conceito de desenvolvimento sustentável no direito internacional e na legislação brasileira, e à necessidade de transição do crescimento econômico em direção à sustentabilidade, a qual abrange proteção ambiental, desenvolvimento econômico e bem-estar social.

O Capítulo 2 trata da proteção ambiental da zona costeira na legislação brasileira. Inicia com a definição de zona costeira; descreve os espaços territoriais especialmente protegidos; discorre sobre as áreas de preservação permanente, em especial manguezal e restinga; examina as unidades de conservação e suas categorias, focando nas situadas em zona costeira; analisa o bioma Mata Atlântica; e encerra com relato sobre os terrenos de marinha e seus acrescidos.

O Capítulo 3 se dedica, inicialmente, a descrever como se dá a proteção ambiental da zona costeira na legislação norte-americana, nos âmbitos constitucional e infraconstitucional, com referência às esferas federal e estadual. Detalha a legislação do Estado de Delaware, por ter sido o primeiro estado a criar uma lei abrangente de uso da terra em zona costeira, visando conter o rápido desenvolvimento industrial nessas áreas, e por possuir uma “Lei de preservação da praia” que busca conciliar desenvolvimento com proteção ambiental.

Na sequência, explica que a sociedade possui visões complexas e às vezes conflitantes sobre as questões ambientais, das quais surgem conflitos de difícil solução, pois confrontam valores de diferentes naturezas, e propõe uma abordagem pragmática na tomada de decisão em matéria ambiental, onde são inegáveis as tensões entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio

ambiente. Mesmo tomando como ponto de partida a proteção ambiental como escolha primária da sociedade contemporânea, o texto busca demonstrar que não é realista esperar o cumprimento de regras ambientais excessivas e desproporcionais aos benefícios, mesmo que futuros. Assim, conclui que a utilização da teoria pragmática do direito na análise de casos difíceis em matéria ambiental pode auxiliar o julgador na tomada de decisão que, balanceando os valores em conflito, alcance os resultados desejados pela sociedade.

Após, partindo de uma visão pragmática já presente no direito brasileiro, analisa a possibilidade de ocupação da zona costeira no Brasil, concluindo que a proteção ambiental poderia se tornar mais efetiva se, em vez de se vedar qualquer tipo de construção nessas áreas, pudessem ser autorizadas, mediante condicionantes e compensações, construções residenciais e a instalação de pequenos comércios, proibindo-se empreendimentos altamente poluidores, como indústrias pesadas, à semelhança do que é feito em Delaware.

O Relatório de Pesquisa se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados aspectos destacados da Dissertação, seguidos de estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre o tema.

Quanto à metodologia empregada, registra-se que na fase de investigação⁷ foi utilizado o método indutivo⁸, na fase de tratamento de dados o método cartesiano⁹, e o relatório dos resultados expresso na dissertação é composto na base lógica indutiva.

Nas diversas fases da pesquisa foram acionadas as técnicas do referente¹⁰, da categoria¹¹, do conceito operacional¹² e da pesquisa bibliográfica¹³.

⁷ “[...] momento no qual o Pesquisador busca e recolhe os dados, sob a moldura do Referente estabelecido [...]”. (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 14 ed. ver. atual. e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018. p. 112-113).

⁸ “[...] pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral [...]”. (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 114).

⁹ Sobre as quatro regras do Método Cartesiano (evidência, dividir, ordenar e avaliar): LEITE, Eduardo de oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 22-26.

¹⁰ “[...] explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.” (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 69)

¹¹ “[...] palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma ideia.” (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 41.)

¹² “[...] uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das ideias que expomos [...]”. (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 58.)

¹³ “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais”. (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 217.)

1. MEIO AMBIENTE, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

1.1 MEIO AMBIENTE E OS DIREITOS HUMANOS

1.1.1 Direitos humanos

O ordenamento jurídico geralmente responde a problemas sociais restringindo o exercício do poder e estabelecendo normas de conduta. Visto dessa perspectiva, as leis que protegem os direitos humanos respondem a ameaças à dignidade e à existência humanas, sustentando os alicerces fundamentais dos direitos humanos, conforme reconhecidos na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988.¹⁴ Além disso, as formulações de direitos refletem valores sociais emergentes. Por exemplo, embora a escravidão já tenha sido difundida, atualmente é repudiada pelas nações e o direito internacional reconhece a liberdade como um direito humano inalienável.¹⁵

O objetivo do direito internacional dos direitos humanos, conforme expresso no preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), é “liberdade, justiça e paz no mundo”.¹⁶ Os meios para atingir esse objetivo baseiam-se “na dignidade e no valor do ser humano e na igualdade de direitos entre homens e mulheres”, bem como na promoção do “progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla.”¹⁷

¹⁴ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana; [...].”

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]”

¹⁵ Já no século XIX, John Stuart Mill afirmava que “Neste, e em outros países civilizados, por exemplo, um acordo pelo qual uma pessoa possa vender a si mesma, ou se deixe vender, como escrava, deve ser tido como nulo e vazio, e não ser imposto nem pela lei nem pela opinião. [...] O princípio da liberdade não pode exigir que ela deva ser livre para não ser livre. Não é liberdade se ter permissão para alienar a liberdade.” (MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade**. Hedra. Edição do Kindle. posição 2078).

¹⁶ UNIC. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: janeiro, 2009. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2019.

¹⁷ UNIC. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**.

Um objetivo prático imediato do direito internacional dos direitos humanos é obter reconhecimento internacional de direitos humanos específicos. O posicionamento bem-sucedido de direitos pessoais na categoria de direitos humanos individuais os preserva do processo político comum. Os direitos individuais podem, assim, limitar significativamente a vontade política de uma maioria democrática, assim como de uma minoria ditatorial. Dinah Shelton¹⁸ exemplifica:

For example, in attempting to attain a widely accepted policy goal, even a representative democracy may not produce legislation that limits or abolishes the individual right to be free from cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment. This absolute limitation on domestic political decisions is potentially an important consequence of elaborating a right to environment, particularly given the high short-term costs involved in many environmental protection measures and the resulting political disfavor.¹⁹

Como questão conceitual, vincular direitos humanos e ambientais faz sentido na medida em que os direitos ambientais são direitos humanos, isto é, eles existem para o benefício dos seres humanos, e os danos causados pela degradação ambiental são violações a direitos humanos reconhecidos, como o direito à vida, à saúde e à dignidade.

Outra vantagem de se usar a estrutura estabelecida de direitos humanos para garantia dos direitos ambientais é que ela foca a atenção no problema central: a proteção do bem-estar dos seres humanos contra a degradação ambiental.²⁰

Todavia, nem todo problema social deve resultar em uma pretensão que possa ser expressa como um direito humano. De fato, os critérios para

¹⁸ SHELTON, Dinah. Human rights, environmental rights, and the right to environment. **Stanford Journal of International Law**. Vol. 28, 1991. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/stanit28&div=10&id=&page=>. Acesso em: 05 set. 2019.

¹⁹ “Por exemplo, na tentativa de atingir uma meta política amplamente aceita, mesmo uma democracia representativa pode não produzir legislação que limite ou elimine o direito individual de estar livre de tratamentos ou punições cruéis, desumanos ou degradantes. Essa limitação absoluta das decisões políticas domésticas é potencialmente uma consequência importante da elaboração de um direito ao meio ambiente, especialmente devido aos altos custos envolvidos em muitas medidas de proteção ambiental e à consequente desaprovação política.” (tradução nossa)

²⁰ MAY, James R.; DALY, Erin. **Global Environmental Constitutionalism**. New York: Cambridge University Press, 2015. Edição do Kindle. p. 25.

considerar uma pretensão como um direito humano geram extensos debates, levando a uma falta de consenso quanto aos direitos humanos existentes.

O volume do debate aumenta quando mais demandas são formalmente propostas para inclusão no catálogo de direitos humanos. Há temores legítimos de que a adição de numerosas pretensões vai desvalorizar os direitos humanos existentes. Alguns autores propõem critérios que uma pretensão deve atender antes de ser incluída como um direito humano, enquanto outros consideram que a criação de critérios substantivos para determinar direitos humanos é impraticável. A esse respeito, Dinah Shelton²¹, citando Richard Bilder, afirma que “in practice, a claim is an international human right if the General Assembly says it is.”²²

Assim, apesar das boas intenções e objetivos salutares, os instrumentos de direitos humanos não evitam a necessidade de direitos constitucionalmente reconhecidos para um meio ambiente de qualidade, ainda que possam apoiá-los e promovê-los.

De fato, se o cuidado com o meio ambiente for um fim em si mesmo, ou em benefício exclusivo das futuras gerações, independentemente de seu valor para os seres humanos existentes hoje, uma estrutura normativa direcionada à proteção exclusiva do meio ambiente parece fazer sentido.²³

De todo modo, o debate entre proteger o meio ambiente como uma questão de direito ambiental ou como uma questão de direitos humanos é de pouca importância, desde que obtenha algum reconhecimento em uma estrutura ou em outra.²⁴

1.1.2 Direitos ambientais

²¹ SHELTON, Dinah. Human rights, environmental rights, and the right to environment. **Stanford Journal of International Law**. Vol. 28, 1991. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/stanit28&div=10&id=&page=>. Acesso em: 05 set. 2019.

²² “na prática, uma reivindicação é um direito humano internacional se a Assembleia Geral disser que é.” (tradução nossa)

²³ MAY, James R.; DALY, Erin. **Global Environmental Constitutionalism**. p. 27.

²⁴ MAY, James R.; DALY, Erin. **Global Environmental Constitutionalism**. p. 28.

O termo “direitos ambientais” têm vários significados. Se interpretado da mesma forma que o termo “direitos humanos”, pode ser entendido como se referindo aos direitos do meio ambiente, isto é, direitos que o meio ambiente possui, e não o direito dos humanos a um ambiente saudável. Tal leitura causaria preocupação àqueles que veem a proteção da natureza e o respeito pelos direitos humanos como interesses conflitantes, especialmente no contexto dos países em desenvolvimento.

Em uma interpretação mais factível, “direitos ambientais” referem-se à reformulação e expansão dos direitos e deveres humanos no contexto da proteção ambiental. Essa abordagem é uma etapa intermediária entre a aplicação simples dos direitos existentes ao objetivo de proteção ambiental e o reconhecimento de um novo direito pleno ao meio ambiente.²⁵

Assim como a proteção internacional dos direitos humanos, a lei ambiental internacional se desenvolveu recentemente. Somente no final da década de 1960 os governos começaram a demonstrar preocupação com o estado geral do meio ambiente, em grande parte em resposta à crescente pressão da opinião pública, e abordaram paulatinamente as questões ambientais. A comunidade internacional reconheceu que os remédios para os problemas ambientais exigiam resposta global devido à interdependência dos setores ambientais, aos efeitos transfronteiriços dos danos ambientais e a fenômenos complexos, como a mudança climática, que resultam de atividades desenvolvidas em todo o planeta. No entanto, enquanto se desenvolvia uma ação internacional planejada, permanecia o debate sobre se a proteção ambiental visa a melhorar o bem-estar humano ou se possui objetivos mais amplos que subordinam as necessidades humanas de curto prazo à proteção geral da natureza.²⁶

²⁵ SHELTON, Dinah. Human rights, environmental rights, and the right to environment. **Stanford Journal of International Law**. Vol. 28, 1991. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/stanit28&div=10&id=&page=>. Acesso em: 05 set. 2019.

²⁶ SHELTON, Dinah. Human rights, environmental rights, and the right to environment. **Stanford Journal of International Law**. Vol. 28, 1991. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/stanit28&div=10&id=&page=>. Acesso em: 05 set. 2019.

Há quem defenda que a proteção ambiental existe para servir os interesses dos seres humanos. A premissa de que a natureza, no sentido de meio ambiente natural, serve o homem e, portanto, sua proteção não é um fim em si mesma, já estava presente no pensamento de Aristóteles:

[...] a natureza proveu as suas necessidades depois do nascimento; foi para os animais em geral que ela fez nascerem as plantas; é aos homens que ela destina os próprios animais, os domesticados para o serviço e para a alimentação, os selvagens, pelo menos a maior parte, para a alimentação e para diversas utilidades, tais como o vestuário e os outros objetos que se tiram deles. A natureza nada fez de imperfeito, nem de inútil; ela fez tudo para nós.²⁷

Do mesmo modo, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, Suécia, em junho de 1972, que produziu a Declaração sobre o Ambiente Humano, ou Declaração de Estocolmo, sugeriu, ao estabelecer princípios para questões ambientais internacionais, que o benefício humano é a principal razão para se respeitar o meio ambiente. É o que consta do princípio 2:

Os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservadas em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento.²⁸

Em sentido semelhante, a CRFB de 1988, no capítulo que trata do meio ambiente (capítulo VI do título VIII), dispôs no artigo 225:

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.

A expressão “Todos”, nesse caso, refere-se a todas as pessoas, todos os seres humanos, e não a todos os seres vivos, visto que a “dignidade da pessoa humana” é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.²⁹ Também as

²⁷ ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martin Claret, 2005. p. 20.

²⁸ Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano – 1972**. Universidade de São Paulo – USP. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em: 06 set. 2019.

²⁹ Art. 1º, III, da CRFB.

expressões “povo” e “presentes e futuras gerações” referem-se às gerações dos seres humanos, como o termo “geração” normalmente é usado, e não no sentido de produção de descendentes de variadas espécies de seres vivos.

Nesse contexto, segundo Marcelo Leoni Schmid,

[...] é fácil concluirmos que o direito ambiental tem e deve ter uma necessária visão antropocêntrica, pois, ao mesmo tempo que a sociedade humana tem condições de causar grande impacto ao meio ambiente, e até mesmo destruí-lo por completo, o ser humano é o grande agente garantidor de sua utilização racional e perpetuação.³⁰

Marcelo Buzaglo Dantas³¹ menciona, todavia, que esta visão não é unânime, uma vez que, embora alguns autores entendam que a proteção ambiental existe, primordialmente, para beneficiar o ser humano e apenas reflexamente outras espécies, há outros autores que adotam uma concepção de solidariedade entre seres humanos e natureza, como uma condição para assegurar o futuro de ambos.

Nesse aspecto, alguns ambientalistas temem que uma visão antropocêntrica e utilitarista da legislação ambiental pode reduzir, em última análise, todos os aspectos não-humanos do ecossistema para a consideração do seu valor econômico de curto prazo para a humanidade, acelerando a degradação ambiental. O resultado torna-se particularmente problemático em países em desenvolvimento, onde a sustentabilidade de longo prazo pode ser sacrificada para ganho imediato.³²

Refletindo esta visão de cunho ecocêntrico,³³ a Constituição do Equador de 2008³⁴ introduziu o conceito de “direitos da natureza”. Em seu

³⁰ SCHMID, Marcelo Leoni. Gestão pública e sustentabilidade. In: NEVES, Marcelo Garcia; REIS, Rafael Pons; SCHMID, Marcelo Leoni; VENERAL, Débora Cristina. **Direito ambiental municipal, direito ambiental internacional e gestão pública e sustentabilidade**. Curitiba: Intersaberes, 2014. p. 250.

³¹ DANTAS, Marcelo Buzaglo. Implementing Environmental Constitutionalism in Brazil. In: MAY, James R.; DALY, Erin (editores). **Implementing Environmental Constitutionalism: current global challenges**. New York: Cambridge University Press, 2018. p. 130.

³² SHELTON, Dinah. Human rights, environmental rights, and the right to environment. **Stanford Journal of International Law**. Vol. 28, 1991. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/stanit28&div=10&id=&page=>. Acesso em: 05 set. 2019.

³³ O termo “ecocêntrico”, na forma como usada no texto, é mais abrangente que “biocêntrico”, pois, enquanto este enfoca os fatores bióticos da natureza (seres com vida), o primeiro inclui os fatores abióticos, ou seja, todas as influências que os seres vivos possam receber em um ecossistema, como a água, a composição do solo e a radiação solar.

preâmbulo celebrou “la naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia”³⁵ e invocou “la sabiduría de todas las culturas que nos enriquecen como sociedad”.³⁶ E prosseguiu:

Art. 71.- La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.

Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observaran los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda.

El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.

Art. 72.- La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados.³⁷

Na medida em que essa visão considera a proteção ambiental uma meta independente (a natureza pela natureza) e prioridade para providências nos âmbitos nacional e internacional, ela ignora ou corre o risco de entrar em conflito com a agenda de direitos humanos.³⁸

Na realidade, porém, o aparente conflito entre a utilidade humana e o valor intrínseco do meio ambiente é infundado, pois é impossível separar os interesses da humanidade da proteção do meio ambiente. Enquanto o objetivo final

³⁴ EQUADOR. **Constitución de la República del Ecuador**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/newsletterPortalInternacionalFoco/anexo/ConstituicaoDoEcuador.pdf>. Acesso em: 06 set. 2019.

³⁵ “a natureza, *Pacha Mama*, da qual fazemos parte e que é vital para a nossa existência” (tradução nossa).

³⁶ “a sabedoria de todas as culturas que nos enriquecem como sociedade” (tradução nossa).

³⁷ “Art. 71. A natureza ou *Pacha Mama*, onde se reproduz e se realiza a vida, tem direito a que se respeite integralmente a sua existência e a manutenção e regeneração de seus ciclos vitais, estrutura, funções e processos evolutivos. Toda pessoa, comunidade, povoado, ou nacionalidade poderá exigir da autoridade pública o cumprimento dos direitos da natureza. Para aplicar e interpretar estes direitos, observar-se-ão os princípios estabelecidos na Constituição no que for pertinente. O Estado incentivará as pessoas naturais e jurídicas e os entes coletivos para que protejam a natureza e promovam o respeito a todos os elementos que formam um ecossistema. Art. 72.- A natureza tem direito à restauração. Esta restauração será independente da obrigação que têm o Estado e as pessoas naturais ou jurídicas de indenizar os indivíduos e grupos que dependem dos sistemas naturais afetados.” (tradução nossa)

³⁸ SHELTON, Dinah. Human rights, environmental rights, and the right to environment. **Stanford Journal of International Law**. Vol. 28, 1991. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/stanit28&div=10&id=&page=>. Acesso em: 05 set. 2019.

da proteção ambiental permanece antropocêntrico, os seres humanos não são membros separáveis do universo. São seres participantes, interligados e interdependentes, com deveres de proteger e conservar todos os elementos da natureza, independentemente de terem benefícios conhecidos ou utilidade econômica atual.

Nesse sentido, a lição de Dinah Shelton³⁹:

The view that mankind is part of a global system may reconcile the aims of human rights and environmental protection, since both ultimately seek to achieve the highest quality of sustainable life for humanity within the existing global ecosystem. However, potentially conflicting differences of emphasis still exist: the essential concern of human rights law is to protect existing individuals within a given society, while the purpose of environmental law is to sustain life globally by balancing the needs and capacities of the present with those of the future. Therefore, protection of nature at times may conflict with preservation of individual rights. This problem cannot be avoided by developing a right to environment, but developing such a right would place environmental protection on an equal level with other human rights for balancing purposes, rather than subordinating it to human rights, such as the right to property.⁴⁰

Este propósito antropocêntrico deve, assim, ser distinguido do utilitarismo, pois nem sempre se mostra justificada uma ação ou decisão que busca produzir a maior quantidade de bem-estar coletivo para os seres humanos em detrimento da natureza.

1.1.3 Direito ao meio ambiente

Alguns autores propõem classificar os direitos em “gerações”, de acordo com a evolução histórica percebida e diferenças teóricas.

³⁹ SHELTON, Dinah. Human rights, environmental rights, and the right to environment. **Stanford Journal of International Law**. Vol. 28, 1991.

⁴⁰ “A visão de que a humanidade faz parte de um sistema global pode conciliar os objetivos dos direitos humanos e a proteção ambiental, uma vez que ambos buscam alcançar a mais alta qualidade de vida sustentável para a humanidade dentro do ecossistema global existente. Entretanto, ainda existem diferenças de ênfase potencialmente conflitantes: a preocupação essencial da lei de direitos humanos é proteger os indivíduos existentes dentro de uma determinada sociedade, enquanto o objetivo da lei ambiental é sustentar a vida globalmente equilibrando as necessidades e capacidades do presente com as de o futuro. Portanto, a proteção da natureza às vezes pode entrar em conflito com a preservação dos direitos individuais. Esse problema não pode ser evitado pelo desenvolvimento de um direito ao meio ambiente, mas o desenvolvimento desse direito colocaria a proteção ambiental em um nível igual ao de outros direitos humanos para fins de equilíbrio, em vez de subordiná-la aos direitos humanos, como o direito de propriedade.” (tradução nossa)

Nesse contexto, os direitos civis e políticos são direitos de “primeira geração” e definem uma esfera de liberdades pessoais na qual o governo não deve intervir. Por exemplo, a liberdade de expressão exige simplesmente que o governo se abstenha de interferências. Os direitos econômicos e sociais, a “segunda geração” de direitos, exigem, por outro lado, ação do governo. O direito a um certo padrão de vida requer o envolvimento do Estado.

Ao lado dos direitos sociais, emergiram novos direitos, estabelecidos sob a rubrica "terceira geração", cujo exemplo mais importante é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver em um ambiente não poluído. Ambos podem ser invocados contra o Estado e exigidos dele, cuja exequibilidade, porém, é questionada por Bobbio⁴¹:

[...] a maior parte dos direitos sociais, os chamados direitos de segunda geração, que são exibidos brilhantemente em todas as declarações nacionais e internacionais, permaneceu no papel. O que dizer dos direitos de terceira e de quarta geração? A única coisa que até agora se pode dizer é que são expressão de aspirações ideais, às quais o nome de 'direitos' serve unicamente para atribuir um título de nobreza. Proclamar o direito dos indivíduos, não importa em que parte do mundo se encontrem (os direitos do homem são por si mesmos universais), de viver num mundo não poluído não significa mais do que expressar a aspiração a obter uma futura legislação que imponha limites ao uso de substâncias poluentes. Mas uma coisa é proclamar esse direito, outra é desfrutá-lo efetivamente.

Bobbio correlaciona o crescimento dos direitos sociais com a transformação da sociedade. Adverte, contudo, que tais prestações dependem de intervenção estatal que só podem ser satisfeitas em um determinado nível de desenvolvimento econômico e tecnológico, o que confirmaria a "não-naturalidade" destes direitos. Cita como exemplo a "proteção da natureza" como um direito "não-natural", visto que implica a proibição do abuso dos recursos naturais pelo homem, o qual, entretanto, não pode deixar de usá-los.

De acordo com o mesmo autor:

Essa multiplicação (ia dizendo "proliferação") (dos direitos do homem) ocorreu de três modos: a) porque aumentou a quantidade de bens considerados merecedores de tutela; b) porque foi estendida a titularidade de alguns direitos típicos a sujeitos diversos do homem; c) porque o próprio homem não é mais considerado como ente

⁴¹ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 9 e 10.

genérico, ou homem em abstrato, mas é visto na especificidade ou na concreticidade de suas diversas maneiras de ser em sociedade, como criança, velho, doente, etc. Em substância: mais bens, mais sujeitos, mais status do indivíduo.

[...]

Com relação ao segundo, ocorreu a passagem da consideração do indivíduo humano *uti singulus*, que foi o primeiro sujeito ao qual se atribuíram direitos naturais (ou morais) — em outras palavras, da "pessoa" —, para sujeitos diferentes do indivíduo, como a família, as minorias étnicas e religiosas, toda a humanidade em seu conjunto (como no atual debate, entre filósofos da moral, sobre o direito dos pósteros à sobrevivência); e, além dos indivíduos humanos considerados singularmente ou nas diversas comunidades reais ou ideais que os representam, até mesmo para sujeitos diferentes dos homens, como os animais. Nos movimentos ecológicos, está emergindo quase que um direito da natureza a ser respeitada ou não explorada, onde as palavras "respeito" e "exploração" são exatamente as mesmas usadas tradicionalmente na definição e justificação dos direitos do homem.⁴²

Outros autores, contudo, têm abandonado esta classificação, ao argumento de que as alegadas distinções “geracionais” entre obrigações estatais positivas e negativas e os direitos que protegem não existem na prática. Shelton⁴³ explica:

Like civil and political rights, economic and social rights, as well as so-called “third generation” rights, impose on states negative obligations as well as positive duties. The social, political, and economic situation in a particular country will often determine which approach the state should emphasize in order to fulfill its citizens' economic and social rights. While some nations might require active intervention in the economy to fulfill their peoples' right to employment, others might achieve the same goal by simply assuring that economic actors can make contracts in a free market. In the environmental sector, the state may protect the environment by abstaining from its destruction, as well as by affirmatively preventing its harm by private actors.⁴⁴

⁴² BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. p. 68 e 69.

⁴³ SHELTON, Dinah. Human rights, environmental rights, and the right to environment. **Stanford Journal of International Law**. Vol. 28, 1991. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/stanit28&div=10&id=&page=>. Acesso em: 05 set. 2019.

⁴⁴ “Como os direitos civis e políticos, os direitos econômicos e sociais, bem como os chamados direitos de “terceira geração”, impõem aos Estados obrigações negativas, bem como deveres positivos. A situação social, política e econômica de um determinado país determinará, muitas vezes, qual a abordagem que o estado deve enfatizar, a fim de cumprir os direitos econômicos e sociais dos seus cidadãos. Enquanto algumas nações podem exigir uma intervenção ativa na economia para cumprir o direito de seus povos ao emprego, outros podem alcançar o mesmo objetivo, simplesmente assegurando que os atores econômicos podem fazer contratos em um mercado livre. No setor ambiental, o estado pode proteger o meio ambiente, abstendo-se de sua destruição, bem como, preventivamente, impedindo seu dano por atores privados.” (tradução nossa).

A despeito dessa classificação de ordem teórica, diversos instrumentos internacionais e regionais de direitos humanos adotados desde a Declaração de Estocolmo incluíram disposições sobre o direito ao meio ambiente.

Por exemplo, a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos de 1981 foi o primeiro tratado de direitos humanos a reconhecer expressamente o direito de “todos os povos” a um ambiente geralmente “satisfatório e favorável ao seu desenvolvimento”.⁴⁵ Na Europa, a Organização Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) afirmou que “a proteção e o melhoramento do meio ambiente são objetivos comuns dos Estados membros”.⁴⁶ Já a Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UNECE), em um esforço para especificar os direitos e obrigações ambientais, redigiu a Carta sobre Direitos e Obrigações Ambientais, que afirma o princípio fundamental de que todas as pessoas têm direito a um ambiente adequado à saúde geral e ao bem-estar. A Carta formulou este direito desenvolvendo principalmente os direitos de acesso à informação, devido processo legal e participação na tomada de decisões.⁴⁷

Por sua vez, a Organização dos Estados Americanos (OEA) incluiu o direito ao meio ambiente no Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Protocolo de San Salvador).⁴⁸ O artigo 11, intitulado “Direito ao meio ambiente sadio”, prevê:

1. Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a dispor dos serviços públicos básicos.
2. Os Estados-Partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente.

Outros dispositivos do Protocolo de San Salvador afirmam o caráter progressivo das obrigações assumidas. O Artigo 1 exige que os Estados cooperem

⁴⁵ African Charter on Human and Peoples Rights (tradução nossa). Disponível em: <http://www.humanrights.se/wp-content/uploads/2012/01/African-Charter-on-Human-and-Peoples-Rights.pdf>. Acesso em 06 set. 2019.

⁴⁶ OCDE. Recommendation of the Council on Principles concerning Transfrontier Pollution. (tradução nossa). Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/12>. Acesso em: 06 set. 2019.

⁴⁷ UNECE. Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention). (tradução nossa). Disponível em: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf. Acesso em 06 set. 2019.

⁴⁸ Promulgado no Brasil pelo Decreto n.º 3.321, de 30 de dezembro de 1999.

em nível internacional e adotem todas as medidas necessárias “até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta seu grau de desenvolvimento”, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos reconhecidos no Protocolo. O Protocolo não concede o direito de petição individual por violações do direito ao meio ambiente, mas a Comissão Interamericana de Direitos Humanos pode formular observações e recomendações sobre a situação dos direitos contidos no Protocolo em todos ou alguns dos Estados membros.

No âmbito das Nações Unidas, é importante ressaltar a Declaração do Rio sobre o meio ambiente e o desenvolvimento, aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992, vinte anos após a realização da primeira conferência sobre o meio ambiente. Segundo a Declaração, os seres humanos “têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza.”⁴⁹

Além desses instrumentos internacionais, o constitucionalismo ambiental está evoluindo globalmente. As constituições de cerca de três quartos das nações do mundo abordam questões ambientais de alguma maneira: algumas se comprometendo com a gestão ambiental, outras reconhecendo um direito básico a um ambiente de qualidade e outras garantindo o direito à informação e participação em questões ambientais.⁵⁰

Isso ocorre, entre outros motivos, em razão do ceticismo sobre a eficácia dos instrumentos internacionais. A aplicação da lei internacional, nesse aspecto, é deficiente, uma vez que países menos desenvolvidos são forçados a cumprir a lei internacional sobre direitos humanos, principalmente por meio de sanções econômicas, enquanto países mais desenvolvidos dificilmente podem ser pressionados por sanções.

⁴⁹ Organização das Nações Unidas. Conferência Geral das Nações Unidas sobre o Meio ambiente e o Desenvolvimento. **Carta do Rio**. Junho, 1992. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20do%20Rio%201992.pdf>. Acesso em 06 set. 2019.

⁵⁰ MAY, James R.; DALY, Erin. **Global Environmental Constitutionalism**. p. 1.

É o que ensinam May e Daly⁵¹:

Because constitutionalism speaks mainly through a supreme, apex, or constitutional court, it speaks with all the authority and legitimacy of the sovereign. It thus puts the sovereign entity at the center of the conversation among all the different voices speaking about environmental protection. [...] Boyd, for example, concludes “that nations with constitutional provisions related to environmental protection have superior environmental records.” [...] there is also evidence that environmental constitutionalism is the culmination of, and not the precursor to, domestic environmental laws.⁵²

Desse modo, para que o direito ao meio ambiente receba a atenção devida, revela-se importante a inclusão de temas ambientais nas Constituições.

1.2 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-SOCIAL COMO DIREITO HUMANO E O PAPEL DO ESTADO

1.2.1 Direito humano ao desenvolvimento econômico e social

Ao lado do direito ao meio ambiente sadio, defende-se a existência de um “direito ao desenvolvimento econômico” como direito de “terceira geração”, conforme classificação vista anteriormente, inclusive no âmbito do direito internacional contemporâneo.⁵³

Inicialmente, o direito ao desenvolvimento era considerado semelhante ao direito de um Estado de explorar seus próprios recursos, conforme estabelecido no Princípio 21 da Declaração de Estocolmo.⁵⁴ O direito ao desenvolvimento, no

⁵¹ MAY, James R. DALY, Erin. **Global Environmental Constitutionalism**. p. 49.

⁵² “Como o constitucionalismo fala principalmente através de uma suprema corte ou tribunal constitucional, ele fala com toda a autoridade e legitimidade do soberano. Assim, coloca a entidade soberana no centro da conversa entre todas as diferentes vozes que falam sobre proteção ambiental. [...] Boyd, por exemplo, conclui ‘que nações com disposições constitucionais relacionadas à proteção ambiental têm registros ambientais superiores’. [...] também há evidências de que o constitucionalismo ambiental é o culminar e não o precursor das leis ambientais domésticas.” (tradução nossa).

⁵³ MOLLER, Diana E. Intervention, coercion, or justifiable need? A legal analysis of structural adjustment lending in Costa Rica. **Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas**. Vol. 2, p. 483, 1995.

⁵⁴ Princípio 21: “Em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos em aplicação de sua própria política ambiental e a obrigação de assegurar-se de que as atividades que se levem a cabo, dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda jurisdição nacional.” Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em 06 set. 2019.

entanto, expandiu-se a partir de uma visão de desenvolvimento econômico básico para abranger uma visão mais ampla do direito individual ao desenvolvimento.

Embora amplamente aceita a ideia de direito de um Estado de explorar os seus recursos para o desenvolvimento, ainda gera debate a existência de um “direito individual ao desenvolvimento”, nos aspectos econômico, sociais e culturais, como categoria de “direitos humanos”.

Segundo Diana E. Moller⁵⁵:

It has been argued that political and civil rights are legal in nature and thus human rights, but that they are non-economic rights. Similarly, economic, social, and cultural rights are seen as “programmatic” and not immediately realizable; therefore, they are not viewed as legal human rights.⁵⁶

De acordo com a mesma autora, no entanto, o direito ao desenvolvimento progrediu de seu status de norma internacional, reconhecido por resoluções não vinculantes das Nações Unidas, para o status de um princípio geral em evolução do direito internacional.⁵⁷

De fato, os componentes sociais e econômicos do direito ao desenvolvimento foram reconhecidos em pelo menos duas convenções internacionais, incluindo a Carta das Nações Unidas⁵⁸ e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).⁵⁹ O Pacto é a declaração mais significativa de aspirações por um regime de garantias mínimas de bem-estar

⁵⁵ MOLLER, Diana E. Intervention, coercion, or justifiable need? A legal analysis of structural adjustment lending in Costa Rica. **Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas**. Vol. 2, p. 483, 1995.

⁵⁶ “Tem-se argumentado que os direitos políticos e civis são de natureza legal e, portanto, direitos humanos, mas que são direitos não-econômicos. Da mesma forma, os direitos econômicos, sociais e culturais são vistos como ‘programáticos’ e não imediatamente realizáveis; portanto, eles não são vistos como direitos humanos ‘legais’.” (tradução nossa).

⁵⁷ MOLLER, Diana E. Intervention, coercion, or justifiable need? A legal analysis of structural adjustment lending in Costa Rica. **Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas**. Vol. 2, p. 483, 1995.

⁵⁸ Promulgada no Brasil pelo Decreto n.º 19.841, de 22 de outubro de 1945: “Artigo 1. Os propósitos das Nações unidas são: [...] 3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”.

⁵⁹ Promulgado no Brasil pelo Decreto 591, de 6 de julho de 1992.

protegidas pelo direito internacional.⁶⁰ Em particular, o PIDESC reconhece a existência de tais direitos como o direito ao trabalho, à saúde, à seguridade social, à educação e à vida cultural, que são todos elementos do direito ao desenvolvimento.⁶¹ Além disso, o PIDESC exige que os Estados-partes não violem esses direitos.⁶²

Vale lembrar ainda a Declaração do Rio sobre o meio ambiente e o desenvolvimento⁶³, aprovada na CNUMAD em 1992, onde os Estados reconheceram o direito emergente ao desenvolvimento ao declararem que:

Princípio 1: Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza.

[...]

Princípio 3: O direito ao desenvolvimento deve exercer-se de forma tal que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras.⁶⁴

⁶⁰ DEALE, Frank E. L. The unhappy history of economic rights in the United States and prospects for their creation and renewal. **Howard Law Journal**. Vol. 43, 2000. Disponível em: https://academicworks.cuny.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1266&context=cl_pubs. Acesso em: 05 set. 2019.

⁶¹ O PIDESC protege “o direito de toda pessoa de gozar de condições de trabalho justas e favoráveis” (art. 7); “o direito de toda pessoa à previdência social, inclusive ao seguro social” (art. 9); “o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida” (art. 11); “o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental” (art. 12); “o direito de toda pessoa à educação” (art. 13); “o direito de: a) Participar da vida cultural; b) Desfrutar o processo científico e suas aplicações” (art. 15).

⁶² Nos termos do Artigo 4, o Estado-parte “poderá submeter tais direitos unicamente às limitações estabelecidas em lei, somente na medida compatível com a natureza desses direitos e exclusivamente com o objetivo de favorecer o bem-estar geral em uma sociedade democrática.” Além disso, “As medidas que cada Estado Parte do presente Pacto tomará a fim de assegurar o pleno exercício desse direito deverão incluir a orientação e a formação técnica e profissional, a elaboração de programas, normas e técnicas apropriadas para assegurar um desenvolvimento econômico, social e cultural constante e o pleno emprego produtivo em condições que salvaguardem aos indivíduos o gozo das liberdades políticas e econômicas fundamentais.” (art. 6)

⁶³ Organização das Nações Unidas. Conferência Geral das Nações Unidas sobre o Meio ambiente e o Desenvolvimento. **Carta do Rio**. Junho, 1992. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20do%20Rio%201992.pdf>. Acesso em 06 set. 2019.

⁶⁴ Os Princípios 5 e 8 também dispõem sobre o apoio ao direito ao desenvolvimento. O Princípio 5 declara que “Todos os Estados e todas as pessoas deverão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza como requisito indispensável do desenvolvimento sustentável, a fim de reduzir as divergências nos níveis de vida e responder melhor às necessidades da maioria dos povos do mundo.” O princípio 8 indica que “Para atingir o desenvolvimento sustentável e uma melhor qualidade de vida para todas as pessoas, os Estados deveriam reduzir e eliminar as modalidades de produção e consumo insustentáveis e fomentar políticas demográficas apropriadas.”

Embora o reconhecimento repetido de sua existência sugira que o direito ao desenvolvimento está surgindo como um princípio geral do direito internacional, denota-se que os documentos e acordos ainda não se somam a um direito ou a uma obrigação legal substantiva claramente definidos, nem houve reconhecimento deste princípio por um número suficiente de Estados para considerá-lo vinculante no direito internacional. Mesmo assim, é necessário definir o que implica o direito ao desenvolvimento.

Diana Moller⁶⁵, ao citar Relatório do Secretário-Geral sobre o Direito ao Desenvolvimento, Comissão de Direitos Humanos da ONU (35ª Sessão, 1979), sustenta que os elementos mais amplamente aceitos dessa definição incluem o seguinte:

1) The realization of the potentialities of the human person in harmony with the community should be seen as the central purpose of development; 2) The human person should be regarded as the subject and not the object of the development process; 3) Development requires the satisfaction of both material and non-material basis needs; 4) Respect for human rights is fundamental to the development process; 5) The human person must be able to participate fully in shaping his own reality; 6) Respect for the principles of equality and non-discrimination is essential; and 7) The achievement of a degree of individual and collective self-reliance must be an integral part of the process.⁶⁶

Percebe-se, pois, que no âmbito internacional tem-se aceitado uma definição mais ampla do direito ao desenvolvimento no que se refere aos indivíduos. À medida que o direito ao desenvolvimento evolui para um princípio geral de direito,

⁶⁵ MOLLER, Diana E. Intervention, coercion, or justifiable need? A legal analysis of structural adjustment lending in Costa Rica. **Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas**. Vol. 2, p. 483, 1995.

⁶⁶ “1) A realização das potencialidades da pessoa humana em harmonia com a comunidade deve ser vista como o objetivo central do desenvolvimento; 2) A pessoa humana deve ser considerada como o sujeito e não o objeto do processo de desenvolvimento; 3) O desenvolvimento requer a satisfação de necessidades materiais e não materiais; 4) O respeito pelos direitos humanos é fundamental para o processo de desenvolvimento; 5) A pessoa humana deve ser capaz de participar plenamente na formação de sua própria realidade; 6) O respeito pelos princípios da igualdade e da não discriminação é essencial; e 7) A obtenção de um grau de autoconfiança individual e coletiva deve ser parte integrante do processo” (tradução nossa).

os Estados terão obrigação de reconhecê-lo e de assegurar sua realização, bem como deverão se abster de opor-se ou impedir o exercício desse direito.⁶⁷

1.2.2 O Estado como fomentador do desenvolvimento

A partir da crise do Estado liberal, que acabou por gerar pobreza e desigualdade social, os governos passaram a buscar uma solução para os problemas sociais emergentes, principalmente por meio de intervenção direta nos domínios econômico, social e cultural.

Nesse contexto, o Estado de bem-estar, visto como um fenômeno do século XX, é o resultado da luta de classes política, que tem trabalho e capital como atores primários.

Assim define Paulo Márcio Cruz⁶⁸:

Estado de Bem-Estar é o produto da reforma do modelo clássico de Estado Liberal que pretende superar as crises de legitimidade que este possa sofrer, sem abandonar sua estrutura jurídico-política. Caracteriza-se pela união da tradicional garantia das liberdades individuais com o reconhecimento, como direitos coletivos, de certos serviços sociais que o Estado providencia, pela intervenção, aos cidadãos, de modo a proporcionar iguais oportunidades a todos.

As crises econômicas do século XX demonstraram que o mercado é incapaz de estabelecer sozinho crescimento contínuo e alcançar o pleno emprego. Desse modo, o Estado de bem-estar surgiu como forma de substituir a incerteza da economia de mercado pela certeza da ação do Estado. Não era mais possível que o Estado permanecesse em atitude contemplativa, confiando que o desenvolvimento econômico e social acontecesse ao sabor da livre iniciativa e segundo as leis do mercado. Nesse cenário, percebeu-se uma ruptura entre crescimento econômico e desenvolvimento, demonstrando que o crescimento econômico, por si só, cria

⁶⁷ MOLLER, Diana E. Intervention, coercion, or justifiable need? A legal analysis of structural adjustment lending in Costa Rica. **Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas**. Vol. 2, p. 483, 1995.

⁶⁸ CRUZ, Paulo Márcio. **Política, poder, ideologia e Estado contemporâneo**. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2011. p. 163.

instabilidade, não aumenta o bem-estar nem a felicidade, e prejudica o meio ambiente e a eclosão do desenvolvimento humano.⁶⁹

Paulo Márcio Cruz⁷⁰, citando a lição de Jordi Sánches, explica que:

[...] o fenômeno mais importante depois da Segunda Guerra Mundial é a sensação generalizada de que a intervenção do Estado, segundo o autor, tornou-se indispensável para se alcançar dois grandes objetivos: a) o crescimento económico dentro das regras do jogo capitalista; e b) a realização pública do Bem Estar social com a dupla função de garantir a paz e assegurar uma demanda económica sustentável.

Assim, a crescente intervenção do Estado nas esferas econômica e social derivada da “necessidade de alavancar o crescimento económico e a extensão de um maior bem-estar para toda a Sociedade”⁷¹ revelou a natureza irreversível do Estado de bem-estar, que fortaleceu a democracia, promoveu a redistribuição da riqueza e o desenvolvimento humano.

De acordo com Ernesto J. Vidal Gil⁷²:

The social state generates security, transmits confidence, provides freedom from fear (four freedoms: freedom of expression, freedom of religion, freedom from want, freedom from fear, Roosevelt, Annual Message to Congress, 6 January 1941), and creates the conditions for the individual to develop his autonomy. It is a state committed to liberty and equality and also to guaranteeing dignity for all, and whose (positive) purpose is to remove inequality, redistribute wealth and promote dignity for all. As opposed to the Libertarian model which only admits the rights of the first generation, we have the Utilitarian, which knows what the markets can and cannot do, respects the rights of first and second generation, regulates the market and redistributes the benefits.¹⁶ Today the Nordic countries, the European Union, Australia and New Zealand show that it is possible to join freedom, equality and solidarity. The social state must guarantee a decent minimum, which is a duty of justice and overcome economic reductionism so as not to confuse, the protection of basic rights with the satisfaction of infinite desires.⁷³

⁶⁹ GIL, Ernesto J. Vidal. The social state based on the rule of law in the Europe of rights. **IUS Gentium**. Vol. 13, p. 179, 2012.

⁷⁰ CRUZ, Paulo Márcio. **Política, poder, ideologia e Estado contemporâneo**. p. 186.

⁷¹ CRUZ, Paulo Márcio. LACERDA, Emanuela Cristina Andrade (Orgs.). **Da soberania à transnacionalidade: democracia, direito e estado no século XXI**. Itajaí, SC: Univali, 2014. p. 194.

⁷² GIL, Ernesto J. Vidal. The social state based on the rule of law in the Europe of rights. **IUS Gentium**. Vol. 13, p. 179, 2012.

⁷³ “O estado social gera segurança, transmite confiança, fornece liberdade do medo (quatro liberdades: liberdade de expressão, liberdade de religião, liberdade do querer, liberdade do medo,

Percebe-se, pois, que a instituição de um verdadeiro Estado de bem-estar, em que garantidas liberdade e igualdade de oportunidades, depende, em certa medida, da intervenção do Estado na economia, admitindo-se participação direta e efetiva dos órgãos estatais como fomentadores do desenvolvimento social e econômico.

É verdade que críticas surgiram contra o Estado de bem-estar em sua concepção original, argumentando-se o desestímulo à economia de mercado; o alto custo da máquina pública; a incapacidade de solução para problemas que buscava resolver, como desemprego e recessão; a obstrução da liberdade individual; e a oposição à iniciativa privada, produzida como consequência do superdimensionamento do tamanho do Estado.⁷⁴

Entretanto, o bem-estar é, acima de tudo, um estado de justiça, que afirma que o desenvolvimento humano não é apenas o crescimento econômico, evoluindo-se do Estado de bem-estar para a sociedade de bem-estar.

Em resposta à crise atual, busca-se unir três princípios no sistema social: o da eficiência que governa a troca de bens, de equidade que orienta a distribuição da riqueza, e da reciprocidade que preside as relações de gratuidade e fraternidade. É o que defende Gil⁷⁵, para quem o novo bem-estar é subsidiário, respeita as capacidades individuais, é integrado às redes das sociedades civil e privada e promove o Terceiro Setor, onde organizações sem fins lucrativos, fundações e corpo de voluntários dão atenção às necessidades básicas, à dependência e aos serviços sociais que antes eram manejados pela família ou pelo

Roosevelt, Mensagem Anual ao Congresso, 6 de janeiro de 1941) e cria as condições para o indivíduo a desenvolver sua autonomia. É um Estado comprometido com a liberdade e a igualdade e também para garantir a dignidade para todos, e cujo propósito (positivo) é eliminar a desigualdade, redistribuir a riqueza e promover a dignidade para todos. Ao contrário do modelo libertário, que só admite os direitos da primeira geração, temos o Utilitário, que sabe o que os mercados podem e não podem fazer, respeita os direitos de primeira e segunda geração, regula o mercado e redistribui os benefícios. Hoje os países nórdicos, a União Europeia, a Austrália e a Nova Zelândia mostram que é possível unir liberdade, igualdade e solidariedade. O Estado social deve garantir um mínimo decente, que é um dever de justiça e superar o reducionismo econômico para não confundir, a proteção dos direitos básicos com a satisfação de desejos infinitos” (tradução nossa).

⁷⁴ CRUZ, Paulo Márcio. **Política, poder, ideologia e Estado contemporâneo**. p. 199.

⁷⁵ GIL, Ernesto J. Vidal. The social state based on the rule of law in the Europe of rights. **IUS Gentium**. Vol. 13, p. 179, 2012.

Estado e se estendem até a cooperação internacional, o desenvolvimento humano, a paz e a justiça global.

Em suma, mesmo sem dispensar a atuação do Estado, sua intervenção passa a ser subsidiária, como descreve Gil⁷⁶:

The principle of the subsidiarity of the state reappears today with unusual strength. In brief, it says that the state must abstain from carrying out what individuals and smaller communities can and should do. The principle [...] is opposed to liberalism and totalitarianism and mediates between selfish and “economicist” individualism of *homo economicus* the collectivist and holistic “statalism”; because of its opposition to individualism and economicism it rejects the minimal state; because of its defence of the individual and of the open society (Popper) it rejects the total state.

The subsidiarity that is upheld in the individual and sustains the primacy of the person and of the civil society before the state, demands a state submitted to the rule of the law, social, strong and limited; a social state that oversees the markets and redistributes with justice and equity; a strong state that shares responsibilities with the civil society, that overcomes the “statalism”, economicism and paternalism of traditional Welfare, that recognizes freedom, fights for equality, promotes solidarity and undertakes new forms of cooperation with individuals and with the civil society; that evolves the Welfare state into the Welfare society, and, lastly, a limited state whose power is submitted to the law.⁷⁷

Exemplo desse novo modelo é a cooperação internacional para o desenvolvimento econômico e social, demonstrando que a ideia do Estado de bem-estar ainda respira.

⁷⁶ GIL, Ernesto J. Vidal. The social state based on the rule of law in the Europe of rights. **IUS Gentium**. Vol. 13, p. 179, 2012.

⁷⁷ “O princípio da subsidiariedade do Estado reaparece hoje com força incomum. Em suma, diz que o Estado deve abster-se de realizar o que indivíduos e comunidades menores podem e devem fazer. O princípio [...] opõe-se ao liberalismo e ao totalitarismo e é intermediário entre individualismo egoísta e “economicista” do *homo economicus*, o “estatalismo” coletivista e holístico; por causa de sua oposição ao individualismo e ao economicismo, rejeita o estado mínimo; por causa de sua defesa do indivíduo e da sociedade aberta (Popper), rejeita o estado total. A subsidiariedade que é sustentada no indivíduo e sustenta a primazia da pessoa e da sociedade civil perante o Estado, exige um estado submetido à regra da lei, social, forte e limitada; um Estado social que supervisiona os mercados e redistribui com justiça e equidade; um Estado forte que compartilha responsabilidades com a sociedade civil, que supera o “estatalismo”, o economicismo e o paternalismo da Previdência tradicional, que reconhece a liberdade, luta pela igualdade, promove a solidariedade e assume novas formas de cooperação com os indivíduos e com a sociedade civil; que evolui o estado de bem-estar para a sociedade de bem-estar e, por fim, um estado limitado cujo poder é submetido à lei.” (tradução nossa).

Nesse sentido, o preâmbulo e o artigo 3º do Tratado da União Europeia⁷⁸ dispõem:

DETERMINADOS a promover o progresso económico e social dos seus povos, tomando em consideração o princípio do desenvolvimento sustentável e no contexto da realização do mercado interno e do reforço da coesão e da proteção do ambiente, e a aplicar políticas que garantam que os progressos na integração económica sejam acompanhados de progressos paralelos noutras áreas.

[...]

1. A União tem por objetivo promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos.

[...]

3. A União estabelece um mercado interno. Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente. A União fomenta o progresso científico e tecnológico.

Constata-se, assim, a preocupação com o desenvolvimento sustentável e o progresso social a partir da intervenção estatal, buscando equilibrar crescimento econômico e proteção ao meio ambiente.

1.2.3 Intervenção do Estado na atividade econômica na Constituição brasileira

A CRFB de 1988 estabeleceu, já em seu preâmbulo, que o Estado brasileiro deve assegurar o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos da sociedade.

Com esse objetivo concebeu, como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (artigo 3º), a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza; e a redução das desigualdades sociais.

Especificamente no capítulo relacionado aos princípios gerais da atividade econômica, a Constituição expressou o caráter subsidiário da atuação do Estado, o qual deve operar como agente normativo ou regulador.⁷⁹

⁷⁸ UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia (Versão Consolidada). **Jornal Oficial da União Europeia**. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3A9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01%2FDOC_2&format=PDF . Acesso em: 06 set. 2019.

Por outro lado, conquanto a Constituição tenha optado pelo modelo capitalista de produção baseado na economia de mercado,⁸⁰ a análise dos fundamentos da ordem econômica previstos no artigo 170 (valorização do trabalho humano, livre iniciativa, existência digna de todos e justiça social), pressupõe uma ampla possibilidade de o Estado intervir na economia, e não somente em situações excepcionais.

A esse respeito, ensina Alexandre de Moraes⁸¹:

O sistema capitalista brasileiro encontra-se, no dizer de Celso Bastos, "temperado por graus diversos de intervenção do Estado, o que tem levado alguns autores a falarem na existência de uma forma de economia mista".

Tal constatação levou Raul Machado Horta, a afirmar que o texto constitucional, na ordem econômica, está "impregnada de princípios e soluções contraditórias. Ora reflete no rumo do capitalismo neoliberal, consagrando os valores fundamentais desse sistema, ora avança no sentido do intervencionismo sistemático e do dirigismo planificador, com elementos socializadores".

Tal contradição ideológica também foi observada por Paulo Márcio Cruz⁸²:

Já a Constituição brasileira de 1988 não foi elaborada com um sentido socializante explícito [...]. Muito pelo contrário. Mostrando mais uma de suas contradições ideológicas, esta Lei Magna brasileira trata de expressar o caráter excepcional da intervenção direta do Estado na economia.

Outros dispositivos constitucionais apontam no sentido da efetiva intervenção do Estado na atividade econômica na busca do desenvolvimento

⁷⁹ "Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. [...]"

"Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

"§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento."

⁸⁰ "Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal."

⁸¹ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 817

⁸² CRUZ, Paulo Márcio. **Política, poder, ideologia e Estado contemporâneo**. p. 225.

nacional,⁸³ devendo-se acentuar, pois relevante à finalidade deste estudo, o dever de todos os entes federativos de promover e incentivar o turismo “como fator de desenvolvimento social e econômico” (artigo 180).

Nesse contexto, é possível dizer que, a despeito de basear sua economia na livre iniciativa, não escapa ao Estado brasileiro a responsabilidade de promover o desenvolvimento socioeconômico da nação, como objetivo fundamental (artigo 3º, II, da Constituição), ao lado da defesa do meio ambiente, prevista também como princípio da ordem econômica (artigo 170, VI, da Constituição).

Atento a isso, Toshio Mukai⁸⁴ sustenta que a Constituição brasileira sufragou uma democracia econômica e social, mencionando a defesa do meio ambiente como uma forma de intervenção do Estado. Explica que os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência “não mais são princípios hierarquicamente superiores (como eram no Estado liberal) aos demais, podendo ser restringidos para que tais liberdades sejam exercidas em conformidade com o interesse social.”

1.3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SUSTENTABILIDADE

1.3.1 Evolução do conceito

Há algumas décadas os termos “sustentabilidade” e “desenvolvimento sustentável” passaram a ser utilizados de forma difusa. Mas o que significam exatamente? Importa fazer um apanhado histórico destes termos, desde a sua origem no direito ambiental internacional, a fim de delimitar seus conceitos.

Se por um lado o rápido crescimento da economia mundial após a Segunda Grande Guerra fez elevar o padrão de vida de muitas pessoas, por outro, o

⁸³ Nesse sentido, citam-se: Art. 21, IX (competência da União de executar planos de desenvolvimento econômico e social); Art. 43, *caput* (atuação da União “visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”); Art. 149, *caput* (competência da União para instituir contribuições de intervenção no domínio econômico); Art. 151, I (possibilidade de concessão pela União “de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País”); Art. 216-A, *caput* (“promoção conjunta de políticas públicas de cultura, [...] tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais”); Art. 239, § 1º (financiamento de programas de desenvolvimento econômico pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, empresa pública federal).

⁸⁴ MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. Rio de Janeiro: Forense universitária, 1992. p. 29.

modelo de desenvolvimento tradicional trouxe consequências adversas, entre as quais, o aumento da pobreza e a deterioração do meio ambiente global.

Em resposta, a União Internacional para Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (UICN) elaborou uma “Estratégia Mundial de Conservação”, cujo documento, redigido em 1980, é considerado o primeiro a utilizar o termo “desenvolvimento sustentável” em direito ambiental. No documento, a UICN definiu desenvolvimento sustentável como “a integração de conservação e desenvolvimento para garantir que as modificações no planeta realmente garantam a sobrevivência e o bem-estar de todas as pessoas”.⁸⁵ O documento identificou questões prioritárias de conservação global e propôs maneiras para alcançar o desenvolvimento sustentável.

O termo ganhou novos contornos com a publicação do relatório “Nosso Futuro Comum”, em 1987, pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (também conhecida como Comissão de Brundtland, pois chefiada pela primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland), que assim definiu desenvolvimento sustentável:

O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades.

Um mundo onde a pobreza e a desigualdade são endêmicas estará sempre propenso a crises ecológicas, entre outras...O desenvolvimento sustentável requer que as sociedades atendam às necessidades humanas tanto pelo aumento do potencial produtivo como pela garantia de oportunidades iguais para todos.

Muitos de nós vivemos além dos recursos ecológicos, por exemplo, em nossos padrões de consumo de energia... No mínimo, o desenvolvimento sustentável não deve pôr em risco os sistemas naturais que sustentam a vida na Terra: a atmosfera, as águas, os solos e os seres vivos.

Na sua essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e reforçam o atual e futuro potencial para satisfazer as aspirações e necessidades humanas.⁸⁶

⁸⁵ GLICKSMAN, Robert L. Sustainable Federal Land Management: Protecting Ecological Integrity and Preserving Environmental Principal. **Tulsa Law Journal**. Vol. 44, 2008. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1529008>. Acesso em: 06/09/2019. (tradução nossa)

⁸⁶ A ONU e o meio ambiente. **Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>. Acesso em: 06 set. 2019.

A origem da expressão “desenvolvimento sustentável”, portanto, não reclamou uma paralisação no crescimento econômico. Ao contrário, de acordo com o relatório, a eliminação da pobreza e do subdesenvolvimento exigiu uma nova era de crescimento econômico. Além disso, o relatório reconheceu que "o crescimento econômico sempre traz riscos de danos ao meio ambiente, uma vez que coloca uma pressão crescente sobre os recursos ambientais". O objetivo do desenvolvimento sustentável era "garantir que as economias em crescimento permanecessem firmemente ligadas às suas raízes ecológicas e que essas raízes fossem protegidas e nutridas para que pudessem apoiar o crescimento a longo prazo." A proteção ambiental era, portanto, inerente ao conceito de desenvolvimento sustentável.⁸⁷

O relatório também abordou o impacto do desenvolvimento sustentável em recursos específicos. Reconheceu que o desenvolvimento sustentável implica limites resultantes das tecnologias e organização social atuais, bem como a capacidade do planeta de absorver os efeitos das atividades humanas. Sob um regime de desenvolvimento sustentável, o incentivo ao uso de recursos renováveis teria que levar em conta "os efeitos da exploração em todo o sistema". O ritmo de uso de recursos não-renováveis, como minerais e combustíveis fósseis, seria gerenciado para garantir que esses recursos não se esgotassem antes da descoberta de substitutos aceitáveis. Como a perda de espécies é irreversível, o desenvolvimento sustentável requeria a conservação de espécies vegetais e animais. Também pressupunha a minimização dos impactos adversos do progresso na qualidade do ar e da água, para que "a integridade geral do ecossistema" não fosse prejudicada.

É o que explica Robert L. Glicksman⁸⁸:

The report identified as the "common theme throughout [its] strategy for sustainable development ... the need to integrate economic and ecological considerations in decision making." It characterized that strategy "in its broadest sense" as the promotion of "harmony among human beings and between humanity and nature." Among the

⁸⁷ GLICKSMAN, Robert L. Sustainable Federal Land Management: Protecting Ecological Integrity and Preserving Environmental Principal. **Tulsa Law Journal**. Vol. 44, 2008. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1529008>. Acesso em: 05 set. 2019. (tradução nossa)

⁸⁸ GLICKSMAN, Robert L. Sustainable Federal Land Management: Protecting Ecological Integrity and Preserving Environmental Principal. **Tulsa Law Journal**. Vol. 44, 2008. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1529008>. Acesso em: 05 set. 2019.

prerequisites for sustainable development it identified was "a production system that respects the obligation to preserve the ecological base for development." Finally, the report justified its strategy for achieving sustainable development on both utilitarian and moral grounds: "If needs are to be met on a sustainable basis the Earth's natural resource base must be conserved and enhanced...". However, the case for the conservation of nature should not rest only with development goals. It is part of our moral obligation to other living beings and future generations.⁸⁹

O relatório lançou as bases para a incorporação formal do desenvolvimento sustentável em vários dos princípios estabelecidos na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, no Rio de Janeiro.⁹⁰ Os dois principais problemas abordados na Conferência foram os elevados níveis de pobreza global e a crescente degradação ambiental. Foi amplamente reconhecido que cada problema ajudou a piorar o outro: a degradação ambiental dificulta que as pessoas se mantenham saudáveis e ganhem seu sustento, e a pobreza priva os indivíduos do tempo e dos recursos necessários para proteger o meio ambiente.⁹¹

⁸⁹ "O relatório identificou como o 'tema comum em toda a sua estratégia para o desenvolvimento sustentável [...] a necessidade de integrar considerações econômicas e ecológicas na tomada de decisões'. Caracterizou essa estratégia 'em seu sentido mais amplo' como a promoção da 'harmonia entre os seres humanos e entre a humanidade e a natureza'. Entre os pré-requisitos para o desenvolvimento sustentável, identificou-se 'um sistema de produção que respeite a obrigação de preservar a base ecológica do desenvolvimento'. Por fim, o relatório justificou sua estratégia para alcançar o desenvolvimento sustentável tanto em termos utilitários quanto morais: 'Para que as necessidades sejam atendidas de forma sustentável, a base de recursos naturais da Terra deve ser conservada e aprimorada [...]'. No entanto, o motivo para a conservação da natureza não deve se basear apenas nos objetivos de desenvolvimento. Faz parte de nossa obrigação moral com outros seres vivos e as gerações futuras." (tradução nossa).

⁹⁰ O princípio 1 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento declarou que os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável e que "eles têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia na natureza". O princípio 3 se baseou na preocupação da Comissão Brundtland com o bem-estar das gerações futuras. Declarou que o "direito ao desenvolvimento" deveria ser cumprido de forma a atender equitativamente às "necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras". De acordo com o Princípio 4, "A fim de atingir o desenvolvimento sustentável, a proteção do ambiente deverá constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá se considerar em forma isolada." Finalmente, o Princípio 8 exortou os Estados a reduzirem e eliminarem padrões insustentáveis de produção e consumo, a fim de alcançar o desenvolvimento sustentável e uma melhor qualidade de vida para todos." (Carta do Rio. Junho, 1992. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20do%20Rio%201992.pdf>. Acesso em 06 set. 2019.)

⁹¹ Nesse sentido: DERNBACH, John C. **Acting as if Tomorrow Matters: Accelerating the Transition to Sustainability**. Washington, DC: Environmental Law Institute, 2012. Edição do Kindle. Posição 519.

Após a Conferência do Rio, o desenvolvimento sustentável se tornou um objetivo fundamental do direito ambiental internacional.

Segundo John Dernbach, porém, mais importante que a Declaração do Rio é a Agenda 21, um "plano de ação" internacional abrangente e modelo para o desenvolvimento sustentável. Representa um compromisso amplo e detalhado das nações de todo o mundo para tomar ações para promover o desenvolvimento sustentável. A Agenda 21 baseia-se em grande parte na aplicação, em contextos particulares, dos princípios estabelecidos na Carta do Rio. O compromisso da Agenda 21 não é obrigatório no direito internacional, mas representa um compromisso político.⁹²

A Agenda 21 também contribuiu para a evolução do conceito de desenvolvimento sustentável, estabelecendo um processo para análise do progresso individual das nações na consecução do desenvolvimento sustentável. Esclarece Dernbach⁹³:

Agenda 21 also provides context-specific meaning for sustainable development. By identifying what sustainable development means for specific economic sectors (e.g., agriculture), natural resources (e.g., forestry) and problems (e.g., solid waste, production and consumption patterns), Agenda 21 provides a better point of departure than abstract formulas. Agenda 21 also is more specific and detailed than the Stockholm plan, thus providing a more insightful approach to reconciling development and environmental goals.⁹⁴

Em 2012, o Rio de Janeiro foi novamente a sede da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), realizada com o objetivo de discutir a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável. Na oportunidade, estabeleceu-se que os Estados Membros da ONU

⁹² DERNBACH, John C. Sustainable Development as a Framework for National Governance. **Case Western Reserve Law Review**. Vol. 49, 1998. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1089413> . Acesso em: 05 set. 2019.

⁹³ DERNBACH, John C. Sustainable Development as a Framework for National Governance. **Case Western Reserve Law Review**. Vol. 49, 1998. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1089413> . Acesso em: 05 set. 2019.

⁹⁴ “A Agenda 21 também fornece significado específico ao contexto para o desenvolvimento sustentável. Ao identificar o que desenvolvimento sustentável significa para setores econômicos específicos (por exemplo, agricultura), recursos naturais (por exemplo, silvicultura) e problemas (por exemplo, resíduos sólidos, padrões de produção e consumo), a Agenda 21 fornece um ponto de partida melhor do que as fórmulas abstratas. A Agenda 21 também é mais específica e detalhada do que o plano de Estocolmo, fornecendo uma abordagem mais criteriosa para conciliar objetivos de desenvolvimento e ambientais.” (tradução nossa)

deveriam construir coletivamente um conjunto de objetivos e metas, ampliando a experiência de êxito dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs).⁹⁵ Concluídas em agosto de 2015, as negociações da Agenda 2030 culminaram em documento que propõe 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs)⁹⁶ e 169 metas para os 15 anos seguintes (2016-2030). Segundo seu preâmbulo, os ODSs “são integrados e indivisíveis, e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental.”

1.3.2 Desenvolvimento sustentável e sustentabilidade

É necessário, nesse ponto, esclarecer a diferença entre os termos desenvolvimento econômico, desenvolvimento sustentável e sustentabilidade. Embora sejam muitas vezes empregados como sinônimos, notadamente os dois

⁹⁵ Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) foram os oito objetivos internacionais de desenvolvimento para o ano de 2015 que foram estabelecidos após a Cúpula do Milênio das Nações Unidas em 2000, entre eles, o de “garantir a sustentabilidade ambiental” (objetivo 7), cujas metas foram as seguintes: “1. Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e inverter a actual tendência para a perda de recursos ambientais; 2. Reduzir a perda de biodiversidade e alcançar, até 2010, uma diminuição significativa da taxa de perda; 3. Reduzir para metade, até 2015, a percentagem da população sem acesso permanente a água potável e a saneamento básico; 4. Até 2020, melhorar consideravelmente a vida de pelo menos 100 milhões de pessoas que vivem em bairros degradados.” (Departamento de Informação Pública da ONU. **Objetivo 7**. Setembro, 2010. Disponível em: <https://www.unric.org/pt/objectivos-de-desenvolvimento-do-milenio-actualidade/27671>. Acesso em 06 set. 2019.

⁹⁶ São eles: “Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover; oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas; Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos; Objetivo 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos; Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos; Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles; Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos; Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade; Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.” (Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. **Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil**. Rio de Janeiro, 13 out. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 06 set. 2019).

últimos, desenvolvimento ou crescimento econômico é apenas uma das faces e um dos objetivos do desenvolvimento sustentável. Sustentável, por outro lado, é adjetivo do desenvolvimento; é a estratégia de desenvolvimento que abrange crescimento econômico, bem-estar social e proteção ambiental. Já sustentabilidade é substantivo, isto é, a finalidade ou o produto do desenvolvimento sustentável. Dito de forma mais simples: desenvolvimento sustentável é o caminho e sustentabilidade, o destino.

Não há unanimidade, contudo, quanto a estes conceitos. Tradicionalmente, considera-se que a sustentabilidade foi erigida sobre três dimensões: econômica (permitir o crescimento econômico), social (garantir a qualidade de vida), e ambiental (preservar a natureza), com prevalência da última. Nesse sentido:

Primordialmente, é evidente que a Sustentabilidade deve atuar na dimensão ambiental. Gabriel Real Ferrer anuncia que: “Nadie puede pensar en que se puede tener calidad de vida y un desarrollo personal adecuado em un entorno natural degradado”. Assim, ele indaga: “Con un aire irrespirable, com rios pestilentes, com nuestros campos y montañas arrasados y la fauna desaparecida ¿Quién puede ser feliz?”. Certamente que o comportamento coletivo em participar de uma sociedade baseada no consumo insustentável está pondo em risco a manutenção dos ecossistemas naturais que viabilizam a vida humana no planeta.⁹⁷

A estas dimensões, contudo, Juarez Freitas acrescenta a dimensão ética, “no sentido de que todos possuem conexão intersubjetiva, anímica e natural, donde segue a empática solidariedade como dever universalizável”, e a dimensão jurídico-política, que “determina, com eficácia direta, independentemente da regulamentação, a tutela de direito ao futuro”.⁹⁸

⁹⁷ “Ninguém pode pensar que você pode ter qualidade de vida e desenvolvimento pessoal apropriado ao redor de meio ambiente degradado. Com um ar irrespirável, com rios fedendo, com nossos campos e as montanhas devastados e com os animais selvagens extintos. Quem pode ser feliz?”. (SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; MAFRA, Juliete Ruana. A sustentabilidade e seus reflexos dimensionais na avaliação ambiental estratégica: o ciclo do equilíbrio do bem estar. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; GARCIA, Heloise Siqueira (Org). **Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer**. Itajaí: Univali, 2014. p. 20.)

⁹⁸ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 68 e 76.

Heloise Siqueira Garcia e Denise Schmitt Siqueira Garcia⁹⁹ apontam ainda o surgimento de mais uma dimensão, “chamada por Cruz, Bodnar e Real Ferrer de dimensão tecnológica, a qual surge num contexto de evolução do homem ante os avanços da globalização”. Segundo os autores citados:

Na atual sociedade do conhecimento é imprescindível que também seja adicionada a dimensão tecnológica, pois é a inteligência humana individual e coletiva acumulada e multiplicada que poderá garantir um futuro sustentável. Na perspectiva jurídica todas estas dimensões apresentam identificação com a base de vários direitos humanos e fundamentais (meio ambiente, desenvolvimento, direitos prestacionais sociais, dentre outros), cada qual com as suas peculiaridades e riscos.¹⁰⁰

Glickman¹⁰¹, por outro lado, esclarece que o significado mais amplamente aceito de desenvolvimento sustentável comporta a obrigação de considerar e proteger os interesses das gerações futuras em relação ao ambiente natural. Essa responsabilidade geralmente é traduzida como um dever de defender e preservar o meio ambiente para as futuras gerações.¹⁰²

De maneira mais ampla, a definição também exige que as gerações atuais evitem perturbar a integridade básica daqueles sistemas ecológicos dos quais a vida e a atividade humana dependem. Reconhecendo que os processos biofísicos vitais do planeta são caracterizados por incerteza, irreversibilidade, limiares críticos e outras características marcantes de sistemas complexos e dinâmicos, os defensores do desenvolvimento sustentável argumentam que as gerações atuais devem

⁹⁹ GARCIA, Heloise Siqueira Garcia; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. A construção de um conceito de sustentabilidade solidária contribuições teóricas para o alcance do socioambientalismo. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 147 – 168, jul./dez. 2016.

¹⁰⁰ CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2012. p. 112. Disponível em: <https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/Paginas/default.aspx>. Acesso em 21 fev. 2020.

¹⁰¹ GLICKSMAN, Robert L. Sustainable Federal Land Management: Protecting Ecological Integrity and Preserving Environmental Principal. **Tulsa Law Journal**. Vol. 44, 2008. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1529008>. Acesso em: 05 set. 2019.

¹⁰² Em sentido semelhante, o *caput* do art. 225 da Constituição brasileira: "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."

estabelecer padrões mínimos seguros para proteger os sistemas de suporte à vida na Terra.¹⁰³

Assim, o uso sustentável de recursos implica um compromisso da geração atual em proteger os interesses das gerações futuras, evitando a interrupção da integridade básica dos sistemas ecológicos dos quais a vida depende.

Glickman¹⁰⁴ explica ainda que a capacidade de um ecossistema de continuar dando suporte à vida depende de sua resiliência diante de distúrbios naturais e do uso humano. E conclui:

Thus, a resilient ecosystem is one whose well-functioning natural capacity for self-maintenance and self-regeneration allows it to continue to function. The goal of protecting ecosystem integrity is "not to keep things as they are, or to constrain ecosystems within historical bounds, but rather to retain the capability of the ecosystem to adapt", given that ecosystems are dynamic rather than stable. In short, the goal of sustainable land and resource management is to ensure that the ability of the managed ecosystems to continue to provide the valuable environmental services they currently provide remains unimpaired, notwithstanding natural disturbances and human use.¹⁰⁵

Sustentabilidade, portanto, não é apenas minimizar danos ambientais; é também sobre a restauração da qualidade ambiental. Significa integrar a proteção e a restauração ambientais nas decisões e metas econômicas e sociais. É sobre

¹⁰³ GLICKSMAN, Robert L. Sustainable Federal Land Management: Protecting Ecological Integrity and Preserving Environmental Principal. **Tulsa Law Journal**. Vol. 44, 2008. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1529008>. Acesso em: 05 set. 2019.

¹⁰⁴ GLICKSMAN, Robert L. Sustainable Federal Land Management: Protecting Ecological Integrity and Preserving Environmental Principal. **Tulsa Law Journal**. Vol. 44, 2008. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1529008>. Acesso em: 05 set. 2019.

¹⁰⁵ "Assim, um ecossistema resiliente é aquele cuja capacidade natural que funciona bem para automanutenção e autorregeneração lhe permite continuar funcionando. O objetivo de proteger a integridade do ecossistema 'não é manter as coisas como são, ou restringir os ecossistemas dentro dos limites históricos, mas manter a capacidade do ecossistema de se adaptar', dado que os ecossistemas são mais dinâmicos do que estáveis. Em suma, o objetivo do gerenciamento sustentável da terra e dos recursos é garantir que a capacidade dos ecossistemas gerenciados continuem a fornecer os valiosos serviços ambientais que atualmente fornecem permaneça intacta, apesar das perturbações naturais e do uso humano." (tradução nossa)

como manter e melhorar a qualidade de vida das pessoas, proteger sua liberdade e criar oportunidades.¹⁰⁶

É o que defende Dernbach¹⁰⁷:

[...] sustainability's objectives are human freedom, opportunity, and quality of life in a world in which the environment is protected and restored and in which natural resources are readily available. The objectives of sustainable development are in many ways the same as those of conventional development. It is easy to forget that sustainable development is, after all, a form of development.¹⁰⁸

Nesse passo, para Marcelo Leoni Schmid:

O entendimento da visão antropocêntrica é fundamental para o entendimento do conceito de desenvolvimento sustentável, pois a relação econômica dos bens ambientais com o lucro que pode produzir é indissociável, e dessa relação depende a sobrevivência do próprio meio ambiente.

De fato, muitas das atividades humanas causam algum dano ambiental, portanto ações que reduzem os impactos ambientais negativos são melhores e podem ser rotuladas como passos em direção à sustentabilidade. Por si só, no entanto, essas etapas do desenvolvimento podem não representar a verdadeira sustentabilidade. Mesmo porque a sustentabilidade não é um objetivo fixo, pois está em constante movimento. Práticas hoje consideradas sustentáveis podem, no futuro, assim não o ser, ou serem insuficientes, diante das inovações científicas e tecnológicas, ou do surgimento de novas questões ambientais.

Assim, desenvolver-se de forma sustentável não requer total certeza antes de agir, ou paralisia diante do desconhecido. Significa exercitar a precaução e tomar decisões sensatas diante de riscos conhecidos ou prováveis.

¹⁰⁶ SCHMID, Marcelo Leoni. Gestão pública e sustentabilidade. In: NEVES, Marcelo Garcia; REIS, Rafael Pons; SCHMID, Marcelo Leoni; VENERAL, Débora Cristina. **Direito ambiental municipal, direito ambiental internacional e gestão pública e sustentabilidade**. Curitiba: Intersaberes, 2014. p. 250.

¹⁰⁷ DERNBACH, John C. **Acting as if Tomorrow Matters: Accelerating the Transition to Sustainability**. p. 5, posição 599/601.

¹⁰⁸ “[...] os objetivos da sustentabilidade são liberdade humana, oportunidade e qualidade de vida em um mundo em que o ambiente é protegido e restaurado e em que os recursos naturais estão prontamente disponíveis. Os objetivos do desenvolvimento sustentável são, de várias maneiras, os mesmos que os do desenvolvimento convencional. É fácil esquecer que o desenvolvimento sustentável é, afinal, uma forma de desenvolvimento.” (tradução nossa).

Desenvolvimento sustentável também não depende exclusivamente de maior intervenção do Estado na liberdade individual. Embora a regulamentação tenha um papel importante, é razoável supor que o avanço em direção à sustentabilidade só existe se ela for mais benéfica do que o desenvolvimento convencional, melhorando a vida do indivíduo e de seus descendentes. As pessoas exigirão padrões ambientais mais altos à medida que o desenvolvimento ocorrer, ou seja, à medida que se elevarem o padrão de vida e o grau de instrução.

Dernbach¹⁰⁹ considera que as mudanças na direção da sustentabilidade ocorrem mais comumente quando os benefícios de uma abordagem mais sustentável demonstram ser maiores do que uma alternativa insustentável. Nesse passo, denotando o viés pragmático que permeia o direito norte-americano, afirma:

Sustainable development would lead to a stronger and more efficient America because we would be pursuing social, economic, environmental, and security goals in ways that are mutually reinforcing or supportive, not contradictory or antagonistic. The result would be a stronger, more efficient country that provides its citizens and their descendants increasingly more opportunities in a quality natural environment.
 [...] legal and policy recommendations for environmental sustainability won't necessarily happen simply because they are based on good ideas. [...] The businesses, religious organizations, educational institutions, communities, families, individuals, government agencies, and others who work for sustainability on particular issues in specific places all do so for their own reasons, responding to their particular constituents.¹¹⁰

Não há dúvida, assim, sobre a necessidade de se fazer uma transição para a sustentabilidade com olhos na realidade. Atividades insustentáveis não podem continuar indefinidamente e terminarão mais cedo ou mais tarde. A questão é

¹⁰⁹ DERNBACH, John C. **Acting as if Tomorrow Matters: Accelerating the Transition to Sustainability**. p. 8 e 10, posição 669, 726/745.

¹¹⁰ “O desenvolvimento sustentável levaria a uma América mais forte e eficiente, porque estaríamos buscando metas sociais, econômicas, ambientais e de segurança de maneiras que se reforcem ou apoiem mutuamente, não sejam contraditórias ou antagônicas. O resultado seria um país mais forte e mais eficiente, que oferece aos cidadãos e seus descendentes cada vez mais oportunidades em um ambiente natural de qualidade. [...] as recomendações legais e políticas para a sustentabilidade ambiental não acontecerão necessariamente simplesmente porque são baseadas em boas ideias. [...] As empresas, organizações religiosas, instituições educacionais, comunidades, famílias, indivíduos, agências governamentais e outras que trabalham pela sustentabilidade em questões específicas em locais específicos, o fazem por suas próprias razões, respondendo a seus constituintes.” (tradução nossa).

se essa transição será suave ou dissonante. Ao acelerar o progresso em direção à sustentabilidade e superar os obstáculos à sua realização, pode-se tornar essa transição mais transparente e construtiva e, assim, garantir uma alta qualidade de vida para as gerações presentes e futuras.

Para isso, é indispensável a informação ao público sobre as razões para se adotar hábitos de desenvolvimento sustentável e sobre as consequências econômicas, sociais e ambientais da não-adoção. É necessário esclarecer que a degradação e a poluição ambiental contribuem para a pobreza e o desemprego, e, na outra ponta, que a proteção e a restauração ambiental podem ajudar a reduzir a pobreza e criar empregos.

Dernbach¹¹¹ adverte que alguns autores argumentam que o crescimento econômico é incompatível com os princípios da sustentabilidade. No entanto, um dos objetivos centrais do desenvolvimento sustentável é justamente tornar mais sustentável o meio ambiente artificial: casas, bairros, cidades, infraestrutura em geral.

De fato, a face do desenvolvimento econômico convencional no meio ambiente artificial está começando a mudar para o desenvolvimento sustentável. Também quanto ao uso da terra, o desenvolvimento convencional está sendo redirecionado para uma maior qualidade de vida, alcançando objetivos econômicos, sociais e ambientais simultâneos. Por exemplo, se o que se deseja é ocupar uma área ambientalmente sensível, como em zona costeira, pode-se exigir uma contribuição maior em direção à sustentabilidade, não somente com uma ocupação ecologicamente sustentável, a fim de reduzir o impacto no meio ambiente, mas também com uma compensação para conservação de outras áreas, também ecologicamente sensíveis.¹¹²

¹¹¹ DERNBACH, John C. **Acting as if Tomorrow Matters: Accelerating the Transition to Sustainability**. p. 69, posição 1990.

¹¹² Denotando a conexão entre crescimento econômico e proteção ambiental nos EUA, a regulamentação da Lei de Gestão da Zona Costeira (Coastal Zone Management Act - CZMA) de 1972 está a cargo da agência federal National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA), subordinada ao Departamento de Comércio, cuja missão é “criar oportunidades e condições para o crescimento econômico”, e não a órgão de proteção ao meio ambiente. Nesse sentido: NOAA. **Our mission and vision**. Disponível em: <https://www.noaa.gov/our-mission-and-vision> . Acesso em: 06/09/2019; ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Department of Commerce. **About Commerce**. Disponível em: <https://www.commerce.gov/about> . Acesso em: 06/09/2019. (tradução nossa)

No âmbito legislativo, o desenvolvimento sustentável não se restringe, embora as contenha, às regras de restrição às atividades humanas e de proteção ambiental. Embora o debate político tenda a focar na necessidade de mais ou menos regulamentação, a sustentabilidade nem sempre exige mais leis. Em muitos casos, é preciso revogar ou modificar as leis existentes que criam barreiras à sustentabilidade. Leis que apoiam o desenvolvimento insustentável precisam ser modificadas ou revogadas e os incentivos legais à sustentabilidade precisam ser ampliados.

No âmbito administrativo, o desenvolvimento sustentável também não exige um governo maior. Requer melhor governança, criando uma estrutura facilitadora na qual as muitas inovações necessárias à sustentabilidade possam se fortalecer. Nesse campo, um dos desafios inerentes à governança da sustentabilidade continua sendo a falta de visão pragmática e de coordenação entre os diferentes níveis de governo.

Preconiza Dernbach¹¹³:

In order to accelerate the transition to sustainability, we need government at all levels to combine the seemingly dissonant strains of vision and pragmatism. We need visionary governance to help us see a more-sustainable and positive future, to figure out how to realize that future, and to help lead the way. We need pragmatic governance because that vision must be tempered by a strong sense of the real world, the limits of governmental power, and the trial-and-error quality of the sustainability journey.¹¹⁴

A sustentabilidade revela-se, assim, como um conceito que abarca proteção ambiental, desenvolvimento econômico e bem-estar social, devendo ser capaz de estabelecer uma ponte sobre a falsa dicotomia desenvolvimento e meio ambiente.

1.3.3 Desenvolvimento sustentável na legislação brasileira

¹¹³ DERNBACH, John C. **Acting as if Tomorrow Matters: Accelerating the Transition to Sustainability**. p. 267, posição 6658.

¹¹⁴ “Para acelerar a transição para a sustentabilidade, precisamos que o governo em todos os níveis combine as tensões aparentemente dissonantes da visão e do pragmatismo. Precisamos de governança visionária para nos ajudar a ver um futuro mais sustentável e positivo, para descobrir como realizar esse futuro e para ajudar a liderar o caminho. Precisamos de governança pragmática, porque essa visão deve ser temperada por um forte senso do mundo real, pelos limites do poder governamental e pela qualidade de tentativa e erro da jornada da sustentabilidade.” (tradução nossa).

Como visto nos itens anteriores, proteção ao meio ambiente e crescimento econômico não são termos excludentes, e a resposta para a compatibilização destes objetivos é o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, a Constituição brasileira “procurou compatibilizar a proteção do meio ambiente com o crescimento econômico, com o que, pode-se afirmar, acolheu expressamente o princípio do desenvolvimento sustentável.”¹¹⁵

Leciona Marcelo Buzaglo Dantas¹¹⁶:

De fato, a necessidade de crescimento econômico destinado à produção de bens e serviços indispensáveis a que a população tenha uma melhor qualidade de vida é algo absolutamente incorporado à cultura brasileira nos dias de hoje. Tanto é assim que os sucessivos governos, sejam eles de direita, esquerda ou centro, têm dedicado atenção ao crescimento econômico e social do país.

No mesmo passo, a proteção ambiental não pode ser deixada de lado, sob pena de sofrermos com fenômenos decorrentes da destruição da natureza, como é o caso das mudanças climáticas e dos graves acidentes ocorridos nos últimos anos no país em virtude das fortes chuvas que assolaram diversos Estados da Federação.

A vista disso, pode-se dizer que os direitos fundamentais ao desenvolvimento econômico e ao meio ambiente estão em constante tensão [...].

Do mesmo modo, Toshio Mukai¹¹⁷ defende a obrigatoriedade de se compatibilizar todos os princípios elencados pelo art. 170 da Constituição, notadamente desenvolvimento econômico e proteção do meio ambiente, pois se encontram no mesmo pé de igualdade. Dessa compatibilização, afirma o autor, resulta exatamente “o cumprimento do princípio maior que a Constituição brasileira de 1988 contempla: o da democracia econômica e social.”

Na legislação infraconstitucional, vale lembrar que um dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) é justamente a “compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”.¹¹⁸ Um dos instrumentos para atingir esse

¹¹⁵ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito ambiental de conflitos**: O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 182.

¹¹⁶ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito ambiental de conflitos**: O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais. p. 188.

¹¹⁷ MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. p. 31.

¹¹⁸ Art. 4º, I, da Lei nº 6.938/1981.

objetivo é o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), cujo processo de elaboração e implementação deve buscar “a sustentabilidade ecológica, econômica e social, com vistas a compatibilizar o crescimento econômico e a proteção dos recursos naturais, em favor das presentes e futuras gerações”.¹¹⁹

Gilda Collet Bruna e Arlindo Philippi Júnior¹²⁰ explicam que o ZEE objetiva viabilizar o desenvolvimento sustentável a partir da compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a conservação ambiental. Por esse motivo, afirmam, “é que se objetiva delimitar zonas ambientais, passando a considerar que usos e atividades podem ser nela inseridos, de modo que no total da ocupação, o desenvolvimento seja sustentável.”

Do mesmo modo, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) tem como objetivo "promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais", no qual o uso sustentável envolve a "exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável".¹²¹

No que diz respeito especificamente à zona costeira, objeto deste estudo, a legislação determina que “sua ocupação e exploração deve-se dar de modo ecologicamente sustentável”,¹²² isto é, o equilíbrio entre preservação ambiental e desenvolvimento socioeconômico é objetivo também a ser buscado na utilização da zona costeira.¹²³

¹¹⁹ Art. 4º, I, do Decreto n.º 4.297, de 10 de julho de 2002.

¹²⁰ BRUNA, Gilda Collet; PHILIPPI JÚNIOR., Arlindo. Políticas Públicas e Sustentabilidade no Meio Urbano. PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; FREITAS, Vladimir Passos de; SPÍNOLA, Ana Luíza Silva (Ed). **Direito ambiental e sustentabilidade**. Barueri, SP: Manole, 2016. p. 14.

¹²¹ Art. 2º, XI, e art. 4º, IV, da Lei nº 9.985/2000.

¹²² Art. 11-A, “caput”, da Lei nº 12.651/2012.

¹²³ A questão da compatibilização entre o desenvolvimento nacional e a preservação do meio ambiente foi enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal na Medida Cautelar na Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 3540/DF, julgada em 01/09/2005, que resultou na seguinte ementa:

“[...] A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. - O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de

Também a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) ressalta que seus objetivos devem estar “em consonância com o desenvolvimento sustentável a fim de buscar o crescimento econômico, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais”, assinalando que “o desenvolvimento sustentável é a condição para enfrentar as alterações climáticas e conciliar o atendimento às necessidades comuns e particulares das populações e comunidades que vivem no território nacional.”¹²⁴

Desse modo, para se chegar ao produto almejado dessa fórmula (desenvolvimento econômico + proteção ambiental = sustentabilidade), os fatores devem estar em equilíbrio. O que se tem visto no país, porém, é a ênfase, em teoria, no segundo fator, tendo em vista o alto nível de restrição legislativa em matéria ambiental. Na prática, contudo, a ênfase acaba sendo no primeiro, uma vez que se trata de país em desenvolvimento, com reconhecida desigualdade social. A meta da sustentabilidade, como visto, só será atingida quando se encontrar o equilíbrio entre os dois fatores, fazendo-se cumprir e respeitar uma legislação de proteção ambiental realista e democrática.

Com isso em mente, as políticas públicas que promovem a sustentabilidade terão condições de focar no incremento da saúde da população e do padrão de vida dos mais pobres, promovendo maior bem-estar social, e, a par disso, aperfeiçoar a eficiência e produtividade econômica do país.¹²⁵ A

obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.” (Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+3540%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+3540%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/kr68rza>. Acesso em: 31 ago. 2019.

¹²⁴ Art. 3º, IV, e art. 4º, parágrafo único, da Lei nº 12.187/2000.

¹²⁵ Exemplo bem-sucedido de compatibilização entre proteção ambiental, crescimento econômico e incremento do padrão de vida de produtores e da saúde da população é o programa de gestão ambiental do Município de Içara/SC: “Agricultores orgânicos alimentam o futuro de Içara”. Outrora grande produtor de fumo, o Município passou a incentivar os agricultores a buscarem alternativa de renda na produção orgânica, estabelecendo como meta aumentar, de forma gradativa, a oferta de produtos orgânicos e agroecológicos aos alunos da rede municipal de ensino. O projeto foi premiado na 26ª edição do Prêmio Expressão de Ecologia (2019-2018). Disponível em: <https://editoraexpressao.com/vencedores>. Acesso em: 06 set. 2019.

sustentabilidade pode fornecer esses múltiplos benefícios, protegendo e restaurando o meio ambiente para a geração atual e para as gerações seguintes.

2. PROTEÇÃO AMBIENTAL DA ZONA COSTEIRA NO BRASIL

2.1. ZONA COSTEIRA

2.1.1 Definição

É comum o emprego dos termos costa, litoral e orla marítima como sinônimos, para designar a faixa de interação entre terra e mar. Neste trabalho, adota-se a expressão zona costeira, pois é a denominação utilizada na CRFB e na lei que regulamenta o assunto.

O §4º do art. 225 da CRFB considera a Zona Costeira patrimônio nacional, estabelecendo que “sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.”

Segundo Édis Milaré¹²⁶, embora seja classificada pela Constituição como patrimônio nacional, a zona costeira não se constitui um bioma, mas ecossistema integrante da Mata Atlântica. Explica o autor:

Trata-se de espaço considerado habitat de inúmeras espécies da flora e da fauna ameaçadas de extinção – muitas delas endêmicas -, dotados de paisagens naturais extraordinárias. Um inestimável patrimônio que vem sofrendo permanente degradação desde o primeiro momento da colonização português, acentuada nas últimas décadas por conta de desmatamento e especulação imobiliária, além de insensibilidade, desídia e cumplicidade do Poder Público. Apresenta grandes variações na sua formação geológica, desde encostas cristalinas, á planície costeira e restingas. Devido a essa diferenciação como habitat, ela abriga muitas variedades de vegetais e animais. Em seu contorno localizam-se regiões com certa aridez, restingas, bancos de areia e lagunas, manguezais, matas paludosas e planícies arenosas. Em trechos intermitentes, principalmente nas serras, encontram-se remanescentes significativos da Mata Atlântica.

A Lei 7.661, de 16 de maio de 1988, editada antes da CRFB de 1988, instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) como parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) e da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Essa Lei definiu Zona Costeira como “o espaço geográfico

¹²⁶ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 11 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 1588.

de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre”, a serem definidas pelo Plano.

A primeira versão do PNGC foi apresentada em novembro de 1990 e publicada pela Resolução CIRM 001/90. Em dezembro de 1997, foi publicado o PNGC II, aprovado pela Resolução CIRM 005/97, que definiu a área de abrangência do Plano nos seguintes termos:

3.1. Zona Costeira - é o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos ambientais, abrangendo as seguintes faixas:

3.1.1. Faixa Marítima - é a faixa que se estende mar adentro distando 12 milhas marítimas das Linhas de Base estabelecidas de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, compreendendo a totalidade do Mar Territorial.

3.1.2. Faixa Terrestre - é a faixa do continente formada pelos municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na Zona Costeira, a saber:

[...] ¹²⁷

Posteriormente, editou-se o Decreto 5.300, de 7 de dezembro de 2004, que regulamenta a Lei 7.661 e “dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima”. O Decreto assim delimitou a zona costeira brasileira:

Art. 3º A zona costeira brasileira, considerada patrimônio nacional pela Constituição de 1988, corresponde ao espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e uma faixa terrestre, com os seguintes limites:

I - faixa marítima: espaço que se estende por doze milhas náuticas, medido a partir das linhas de base, compreendendo, dessa forma, a totalidade do mar territorial;

II - faixa terrestre: espaço compreendido pelos limites dos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira.

O Decreto elegeu critérios para que os Municípios sejam abrangidos pela faixa terrestre da zona costeira, mesmo que não defrontantes com o mar:

Art. 4º Os Municípios abrangidos pela faixa terrestre da zona costeira serão:

I - defrontantes com o mar, assim definidos em listagem estabelecida pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

¹²⁷ Disponível em: <https://www.mma.gov.br/destaques/item/8644-plano-nacional-de-gerenciamento-costeiro-pngc#pngc-ii>. Acesso em: 30 out. 2019.

- II - não defrontantes com o mar, localizados nas regiões metropolitanas litorâneas;
- III - não defrontantes com o mar, contíguos às capitais e às grandes cidades litorâneas, que apresentem conurbação;
- IV - não defrontantes com o mar, distantes até cinqüenta quilômetros da linha da costa, que contemplem, em seu território, atividades ou infra-estruturas de grande impacto ambiental na zona costeira ou ecossistemas costeiros de alta relevância;
- V - estuarino-lagunares, mesmo que não diretamente defrontantes com o mar;
- VI - não defrontantes com o mar, mas que tenham todos os seus limites com Municípios referidos nos incisos I a V;
- VII - desmembrados daqueles já inseridos na zona costeira.

De acordo com o mesmo artigo, o Ministério do Meio Ambiente deve manter listagem atualizada dos Municípios abrangidos pela faixa terrestre da zona costeira, a ser publicada anualmente no Diário Oficial da União. Em dezembro de 2018, o Ministério atualizou a lista, cuja relação contempla 274 municípios em 17 estados da federação, sendo a maioria defrontante com o mar. A última versão havia sido publicada em 1997, como anexo do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, e incluía 367 municípios, sendo 269 defrontantes com o mar.¹²⁸

Na prática, portanto, o Decreto alargou a definição de zona costeira, ampliando a faixa terrestre para dezenas de quilômetros em direção ao continente. A faixa próxima ao litoral, caracterizada pela interface entre a terra e o mar, o Decreto denominou de “orla marítima”, expressão inexistente na Lei 7.661/88.

Neste trabalho, porém, utiliza-se o termo zona costeira em seu significado mais restrito, como sinônimo de orla marítima em sua porção terrestre, assim delimitada pelo Decreto:

Art. 23. Os limites da orla marítima ficam estabelecidos de acordo com os seguintes critérios:

I - marítimo: [...]

II - terrestre: cinqüenta metros em áreas urbanizadas ou duzentos metros em áreas não urbanizadas, demarcados na direção do continente a partir da linha de preamar ou do limite final de ecossistemas, tais como as caracterizadas por feições de praias,

¹²⁸ Em Santa Catarina compõem a lista os seguintes Municípios: Araquari, Araranguá, Balneário Arroio do Silva, Balneário Barra do Sul, Balneário Camboriú, Balneário Gaivota, Balneário Piçarras, Balneário Rincão, Barra Velha, Biguaçu, Bombinhas, Florianópolis, Garopaba, Governador Celso Ramos, Imbituba, Itajaí, Itapema, Itapoá, Jaguaruna, Joinville, Laguna, Navegantes, Palhoça, Passo de Torres, Paulo Lopes, Penha, Porto Belo, São Francisco do Sul, São José e Tijucas. (Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/15352-definidos-munic%C3%Adpios-da-zona-costeira.html>. Acesso em: 29 out. 2019.)

dunas, áreas de escarpas, falésias, costões rochosos, restingas, manguezais, marismas, lagunas, estuários, canais ou braços de mar, quando existentes, onde estão situados os terrenos de marinha e seus acrescidos.

§ 1o Na faixa terrestre será observada, complementarmente, a ocorrência de aspectos geomorfológicos, os quais implicam o seguinte detalhamento dos critérios de delimitação:

I - falésias sedimentares: cinqüenta metros a partir da sua borda, em direção ao continente;

II - lagunas e lagoas costeiras: limite de cinqüenta metros contados a partir do limite da praia, da linha de preamar ou do limite superior da margem, em direção ao continente;

III - estuários: cinqüenta metros contados na direção do continente, a partir do limite da praia ou da borda superior da duna frontal, em ambas as margens e ao longo delas, até onde a penetração da água do mar seja identificada pela presença de salinidade, no valor mínimo de 0,5 partes por mil;

IV - falésias ou costões rochosos: limite a ser definido pelo plano diretor do Município, estabelecendo uma faixa de segurança até pelo menos um metro de altura acima do limite máximo da ação de ondas de tempestade;

V - áreas inundáveis: limite definido pela cota mínima de um metro de altura acima do limite da área alcançada pela preamar;

VI - áreas sujeitas à erosão: substratos sedimentares como falésias, cordões litorâneos, cabos ou pontais, com larguras inferiores a cento e cinqüenta metros, bem como áreas próximas a desembocaduras fluviais, que correspondam a estruturas de alta instabilidade, podendo requerer estudos específicos para definição da extensão da faixa terrestre da orla marítima.

É na orla marítima que a demanda por intervenção na zona costeira se mostra mais sensível, ante a fragilidade do ecossistema que a compõe. Sua função ecológica reside na “transição e viabilização de trocas genéticas entre os ecossistemas continentais e os marinhos, num espaço em que os biomas são ricos de recursos alimentares e paisagísticos”.¹²⁹

Além disso, foi no litoral que se estabeleceram os primeiros núcleos de colonização portuguesa, iniciando-se conflitos entre desenvolvimento e proteção ambiental.¹³⁰ Historicamente, o atrativo pelo mar levou o ser humano a ocupar a orla de forma desordenada, motivado por busca de alimento e facilidade de transporte,

¹²⁹ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. p. 1589.

¹³⁰ Segundo dados do IBGE referentes ao Censo de 2010, o Brasil possui 26,6% da população em municípios da zona costeira, o equivalente, na época, a 50,7 milhões de habitantes. Além disso, de acordo com o censo, 9,2% dos domicílios nos municípios da zona costeira são de uso ocasional, isto é, “usado para descanso de fins de semana, férias ou outro fim”. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?busca=1&id=1&idnoticia=2036&t=ibge-parceria-marinha-brasil-lanca-atlas-geografico-zonas-costeiras-oceanicas&view=noticia>. Acesso em: 30 out. 2019.

ou, mais recentemente, em busca de atividades de turismo e de lazer, objetivos que devem ser compatibilizados com a proteção do ecossistema local.

Na opinião de Mariana Almeida Passos de Freitas:¹³¹

O turismo é uma atividade importantíssima para as cidades litorâneas, mas sua gestão deve ser realizada de maneira adequada para que se torne fonte essencial de revitalização econômica. O ideal é que seja realizado de forma sustentável, sempre com preocupação em relação aos bens socioambientais. Deve-se evitar que as cidades litorâneas cresçam de forma caótica e engendrem dessa forma graves problemas sociais e ambientais.

[...]

O fato de ser a zona costeira um espaço com tanta diversidade, além de escasso, torna-se mais atraente e ao mesmo tempo mais vulnerável do que as regiões interiores. Não se trata de simples valor econômico, que obviamente é importante para quem ali habita, mas principalmente do valor ambiental ou, ainda mais, socioambiental, principalmente no que diz respeito às praias preservadas e pouco exploradas do ponto de vista turístico e imobiliário. A perspectiva de exploração dessas potencialidades leva a um processo acelerado de ocupação do litoral brasileiro.

Por sua vez, o Código Florestal em vigor (Lei 12.651, de 25 de maio de 2012) repete o texto constitucional ao afirmar que a zona costeira é patrimônio nacional, ou seja, seu aproveitamento não interessa somente a seus ocupantes, mas a todos os brasileiros. Também reitera a possibilidade de utilização dessas áreas, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais, desde que assegurada a preservação do meio ambiente. Acrescenta, nesse aspecto, que a ocupação e a exploração devem-se dar de modo ecologicamente sustentável, ou seja, embora possível, “o desenvolvimento econômico não deve ser predatório”¹³², devendo ser compatibilizado com a preservação ambiental.

É o que também defende Luís Paulo Sirvinkas¹³³:

Ressalte-se que ainda que tal proteção constitucional não impede a utilização da zona costeira, que deverá, no entanto, respeitar as normas protetivas e preservacionistas dos recursos naturais ali existentes. É a lei infraconstitucional que deverá traçar os parâmetros gerais e definir os critérios da exploração dos recursos

¹³¹ FREITAS, Mariana Almeida Passos de. **Zona costeira e meio ambiente**. 1 ed. (ano 2005), 5ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2011. p. 27/28.

¹³² MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 24. Ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 1598.

¹³³ SIRVINKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 16. Ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 732.

naturais e da ocupação do solo localizado nessas faixas. Os Municípios e os Estados, por sua vez, poderão, mediante a edição de lei, instituir os Planos Estaduais ou Municipais de Gerenciamento Costeiro, observando-se as normas e diretrizes do Plano Nacional.

2.1.2 Planos de gerenciamento costeiro

O PNGC, instituído pela Lei 7.661/88, visa a “orientar a utilização nacional dos recursos na Zona Costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade da vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural.” Subordina-se aos princípios da Política Nacional do Meio Ambiente, que tem, entre seus objetivos, “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (art. 2º, caput, da Lei 6.938/81). Assim, o Plano haverá de fazer, muitas vezes, uma escolha de política pública em situações em que o desenvolvimento econômico e o meio ambiente divergem, operando, quando possível, a devida compatibilização, como determina o art. 4º, inciso I, da Lei 6.938/81.¹³⁴

Desse modo, segundo José Afonso da Silva¹³⁵:

[...] o PNGC deverá perseguir a realização da preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando a assegurar, na Zona Costeira, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo, racionalizando o uso do solo, do subsolo, da água e do ar, fiscalizando o uso dos recursos ambientais, protegendo os ecossistemas na Zona, controlando as atividades potencial e efetivamente poluidoras, incentivando o estudo e a pesquisa de tecnologias orientadas para o uso nacional e a proteção dos recursos ambientais, acompanhando o estado da qualidade ambiental, recuperando áreas degradadas, protegendo de modo especial áreas ameaçadas de degradação, promovendo a educação ambiental da comunidade para sua participação ativa na defesa do meio ambiente.

Paulo Affonso Leme Machado¹³⁶ sugere que a escolha da palavra “gerenciamento” pelo legislador brasileiro para designar a gestão da zona costeira

¹³⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. p. 1106.

¹³⁵ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 154.

foi inspirada no termo “management” da lei federal norte-americana promulgada em 1972 (“Coastal Zone Management Act” – CZMA). Porém, há diferenças significativas de conteúdo entre as duas leis. A CZMA tem um papel de planejamento da ocupação da orla, sem obrigar os governos locais a determinadas práticas de proteção ambiental, isto é, não proíbe ou permite determinada atividade na zona costeira. Aos estados membros cabe a decisão de adotar ou não o plano de gerenciamento nacional, e elaborar um plano estadual que leve em consideração as características locais, com significativos incentivos do governo federal caso assim o façam.¹³⁷

No Brasil, Estados e Municípios podem instituir, através de lei, os respectivos Planos Estaduais ou Municipais de Gerenciamento Costeiro, desde que observadas as normas e diretrizes do Plano Nacional e o disposto na lei federal (art. 5º, §1º, da Lei 7661/88).¹³⁸ Não obstante, a participação de Estados e Municípios na elaboração de planos de gerenciamento é de extrema relevância, pois conhecedores da realidade local. Seu envolvimento, por certo, auxilia na eficácia e aplicabilidade do plano.¹³⁹

Paulo Affonso Leme Machado¹⁴⁰ adverte, contudo, que a falta, a lacuna ou a não conclusão de um plano de gerenciamento costeiro não confere aos particulares ou ao Poder Público plena liberdade de ocupação e de uso da zona costeira. Nesse caso, deverá obedecer-se à legislação ambiental em vigor ao se

¹³⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. p. 1094.

¹³⁷ Paulo Affonso Leme Machado critica a ausência de previsão de incentivo financeiro a Estados e Municípios na lei brasileira. Segundo o autor, “Não há um meio mais eficaz de levar à prática o planejamento costeiro nacional pelos Estados e Municípios do que fornecer-lhes recursos financeiros quando cumprirem as normas do PNGC. No sistema federativo não há outro meio de controle federal a não ser este - de natureza indutiva -, a menos que se instituísse um licenciamento federal para todas as atividades a serem desenvolvidas na Zona Costeira brasileira, o que seria impraticável. A instrumentação legal da proteção da Zona Costeira, portanto, haverá de ser completada com mecanismos financeiros que possibilitarão aos Estados e Municípios bem cumprirem suas obrigações ambientais e culturais no litoral.” (MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. p. 1108).

¹³⁸ Por meio da Lei Estadual n. 13.553, de 16 de novembro de 2005, o Estado de Santa Catarina instituiu Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC). A Lei foi regulamentada pelo Decreto 5.010, de 22 de dezembro de 2006, que criou o Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro – GERCO/SC. Disponível em: <http://www.spg.sc.gov.br/acoes/20-gerco>. Acesso em: 30 out. 2019.

¹³⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. p. 158.

¹⁴⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. p. 1105.

autorizar a instalação, operação ou construção de obra ou empreendimento na zona costeira, bem como ao se aplicar sanções.

A própria Lei 7.661/88 exige licenciamento para “parcelamento e remembramento do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades, com alterações das características naturais da Zona Costeira”, o qual também deverá observar “as demais normas específicas federais, estaduais e municipais, respeitando as diretrizes dos Planos de Gerenciamento Costeiro.” (art. 4º)

O mesmo artigo exige, para o licenciamento, “a elaboração do estudo de impacto ambiental e a apresentação do respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA”. A penalidade para a falta de licenciamento ou descumprimento, ainda que parcial, de suas condições é a “interdição, embargo ou demolição, sem prejuízo da cominação de outras penalidades previstas em lei.”¹⁴¹

Sobre a necessidade de elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e a apresentação do respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) para o licenciamento, Marcelo Buzaglo Dantas¹⁴² aponta conflito com a redação da Lei 12.651/12 (Código Florestal), cujo art. 11-A restringiu a apresentação de EIA/RIMA às situações nele descritas, com potencial de causar significativos impactos ambientais. Segundo o autor, deve prevalecer a lei posterior, ainda que de caráter geral, por atender, no exercício da ponderação, a máxima da proporcionalidade. Argumenta, assim, que:

Não existe justificativa plausível para que qualquer obra ou atividade, simplesmente por estar situada na zona costeira do país, deva se submeter à realização de estudo de impacto ambiental. Basta pensar em uma simples residência de veraneio ou na construção de um bar, por exemplo, atividades que, no máximo, dependendo do porte,

¹⁴¹ Em decisão preferida anteriormente à edição do novo Código Florestal, o STJ manteve decisão do TRF4 que declarou a nulidade de licença ambiental para empreendimento hoteleiro em APP localizada em zona costeira, concedida sem a elaboração de Estudo Prévio de Impacto Ambiental. Reformou, contudo, a decisão do TRF4 no ponto que eximia o proprietário do pagamento das despesas com a demolição da obra, uma vez que “teria agido de boa-fé por edificá-la com fundamento em documentação expedida pelo órgão ambiental estadual.” Segundo o STJ, o acórdão recorrido estava em desacordo com a jurisprudência da Corte, pois confundia “responsabilidade civil objetiva e boa ou má-fé (elemento subjetivo)”. (REsp 769.753-SC, relator Ministro Herman Benjamin, julgado em 08/09/2009.)

¹⁴² DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito ambiental de conflitos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. P. 145.

deverão se submeter a licenciamento ambiental, mas sem a obrigatoriedade de elaboração de EIA. Lembre-se, ainda, que a regra em questão data de época anterior ao mandamento constitucional que estabeleceu a exigência do referido estudo para "obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente" (art. 225, §1º, IV). Logo, faz sentido que a regra, editada anteriormente ao advento da nova ordem constitucional, não estivesse adequada a ela.

2.2 ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS

A fim de assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a CRFB impõe ao Poder Público, entre outras obrigações, a de "definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos", onde a alteração e a supressão somente serão permitidas através de lei, "vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção" (art. 225, §1º, III).

Visando a regulamentar este artigo, foi publicada a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Não obstante, a expressão "espaços territoriais especialmente protegidos" deve ser interpretada de modo mais amplo, não se limitando às unidades de conservação da natureza, como explica Marcelo Buzaglo Dantas¹⁴³:

É comum, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, entender que a norma em apreço (*art. 225, §1º, III, da CF*) se referiria apenas às unidades de conservação da natureza (UCs). Não é, contudo, assim que deve se entender o alcance do dispositivo constitucional. A expressão *espaços territoriais ambientalmente protegidos* deve ser encarada de modo mais abrangente, alcançando, entre outras, as seguintes modalidades: a) áreas de preservação permanente (APPs), previstas nos arts. 4º a 9º da Lei n.12.651/12; b) reserva legal, cuja disciplina se encontra estatuída nos arts. 12 a 24 da mesma norma; c) Mata Atlântica (CF/88, art. 225, § 4º), regulamentada pela Lei n. 11.428/06 e pelo Decreto n. 6.660/08; d) unidades de conservação da natureza, cujo regramento hoje se encontra estabelecido na Lei n. 9.985/00 e no Decreto n. 4.340/02. Assim sendo, são espécies pertencentes ao gênero espaços territoriais ambientalmente protegidos, que portanto não se resumem àquelas.

¹⁴³ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de conflitos**: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, São Paulo, 2012. p. 39.

Tendo em vista o escopo deste trabalho de tratar especificamente do meio ambiente em zona costeira, adiante serão examinadas as seguintes modalidades de espaços territoriais especialmente protegidos: áreas de preservação permanente, unidades de conservação da natureza e bioma Mata Atlântica.

2.2.1 Áreas de preservação permanente

A Lei 12.651/12, que se convencionou chamar de Novo Código Florestal, embora, diferentemente da Lei revogada (Lei 4.771/65), assim não se intitule, definiu Área de Preservação Permanente (APP) no art. 3º, II, como:

[...] área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

De início, já se percebe a intenção do legislador de dispensar, para a caracterização de APP, a existência de “vegetação nativa” no local, mirando a proteção do “espaço territorial delimitado pelos parâmetros que estabelece, sem consideração especial sobre a ocorrência ou qualidade da cobertura vegetal eventualmente presente no espaço protegido”¹⁴⁴. Ou seja, é desnecessária a presença de florestas ou demais formas de vegetação para a caracterização da APP, bastando que o espaço físico esteja inserido nos limites indicados na lei.¹⁴⁵ Estas são denominadas APPs legais, pois instituídas por vontade do legislador,

¹⁴⁴ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 11. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 1656.

¹⁴⁵ Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:

- a) 30 (trinta) metros, para os cursos d’água de menos de 10 (dez) metros de largura;
- b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d’água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
- c) 100 (cem) metros, para os cursos d’água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
- d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d’água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
- e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d’água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:

em contraposição às APPs administrativas, instituídas por ato do Poder Público, nos termos do art. 6º da Lei.

Segundo Paulo Affonso Leme Machado¹⁴⁶, as APPs podem ser divididas em três grandes categorias, conforme o escopo de proteção: protetora das águas, protetora das montanhas, e protetora de ecossistemas determinados. O autor também aponta cinco importantes características das APPs delineadas na Lei¹⁴⁷:

- (a) É uma área, e não mais uma floresta (no Código Florestal de 1965, com a redação original, tratava-se de "Floresta de Preservação Permanente"). A área pode ou não estar coberta por vegetação nativa, podendo ser coberta por vegetação exótica.
- (b) A APP não é uma área qualquer, mas uma "área protegida". A junção destes dois termos tem alicerce na Constituição da República [...] (art. 225, § 1º, III).
- (c) A área é protegida de forma "permanente", isto é não episódica, descontínua, temporária ou com interrupções. O termo "permanente" deve levar a um comportamento individual do proprietário, de toda a sociedade e dos integrantes dos órgãos públicos ambientais no sentido de criar, manter e/ou recuperar a APP.
- (d) A APP é uma área protegida com funções ambientais específicas e diferenciadas, apontadas na Lei 12.651/2012: função ambiental de

-
- a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;
 - b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;
 - III - as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento;
 - IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros;
 - V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45º, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;
 - VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
 - VII - os manguezais, em toda a sua extensão;
 - VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;
 - IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25º, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;
 - X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;
 - XI - em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado.

¹⁴⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. p. 900.

¹⁴⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. p. 897/898.

preservação, função de facilitação, função de proteção e função de asseguramento. [...]

(e) A supressão indevida da vegetação na APP obriga o proprietário da área, o possuidor ou o ocupante, a qualquer título, a recompor a vegetação; e essa obrigação tem natureza real. Essa obrigação transmite-se ao sucessor em caso de transferência de domínio ou de posse do imóvel rural.

Em zona costeira, as APPs que ocorrem com mais frequência são as restingas e os manguezais, que, portanto, merecem análise destacada.

A Lei 12.651/12 assim os descreve:

XIII - manguezal: ecossistema litorâneo que ocorre em terrenos baixos, sujeitos à ação das marés, formado por vasas lodosas recentes ou arenosas, às quais se associa, predominantemente, a vegetação natural conhecida como mangue, com influência fluviomarinha, típica de solos limosos de regiões estuarinas e com dispersão descontínua ao longo da costa brasileira, entre os Estados do Amapá e de Santa Catarina;

[...]

XVI - restinga: depósito arenoso paralelo à linha da costa, de forma geralmente alongada, produzido por processos de sedimentação, onde se encontram diferentes comunidades que recebem influência marinha, com cobertura vegetal em mosaico, encontrada em praias, cordões arenosos, dunas e depressões, apresentando, de acordo com o estágio sucessional, estrato herbáceo, arbustivo e arbóreo, este último mais interiorizado;

2.2.1.1 Restinga

Discute-se se a proteção ambiental incide sobre a vegetação de restinga ou sobre a restinga em seu aspecto geológico, independentemente da existência de vegetação.

Na opinião de Édis Milaré¹⁴⁸, está claro, pelo texto da Lei, que nem toda restinga é objeto de proteção, mas apenas aquelas que tenham função de “fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues”. Desse modo, a área considerada de preservação permanente dispensa a presença de vegetação nativa, pois o aspecto que a particulariza é sua característica física, geológica e geomorfológica, onde a aparência da vegetação (fitofisionomia) é apenas um aspecto complementar. Ressalta o autor que “não há, na lei, delimitação da extensão em 100, 200 ou 300 metros.”

¹⁴⁸ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. p. 1659.

Para Marcelo Buzaglo Dantas¹⁴⁹, o conceito legal de restinga, ao mencionar “depósito arenoso”, refere-se expressamente à restinga geológica. Desse modo, a caracterização de uma APP pelo inciso VI do art. 4º “depende da presença de restinga geológica e vegetação fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues.” E acrescenta:

Além disso, quando o Código estabelece que a vegetação nativa protetora de restingas somente pode ser suprimida em caso de utilidade pública (art. 8º, § 1º) parece também significar que está tratando mesmo da restinga geológica. De fato, não faria sentido que a norma estivesse se referindo à vegetação nativa que protegesse a vegetação de restinga. Logo, ao que tudo indica, é da vegetação existente sobre a restinga geológica que o dispositivo trata.

O mesmo autor adverte, contudo, que este entendimento acabou não prevalecendo na jurisprudência, e que “o senso comum parece indicar que a restinga protegida pelo Código Florestal é a vegetação”, ou seja, “são APPs as vegetações de restingas como fixadora de dunas ou estabilizadoras de mangues”.¹⁵⁰ Não obstante, reconhece que ainda há espaço para debate sobre a necessidade de presença de restinga geológica para caracterização de APP, em interpretação sistemática do Código Florestal.

De todo modo, seguindo essa linha de raciocínio, parece claro que a Resolução CONAMA 303/2002¹⁵¹ inovou ao elevar à categoria de APP todo o espaço situado nas restingas “em faixa mínima de trezentos metros, medidos a partir da linha de preamar máxima”, assim como “em qualquer localização ou extensão, quando recoberta por vegetação com função fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues”. Isso porque, ao se afastar dos requisitos fixados na Lei para a caracterização de APP, a Resolução criou uma categoria de área de preservação, excedendo sua função regulamentar.

¹⁴⁹ DANTAS, Marcelo Buzaglo; ANDREOLI, Cleverson Vitorio. **Código florestal anotado: observações de ordem técnica e jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 29.

¹⁵⁰ DANTAS, Marcelo Buzaglo. Restingas: controvérsias decorrentes da sua disciplina jurídica no Brasil. **Revista do Advogado**, São Paulo, ano XXXVII, n. 133, p. 147-152, mar. 2017.

¹⁵¹ Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=299>. Acesso em: 08 nov. 2019.

Édis Milaré¹⁵² defende a inconstitucionalidade da Resolução nesse ponto, concluindo que, com a edição da Lei 12.651/12, houve revogação tácita da norma, visto que visava regulamentar o Código Florestal expressamente revogado pela nova Lei. Nesse sentido, sustenta o autor:

Daí que, recordando-se de que somente a lei em sentido estrito pode limitar direitos ou criar obrigações, pelo princípio constitucional da legalidade (art. 5º, II, da CF) e que ao CONAMA não é dada a possibilidade de superar o princípio da legalidade e inovar na ordem jurídica, como parece ter feito ao instituir APP de restinga às faixas costeiras de no mínimo 300 metros da preamar, conclui-se que a Resolução CONAMA 303/2002 é inconstitucional.

Mas ainda que seja instigante o debate acerca da constitucionalidade dos diplomas legais em comento, é certo que atualmente encontram-se revogados. Sim, porque, como sabido, tinham por objeto específico estabelecer parâmetros e definições de limites referentes às áreas de preservação permanente previstas no art. 2º da então vigente Lei 4.771/1965. Ocorre que, com a superveniência do novo Código, que expressamente revogou o fundamento de validade da norma que deu ensejo ao nascimento das referidas Resoluções CONAMA 302 e 303/2002, perderam elas toda e qualquer eficácia, não mais subsistindo.

2.2.1.2 Manguezal

Os manguezais são considerados APPs em toda a sua extensão. Trata-se de inovação bem-vinda da Lei 12.651/12, uma vez que os manguezais são apontados como berçário da vida na zona costeira.

O Código Florestal revogado não incluía o manguezal no rol de APPs, mas apenas a vegetação situada nas restingas estabilizadoras de mangues. Nesse aspecto, embora a Resolução CONAMA 303/2002 abarcasse tais áreas na lista de áreas protegidas, não se pode negar que aqui também extrapolava sua função regulamentar.

2.2.1.3 Intervenção ou supressão de vegetação em APP

Como regra geral, a vegetação situada em APP deve ser mantida pelo proprietário ou ocupante da área, o qual, em caso de supressão, é obrigado a promover a recomposição da vegetação. Esta obrigação “tem natureza real e é

¹⁵² MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. p. 1660.

transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural” (art. 7º da Lei 12.651/12).

Para Milaré¹⁵³, tratando-se de espaço territorial especialmente protegido, e de interesse comum a todos os habitantes do país, “é compreensível que a disponibilidade do proprietário privado sobre a APP deva ser restringida, mesmo até o limite da intocabilidade.”

O art. 8º da Lei 12.651/12, porém, prevê a possibilidade de intervenção ou supressão de vegetação nativa em APP nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas no art. 3º, incisos VIII a X, da Lei. Também se admite intervenção em APP localizada em áreas rurais consolidadas¹⁵⁴, onde é autorizada, exclusivamente, a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural (artigos 61-A a 63 da Lei), e em núcleos urbanos informais¹⁵⁵ que ocupem essas áreas, onde se admite regularização fundiária por meio de projeto que contenha estudo técnico com os elementos descritos na Lei (artigos 64 e 65).

No que diz respeito especificamente à vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas, a supressão somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.¹⁵⁶ Além disso, a intervenção ou a supressão de vegetação

¹⁵³ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. p. 1662.

¹⁵⁴ Entende-se por área rural consolidada a “área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio” (art. 3º, IV, da Lei 12.651/2012).

¹⁵⁵ Considera-se núcleo urbano informal consolidado “aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município” (art. 11, III, da Lei 13.465/2017).

¹⁵⁶ De acordo com o art. 3º, VIII, da Lei 12.651/12, são consideradas de utilidade pública: a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária; b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, energia, telecomunicações, radiodifusão, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho; c) atividades e obras de defesa civil; d) atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais (de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas); e, e) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal. As atividades de gestão de resíduos e de instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, que constavam entre aquelas consideradas de utilidade pública no art. 3º, VIII, da Lei 12.651/2012,

nativa em restingas ou manguezais poderá ser autorizada, excepcionalmente, “em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.” (art. 8º, § 2º, da Lei 12.651/12)

2.2.1.4 APPs no espaço urbano

Ao expressamente mencionar área de preservação permanente em “zona urbana”, o *caput* do art. 4º da Lei 12.651/12 deixa clara a necessidade de se aplicarem as restrições típicas das APPs também aos espaços urbanos, e não só às zonas rurais.

Todavia, não se pode ignorar que em algumas situações o processo histórico de ocupação demonstra que as funções ambientais que levaram o legislador a estabelecer uma proteção especial dessas áreas não podem mais ser atingidas.

De fato, ao listar as funções ambientais das APPs (*de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas*), a Lei 12.651/12 vinculou a especial proteção à possibilidade de atingimento dessas finalidades, presumindo que os espaços caracterizados na Lei como APPs têm condições de alcançar esses objetivos.

Contudo, a presunção legal se desfaz quando se constata que a consolidação da ocupação dessas áreas não mais permite o atingimento daquelas funções ambientais. Nesse caso, a mesma Lei prevê a possibilidade de regularização dos núcleos urbanos informais que ocupam APP por meio de projeto de regularização fundiária de interesse social, o qual “deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas” (art. 64), ou por meio de projeto de regularização fundiária de interesse específico, em APPs “não identificadas como

foram declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.903.

áreas de risco” (art. 65). O procedimento para regularização fundiária urbana está disciplinado na Lei 13.465/17 (artigos 9º a 54), regulamentada pelo Decreto 9.310, de 15 de março de 2018.

Na opinião de Édis Milaré¹⁵⁷, ainda que salutares, tais provisões são insuficientes para a pacificação social, não acomodando a realidade existente nas áreas urbanas. Isto tem acarretado numerosas disputas judiciais sobre a possibilidade de se manter edificações ou intervenções em APP em áreas já consolidadas, isto é, “nas quais a antropização já foi responsável por aniquilar, de forma irremediável, aquelas funções ambientais atribuídas às APPs.” Para o autor:

Felizmente, em grande número de vezes os tribunais pátrios têm aberto os olhos a essa realidade, permitindo a manutenção de intervenções em supostas APPs urbanas, por reconhecer a consolidação de tais áreas e, pois, a desnecessidade de se proteger aquelas que irremediavelmente já não cumprem suas funções ambientais, evitando, assim, grandes injustiças em nome da proteção de um bem ambiental que nem mesmo está em jogo.

2.2.2 Unidades de conservação da natureza

Os espaços territoriais especialmente protegidos, em seu sentido estrito, contemplam as Unidades de Conservação descritas na Lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), e estabeleceu critérios e normas para a criação, implantação e gestão dessas unidades.

O SNUC é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais, estas duas últimas limitadas às que tenham sido “concebidas para atender a peculiaridades regionais ou locais”, e que “possuam objetivos de manejo que não possam ser satisfatoriamente atendidos por nenhuma categoria prevista nesta Lei (SNUC) e cujas características permitam, em relação a estas, uma clara distinção” (art. 6º, parágrafo único).

Entre seus objetivos, o SNUC deve “contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais”, “promover o desenvolvimento

¹⁵⁷ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. p. 1673.

sustentável a partir dos recursos naturais”, e “promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento” (art. 4º).

Ao discorrer sobre os objetivos do SNUC, Édis Milaré¹⁵⁸ ressalta dois aspectos que transcendem a noção mais corriqueira de unidade de conservação: o “rico conteúdo ecológico, que ultrapassa a visão da cobertura vegetal e da biodiversidade inerentes a uma área”, e a importância atribuída ao “desenvolvimento sustentável, de caráter econômico-social, processo esse em que se vislumbra a possibilidade de conjugar os interesses das populações locais com a integridade do patrimônio ambiental natural.” Destaca o autor:

De qualquer maneira, o critério mais relevante é o da sustentabilidade do próprio espaço natural em si, ou seja, a perpetuação dos sistemas vivos, da estrutura e das funções dos ecossistemas situados naquelas áreas, em ordem a manter o celebrado equilíbrio ecológico.

Outrossim, merecem ser ressaltados alguns dos escopos principais: a preocupação com a subsistência das populações tradicionais das áreas e o exercício sistemático da educação ambiental. Em tal contexto, mais que o equilíbrio ecológico, preconiza-se o equilíbrio socioambiental.

No mesmo sentido, as diretrizes que regem o SNUC buscam assegurar, quando possível, “a sustentabilidade econômica das unidades de conservação”, devendo-se considerar “as condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais” (art. 5º).

Por sua vez, a estrutura do SNUC prevê a existência dos seguintes órgãos: “I – Órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama, com as atribuições de acompanhar a implementação do Sistema; II - Órgão central: o Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de coordenar o Sistema; e III - órgãos executores: o Instituto Chico Mendes e o Ibama, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação” (art. 6º).

2.2.2.1 Categorias de Unidades de Conservação

¹⁵⁸ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 11. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 1547.

Tendo em vista as diferentes perspectivas mencionadas anteriormente (rico conteúdo ecológico e desenvolvimento sustentável), as unidades de conservação integrantes do SNUC foram divididas em dois grandes grupos, com características específicas: Unidades de Proteção Integral, cujo objetivo é “preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais”, e Unidades de Uso Sustentável, cujo objetivo é “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.” (art. 7º)

O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação (art. 8º):

I – Estação Ecológica (ESEC), cujo objetivo é “a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas” (art. 9º). A posse e o domínio são públicos, devendo ser desapropriadas as áreas particulares incluídas em seus limites. A visitação pública é proibida, exceto com objetivo educacional, nos termos do plano de manejo. Ex.: Estação Ecológica de Carijós, localizada em Florianópolis.¹⁵⁹

II – Reserva Biológica (REBIO), cujo objetivo é “a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais” (art. 10). Assim como a estação ecológica, a posse e o domínio são públicos, devendo ser desapropriadas as áreas particulares incluídas em seus limites. A visitação pública também é proibida, exceto com objetivo educacional. Ex.: Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, localizada no litoral de Santa Catarina, entre os municípios de Florianópolis e Bombinhas.¹⁶⁰

III – Parque Nacional (PARNA), cujo objetivo é “a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de

¹⁵⁹ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/marinho/unidades-de-conservacao-marinho/2251-esec-de-carijos>. Acesso em: 18 nov. 2019.

¹⁶⁰ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/rebioarvoredo/>. Acesso em: 18 nov. 2019.

atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico” (art. 11). Da mesma forma, a posse e o domínio são públicos, devendo ser desapropriadas as áreas particulares incluídas em seus limites. A visitação pública é permitida, porém sujeita a restrições. Ex.: Parque Nacional da Lagoa do Peixe, situada no litoral sul do Rio Grande do Sul.¹⁶¹

IV – Monumento Natural (MONA), cujo objetivo é “preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica” (art. 12). Pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários.¹⁶² Caso contrário, a área deve ser desapropriada. A visitação pública é permitida, porém sujeita a restrições. Ex.: Monumento Natural do Arquipélago de São Pedro e São Paulo, abrangido pelas áreas das Ilhas Sirius, Gago Coutinho, Sacadura Cabral e pela área marinha adjacente.¹⁶³

V – Refúgio de Vida Silvestre (REVIS), cujo objetivo é “proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória” (art. 13). Assim como o Monumento Natural, pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários. Caso contrário, a área deve ser desapropriada. A visitação pública é permitida, porém sujeita a restrições. Ex.: Refúgio de Vida Silvestre da Ilha dos Lobos, localizada no litoral norte do Rio Grande do Sul.¹⁶⁴

De outro lado, o grupo das Unidades de Uso Sustentável visa conciliar a “exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os

¹⁶¹ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/parna-da-lagoa-do-peixe>. Acesso em: 18 nov. 2019.

¹⁶² Nesse sentido, “os Monumentos Naturais poderiam ter sido classificados entre as unidades de uso sustentável.” (MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. p. 1554)

¹⁶³ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/marinho/unidades-de-conservacao-marinho/9564-monumento-natural-do-arquipelago-de-sao-pedro-e-sao-paulo>. Acesso em: 18 nov. 2019.

¹⁶⁴ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/marinho/unidades-de-conservacao-marinho/2299-revis-ilha-dos-lobos>. Acesso em: 18 nov. 2019.

demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável” (art. 2º, XI). É composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação (art. 14):

I - Área de Proteção Ambiental (APA), que abrange uma área em geral extensa, “com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas”, cujo objetivo é “proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais” (art. 15). É constituída por terras públicas ou privadas, sendo possível estabelecer normas e restrições para a utilização da propriedade pelo particular, “respeitados os limites constitucionais”. Ex.: Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca, localizada no litoral do sul de Santa Catarina.¹⁶⁵

II – Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), que abrange uma área em geral “de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional”, cujo objetivo é “manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza” (art. 16). Assim como a Área de Proteção Ambiental, é constituída por terras públicas ou privadas, sendo possível estabelecer normas e restrições para a utilização da propriedade pelo particular, “respeitados os limites constitucionais”. Ex.: Área de Relevante Interesse Ecológico Serra da Abelha, situada no município de Vitor Meirelles/SC.¹⁶⁶

III - Floresta Nacional (FLONA), que abrange “uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas”, com objetivo é “o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas” (art. 17). É de posse e domínio públicos, portanto as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas. Admite, todavia, a permanência de populações tradicionais que a

¹⁶⁵ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/apabaleiafranca/>. Acesso em: 18 nov. 2019.

¹⁶⁶ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/mata-atlantica/unidades-de-conservacao-mata-atlantica/2163-arie-serra-das-abelhas-rio-da-prata>. Acesso em: 18 nov. 2019.

habitavam quando de sua criação. Ex.: Floresta Nacional de Ibirama, em Santa Catarina.¹⁶⁷

IV - Reserva Extrativista (RESEX), que abrange “uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte”, cujo objetivos são “proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade” (art. 18). É de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais nos termos de regulamentação específica. Ex.: Reserva Extrativista Pirajubaé, situada na Baía Sul da Ilha de Santa Catarina, na área urbana do município de Florianópolis.¹⁶⁸

V - Reserva de Fauna (REFAU), que abrange “uma área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos” (art. 19). A posse e o domínio são públicos, devendo ser desapropriadas as áreas particulares incluídas em seus limites. O Instituto Chico Mendes ainda não criou nenhuma Unidade de Conservação desta categoria.¹⁶⁹

VI – Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), que abrange “uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.” Seu objetivo é “preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de

¹⁶⁷ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/flona-de-ibirama>. Acesso em: 18 nov. 2019.

¹⁶⁸ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/marinho/unidades-de-conservacao-marinho/2294-resex-pirajubae>. Acesso em: 18 nov. 2019.

¹⁶⁹ Disponível em <http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/categorias>. Acesso em: 19 nov. 2019.

manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações” (art. 20). É de domínio público, devendo ser desapropriadas as áreas particulares incluídas em seus limites, quando necessário. Ex.: Reserva de Desenvolvimento Sustentável Nascentes Geraizeiras, situada em Minas Gerais.¹⁷⁰

VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), que abrange “uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica” (art. 21). Apenas são permitidos a pesquisa científica e a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais.

Ao lado das unidades de proteção integral e de das de uso sustentável, a Lei do SNUC também estabeleceu a categoria Reserva da Biosfera, descrevendo-a como “um modelo, adotado internacionalmente, de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, com os objetivos básicos de preservação da diversidade biológica, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações” (art. 41). Pode ser constituída por áreas de domínio público ou privado e integrada por unidades de conservação já criadas pelo Poder Público. Atualmente, existem sete Reservas da Biosfera no país: Mata Atlântica, Cinturão Verde de São Paulo, Cerrado, Pantanal, Caatinga, Amazônia Central e Serra do Espinhaço.¹⁷¹

2.2.2.2 Unidades de conservação em zona costeira

Segundo dados do Ministério do Meio Ambiente¹⁷², no Brasil existem atualmente 102 unidades de conservação costeiras e marinhas (38 unidades de proteção integral e 64 de uso sustentável), totalizando área de 55.716 km².

É relevante a constatação de que a categoria mais comum de unidades de conservação federais nessas áreas é a APA, que privilegia o uso sustentável dos

¹⁷⁰ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/rds-nascentes-geraizeiras?highlight=WyJyZHMlXQ==>. Acesso em: 18 nov. 2019.

¹⁷¹ Disponível em: <https://www.mma.gov.br/biomas/caatinga/reserva-da-biosfera.html>. Acesso em: 18 nov. 2019.

¹⁷² Disponível em: <https://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/zona-costeira-e-marinha/unidades-de-conservacao-e-mosaicos.html>. Acesso em 19 nov. 2019.

recursos naturais. Isso ocorre principalmente nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste do país, conforme estudo de Lilian Wetzel Matthiesen¹⁷³:

O modelo de proteção da Zona Costeira por meio de UCs federais privilegia, em área, as UCs de Uso Sustentável, o que é também verificado em termos regionais para o Nordeste, Sudeste e Sul do país. Dentre estas, as APAs são a categoria de manejo que protege as maiores áreas, tanto nacionalmente como nessas regiões em separado. A região Norte, por outro lado, privilegia as UCs de Proteção Integral, e, dentre as de Uso Sustentável, concentra as maiores áreas de UCs na forma de RESEX e FLONAs.

Em Santa Catarina, no âmbito federal, existem duas unidades de conservação de proteção integral em zona costeira (Estação Ecológica de Carijós e Reserva Biológica Marinha do Arvoredo) e três unidades de conservação de uso sustentável (Área de Proteção Ambiental Anhatomirim, Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca e Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé).¹⁷⁴ No Estado destaca-se ainda a proteção da zona costeira na forma de RPPNs.¹⁷⁵

2.2.2.3 Criação, implantação e gestão das unidades de conservação

De acordo com o art. 22 da Lei 9.985/00, as unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público, isto é, pelo Poder Legislativo, por meio de lei em sentido estrito, ou pelo Poder Executivo, por meio de decreto. O §1º, que exigia lei em sentido estrito para a criação de unidade de conservação, foi vetado pelo Presidente da República, por considerar que o dispositivo subtraiu competência atribuída ao Poder Executivo.

Ressalvados os casos de Estação Ecológica ou Reserva Biológica, a criação da unidade “deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade” (art. 22, §2º). Os estudos técnicos justificam-se para avaliação da real

¹⁷³ MATTHIESEN, Lilian Wetzel. **Áreas Protegidas na zona costeira brasileira**: subsídios à gestão integrada. 2002. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) – Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis, 2002. p. 252.

¹⁷⁴ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/Conserva%C3%A7%C3%A3o%20da%20Biodiversidade%20na%20Zona%20Costeira%20e%20Marinha%20de%20Santa%20Catarina.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2019.

¹⁷⁵ MATTHIESEN, Lilian Wetzel. **Áreas Protegidas na zona costeira brasileira**: subsídios à gestão integrada. p. 252.

necessidade da criação da unidade, tendo em vista os altos custos envolvidos, ou seja, se a proteção a determinado espaço territorial é de fato relevante ao meio ambiente. A consulta pública, por outro lado, funda-se no inegável interesse da população a respeito das consequências da criação da unidade. O Poder Público, nesse aspecto, é “obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas” (§3º).

Sobre a importância da consulta pública, discorre Marcelo Buzaglo Dantas¹⁷⁶:

Deste modo, não se trata de mero ato formal destinado a cumprir uma etapa do processo de criação da UC, mas sim de algo por demais relevante sob o ponto de vista da tentativa de harmonização entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e outros direitos fundamentais de que são titulares os moradores e demais proprietários da região onde se pretende instalar a UC [...].

Trata-se, isto sim, de fazer da consulta pública um instrumento destinado ao aprimoramento do processo de criação da UC, devendo o órgão responsável estar de espírito aberto às críticas e sugestões, que podem levar à modificação da proposta e, até mesmo, à desistência, caso se constate que os benefícios projetados não superam as dificuldades.

Por outro lado, a alteração e a supressão dos espaços territoriais especialmente protegidos somente podem ser feitas através de lei em sentido estrito, como exige o art. 225, §1º, III, da CRFB. Também a “desafetação¹⁷⁷ ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica” (art. 22, §7º). Entretanto, desde que obedecidos os procedimentos de consulta pública, é possível a ampliação dos limites de uma unidade de conservação, assim como a transformação de uma unidade de uso sustentável em uma unidade de proteção integral, por meio de “instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade” (art. 22, §§ 5º e 6).

¹⁷⁶ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de conflitos**: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, São Paulo, 2012. p. 80.

¹⁷⁷ “[...] *desafetar* é retirar do bem a destinação (uso comum do povo ou uso especial) que se lhe atribuíra por ato administrativo ou lei. Também é *desafetação* a mudança de uma para outra espécie dos bens de uso comum ou de uso especial, promovida por lei ou ato administrativo.” (GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Edição do Kindle. Posição 21760).

O passo seguinte à criação é a efetiva implantação da unidade, que comporta dois conceitos principais: zona de amortecimento e plano de manejo.

A Lei 9.985/00 define zona de amortecimento como “o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade” (art. 2º, XVIII). Trata-se, portanto, de um espaço que margeia as unidades de conservação, de separação gradativa entre o meio ambiente protegido e as atividades externas que podem impactá-lo, com a finalidade de amortecer ou mitigar os efeitos que sejam incompatíveis com o manejo da unidade. À exceção da APA e da RPPN, todas as demais categorias de unidade de conservação “devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos”¹⁷⁸ (art. 25).

A Resolução CONAMA 13/1990 dispunha que “Nas áreas circundantes das Unidades de Conservação, num raio de dez quilômetros, qualquer atividade que possa afetar a biota, deverá ser obrigatoriamente licenciada pelo órgão ambiental competente”, previsão incompatível com o art. 25 da Lei 9.985/2000, na opinião de Édis Milaré.¹⁷⁹ A norma, contudo, foi expressamente revogada pela Resolução CONAMA 428/2010.

Como em geral as áreas inseridas na zona de amortecimento não estão sob domínio público, a limitação imposta ao direito de propriedade, fundamentadas na sua função social (art. 5º, XXIII, da CF), não podem inviabilizar o exercício desse direito, para não configurar desapropriação indireta. É o que defende Paulo Affonso Leme Machado¹⁸⁰:

Os usos agrícolas ou pecuários já anteriormente existentes na área de entorno da unidade de conservação, que se tornará zona de amortecimento, não podem ser impedidos, sob pena de a medida constituir uma desapropriação indireta. As novas normas de gestão dessa área, que integrarão o Plano de Manejo, devem buscar a

¹⁷⁸ A Lei 9.985/00 define corredores ecológicos como “porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais.” (art. 2º, XIX)

¹⁷⁹ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. p. 1569.

¹⁸⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. p. 1020.

"integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas" (art. 27, § 1º, da Lei 9.985/2000).

A zona de amortecimento e a unidade de conservação devem ter atividades que coexistam harmonicamente, pois o meio ambiente não se administra contra os vizinhos ou em dissonância com seus anseios e suas necessidades. Seguiu a legislação brasileira a orientação da União Internacional de Conservação da Natureza, promovendo a interdependência dos espaços protegidos, da economia e da vida da população local.

Plano de manejo, por seu turno, é o “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade” (art. 2º, XVII). Em outras palavras, é “o documento que mapeia e define regras de uso de cada unidade”.¹⁸¹ Explica Édís Milaré:

A lei atribui-lhe ações ou cometimentos de grande alcance, revestindo-o, por assim dizer, de um duplo caráter: preventivo e normativo. Com efeito, cada unidade de conservação deve possuir um Plano de Manejo. Esse Plano deverá ser elaborado pelo órgão gestor ou pelo proprietário, quando for o caso, no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação 46 , e abrangerá a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas. Nos procedimentos de elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo, será assegurada a ampla participação da população residente.

Elaborado o plano de manejo, passam a ser proibidas, nas unidades de conservação, “quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos” (art. 28). Porém, até que o plano de manejo seja concebido, “todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais” (art. 28, parágrafo único). Por exclusão, nas unidades de uso sustentável, é possível “a continuidade das atividades que vinham sendo

¹⁸¹ MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. p. 1571.

desenvolvidas no seu interior até que advenha Plano de Manejo a regulamentar o uso e a ocupação do solo”.¹⁸²

Além de integrar a implantação da unidade de conservação, o plano de manejo guia a sua gestão. Nas unidades de conservação de proteção integral é obrigatória a existência de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração. Além disso, “as unidades de conservação podem ser geridas por organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos afins aos da unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão” (art. 30).

Ainda no tocante à gestão, a Lei 9.985/00 faz referência à possibilidade de existência de um “mosaico”, composto de um conjunto de unidades de conservação próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas. Nesse caso, “a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional” (art. 26).

2.2.2.4 Populações tradicionais

Por dezesseis vezes a Lei 9.985/00 faz referência a “populações tradicionais” residentes nas unidades de conservação, cuja existência deve ser levada em consideração na criação e na implantação da unidade. A permanência em algumas situações é permitida mediante condicionantes contidas no plano de manejo. Quando não permitida, as populações tradicionais “serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes” (art. 42).

A Lei, todavia, não define quem são as “populações tradicionais”. Na verdade, a definição contida no art. 2º, XV, foi vetada pelo Presidente da República devido à abrangência do conceito, no qual “caberia quase toda a população brasileira”.¹⁸³

¹⁸² MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. p. 1572.

¹⁸³ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 16. Ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 574.

Não obstante, interpretando-se a Lei de modo sistemático, é possível extrair orientações para seu significado. Assim, pode-se dizer que populações tradicionais são aquelas que habitavam a área na época da criação da unidade de conservação e “cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais” (art. 17, §2º, e art. 20).

Posteriormente, com a edição da Lei 11.284/06, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, surgiu o conceito de “comunidades locais”. Nos termos desta Lei, comunidades locais são “populações tradicionais e outros grupos humanos, organizados por gerações sucessivas, com estilo de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica” (art. 3º, II).

Por seu turno, o Decreto 6.040/07, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, definiu povos e comunidades tradicionais como “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (art. 3º, I).

Assim, na opinião de Luís Paulo Sirvinskas¹⁸⁴, população tradicional se caracteriza pela “sua contínua habitualidade no local, vivendo em harmonia com os recursos naturais de maneira que suas atividades não causem impactos ambientais de grande monta.”

Por outro lado, para Paulo Affonso Leme Machado¹⁸⁵, é razoável entender que, quando a Lei menciona “população tradicional”, está a se referir a qualquer habitante tradicional, “pois basta haver uma só pessoa nessa situação, para ter os direitos assegurados pelo art. 42.” Esclarece o autor:

¹⁸⁴ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. p. 574.

¹⁸⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. p. 1023.

Temos duas condições para analisar uma população encontrada no espaço territorial a ser conservado: tempo de presença e modo como vem utilizando os recursos naturais. Uma das acepções aceitas para o termo “tradição”, é daquilo (bem, ideias etc.) que se transmite de uma geração para outra. Assim, a população tradicional seria aquela que estaria na área, desde pelo menos seus pais. A tradição exigiria a prova dos ascendentes ligados à área ou ali presentes. Além dos laços de parentesco, leva-se em conta a população ‘que opta por adotar ou concertar uma série de práticas que são pouco invasivas, que são pouco destruidoras, ou que faz opção por um certo tipo de uso de recursos’. Caso contrário, pessoas recentemente chegadas de fora, ou forasteiros, isto é, populações adventícias estariam apresentando-se falsamente como populações tradicionais. Se a farsa fosse aceita, fomentar-se-ia a ‘indústria das indenizações’. É preciso ainda perguntar: toda a população da área da nova unidade de conservação, estaria abrangida no conceito? Temos duas situações: a população que vive numa área em que a situação fundiária esteja legalmente definida, tratando-se de empregados em relação aos proprietários da área e a situação em que as pessoas estejam na condição de posseiros. Não é admissível a confusão entre as duas situações, pois, do contrário, haveria duas indenizações ao mesmo tempo: aos proprietários das terras e aos seus empregados.

De todo modo, a Lei claramente busca “valorizar ao mesmo tempo o ser humano e a natureza. Não admite que nenhum deles seja aviltado e menosprezado.”¹⁸⁶ Procura respeitar o ser humano residente no local, empenhando-se em compatibilizar o morador e seu modo de vida tradicional com a proteção do meio ambiente.

2.2.2.5 Compensação ambiental

A Lei 9.985/00 também ordenou, no art. 36, a imposição de medida compensatória destinada à implantação e à manutenção de unidade de conservação de proteção integral nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental.

Posteriormente, a Lei 13.668/18 autorizou que o mesmo apoio pudesse ser dado a unidades de conservação de posse e domínio públicos do grupo de uso sustentável, especialmente as localizadas na Amazônia Legal, em virtude do interesse público.

¹⁸⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. p. 1023.

O percentual mínimo para a compensação ambiental, previsto no §1º do citado artigo (0,5% dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento) foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. Segundo o STF, o montante da compensação deve “ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa”, sendo desnecessária a fixação na lei de percentual sobre os custos do empreendimento.¹⁸⁷

Por conta dessa decisão, o Presidente da República editou o Decreto 6.848/09, que alterou o Decreto 4.340/02, fixando critérios para o cálculo da compensação ambiental prevista na Lei. Em vez dos custos totais, a fórmula leva em conta apenas parte dos investimentos necessários para implantação do empreendimento, excluindo “os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento ambiental para mitigação de impactos causados pelo empreendimento, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento [...]” (art. 31-A do Decreto 4.340/02).

Além disso, o Decreto 4.340/02 estabeleceu uma ordem de prioridade para a aplicação dos recursos provenientes da compensação ambiental (art. 33):

- I - regularização fundiária e demarcação das terras;
- II - elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo;
- III - aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento;
- IV - desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e
- V - desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Ação direta de inconstitucionalidade (ADI) 3378, DJ 20/06/2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=3378&processo=3378>. Acesso em: 20 nov. 2019.

¹⁸⁸ Nos casos de unidades de conservação de posse e domínio particular (Reserva Particular do Patrimônio Natural, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Relevante Interesse Ecológico e Área de Proteção Ambiental), os recursos da compensação somente poderão ser aplicados para custear as seguintes atividades (Art. 33, parágrafo único): I - elaboração do Plano de Manejo ou nas atividades de proteção da unidade; II - realização das pesquisas necessárias para o manejo da unidade, sendo vedada a aquisição de bens e equipamentos permanentes; III - implantação de programas de educação ambiental; e IV - financiamento de estudos de viabilidade econômica para uso sustentável dos recursos naturais da unidade afetada.

2.2.3 Bioma mata atlântica

A CRFB de 1988 considerou a Mata Atlântica patrimônio nacional, assim como a Floresta Amazônica brasileira, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira, permitindo sua utilização “dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais” (art. 225, § 4º). Entretanto, apenas a Mata Atlântica, a Floresta Amazônica e o Pantanal Mato-Grossense são considerados *biomas*¹⁸⁹, visto que a Zona Costeira e a Serra do Mar são “ecossistemas integrantes da Mata Atlântica.”¹⁹⁰

A Mata Atlântica é composta por formações florestais nativas e ecossistemas associados, como manguezais, vegetações de restingas e campos de altitude. Originalmente, a Mata Atlântica ocupava em torno de 1,3 milhões de km² em 17 estados brasileiros, estendendo-se por grande parte da zona costeira do país. Porém, entre os biomas nacionais, é o que tem sofrido maior antropização, restando atualmente cerca de 29% de sua cobertura original.¹⁹¹

A Lei 11.428/06, regulamentada pelo Decreto 6.660/08, dispôs sobre a utilização e proteção da vegetação nativa¹⁹² do Bioma Mata Atlântica. O art. 2º delimitou sua área de abrangência e esclareceu que “Somente os remanescentes de vegetação nativa no estágio primário e nos estágios secundário inicial, médio e avançado de regeneração [...] terão seu uso e conservação regulados por esta Lei.”

Por sua vez, o art. 6º da Lei declarou expressamente que o objetivo geral da proteção e da utilização da Mata Atlântica é o “desenvolvimento sustentável”, e os objetivos específicos, “a salvaguarda da biodiversidade, da saúde

¹⁸⁹ Bioma é “o conjunto de grandes ecossistemas que compreendem várias comunidades bióticas em diferentes estágios de evolução, em vasta extensão geográfica. Por necessidade ecológica, os biomas apresentam extensa interação edáfica e climática, definindo assim as condições ambientais características. É a unidade ecológica imediatamente superior ao ecossistema” (MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. p. 1601).

¹⁹⁰ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. p. 1584.

¹⁹¹ Disponível em: https://www.mma.gov.br/biomas/mata-atl%C3%A2ntica_emdesenvolvimento. Acesso em: 27 nov. 2019.

¹⁹² Vegetação nativa “é a entendida como composta de espécies nativas que, supostamente, são originárias das áreas geográficas onde atualmente ocorrem. Às vezes, as espécies nativas são assimiladas às espécies endêmicas e que seriam inatas numa área específica. A espécie exótica é aquela que é introduzida numa área da qual não é originária; portanto, o contrário do que acontece com uma espécie nativa.” (MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 24. Ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 955)

humana, dos valores paisagísticos, estéticos e turísticos, do regime hídrico e da estabilidade social.” Assim, poder-se-ia dizer que “esta lei disciplina mais o aspecto da sua exploração do que a preservação propriamente dita”.¹⁹³

Nessa mesma linha, o art. 7º proclamou que a Mata Atlântica deve ser protegida e utilizada de forma a manter e a recuperar seus atributos ecológicos para as presentes e futuras gerações, estimular o manejo sustentável da vegetação, e fomentar atividades compatíveis com a manutenção do equilíbrio ecológico, harmonizando-o com o crescimento econômico no tocante à sua ocupação.

Verifica-se, pois, que a Lei não vedou a utilização da Mata Atlântica, desde que norteada pelo objetivo geral do desenvolvimento sustentável.

Nesse aspecto, pondera Édis Milaré¹⁹⁴:

O espírito de sustentabilidade encontrado na Lei orienta a integração entre políticas ambientais e estratégias de desenvolvimento, garantindo, por um lado, apoio ao crescimento de longo prazo e, de outro, sua conexão com a função socioambiental da propriedade, bem como o atendimento ao pequeno produtor rural e às populações tradicionais.

[...]

Numa palavra, a função social da propriedade, o respeito às populações tradicionais com sua cultura e modo de sobrevivência, a preocupação com o uso racional dos recursos florísticos, o desvelo pela sustentabilidade – entre outros aspectos – revelam a precaução contra os extremos: de um lado, a intocabilidade exagerada e, de outro, a permissividade liberal do *laissez faire, laissez passer* (permita-se tudo). O rigor fundamentalista da preservação e o exagerado avanço especulativo, sem peias, foram oportunamente rechaçados.

Guiada pela ideia do desenvolvimento sustentável, a Lei 11.428/06 diferenciou, no que se refere à possibilidade de corte, supressão e exploração da Mata Atlântica, a existência de vegetação primária ou secundária, e, neste caso, o estágio de regeneração. A definição desses conceitos foi delegada ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (art. 4º), que editou a Resolução 388/2007¹⁹⁵, convalidando as Resoluções anteriores que tratavam do tema, entre elas a

¹⁹³ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. p. 556.

¹⁹⁴ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. p. 1610 e 1621.

¹⁹⁵ Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=529>. Acesso em 27 nov. 2019.

Resolução 10/1993¹⁹⁶. De regra, “vegetação primária é aquela que não sofreu degradação e que, portanto, não necessita de regeneração”¹⁹⁷. Por isso, a Lei menciona estágios de regeneração apenas no tocante à vegetação secundária.

O corte e a supressão da vegetação primária somente podem ser autorizados em caráter excepcional, “quando necessários à realização de obras, projetos ou atividades de utilidade pública, pesquisas científicas e práticas preservacionistas” (art. 20). No caso de vegetação secundária em estágio *avançado* de regeneração, além das hipóteses anteriores, a Lei admite a supressão para fins de loteamento ou edificação nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de sua vigência (art. 21), com as restrições impostas no art. 30. Na hipótese de vegetação secundária em estágio *médio* de regeneração, a Lei também permite a intervenção motivada por interesse social (art. 23). E quando se tratar de vegetação secundária em estágio *inicial* de regeneração, a intervenção poderá ser autorizada pelo órgão estadual competente (art. 25).

A fim de compensar o presumido desequilíbrio ecológico causado pelo corte ou supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração, a Lei condicionou a autorização à “destinação de área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica” e, em determinadas situações, “em áreas localizadas no mesmo Município ou região metropolitana” (art. 17). O objetivo é neutralizar os efeitos negativos advindos da intervenção, por isso a importância de se buscar uma área com as mesmas características ecológicas da área com a vegetação suprimida, também no interior da Mata Atlântica.

Por fim, vale ressaltar que o corte ou supressão de Mata Atlântica para novos empreendimentos deverão ser realizados “preferencialmente em áreas já substancialmente alteradas ou degradadas” (art. 12), demonstrando, mais uma vez, que a Lei não visou proibir a ocupação humana nessas áreas, mas evitar que a degradação se estenda a áreas ainda preservadas e de rico conteúdo ecológico.

¹⁹⁶ Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=135>. Acesso em 27 nov. 2019.

¹⁹⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. p. 956.

2.3 TERRENOS DE MARINHA E ACRESCIDOS

Ainda que não tenha relação direta com a proteção ambiental, a análise da zona costeira no Brasil exige menção à figura dos terrenos de marinha e seus acrescidos, pois a questão referente à propriedade dessas áreas acaba refletindo na possibilidade de ocupação.

A origem dos terrenos de marinha remonta à época do Brasil colonial, e sua importância estava ligada principalmente à defesa do território, assim como aos serviços de embarque e desembarque de coisas públicas ou particulares e à obtenção de renda.¹⁹⁸

Em dois momentos a CRFB de 1988 menciona os terrenos de marinha. Primeiramente, esclarece que os terrenos de marinha e seus acrescidos são bens da União (art. 20, VII). Em um segundo momento, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), dispõe que “A enfiteuse continuará sendo aplicada aos terrenos de marinha e seus acrescidos, situados na faixa de segurança, a partir da orla marítima” (art. 49, §3º).¹⁹⁹

As definições de terrenos de marinha e terrenos acrescidos de marinha estão no Decreto-lei 9.760, de 5 de setembro de 1946:

Art. 2º São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831:

- a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés;
- b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés.

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano.

Art. 3º São terrenos acrescidos de marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha.

¹⁹⁸ GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Edição do Kindle. Posição 22772.

¹⁹⁹ Sobre o tema, Mariana Almeida Passos de Freitas adverte que o instituto da enfiteuse no direito civil está fadado ao desaparecimento, não só em razão do art. 49 do ADCT, como pela leitura do art. 2.038 do Código Civil, que proíbe a instituição de novas enfiteuses ou subenfiteuses. Reconhece, no entanto, o regime de aforamento dos terrenos de marinha permanece. (FREITAS, Mariana Almeida Passos de. **Zona costeira e meio ambiente**. 1 ed. (ano 2005), 5ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2011. p. 184.)

Percebe-se, pois, que os terrenos de marinha não existem apenas na zona costeira, mas também no continente e nas margens dos rios e lagoas que sofrem a influência da maré. Diógenes Gasparini²⁰⁰ oferece a seguinte classificação:

As marinhas podem ser classificadas, em razão da respectiva localização, em: continentais, costeiras e insulares. Continentais são as que estão situadas no interior do continente; costeiras são as localizadas na costa; e insulares são as situadas nas ilhas costeiras e oceânicas. Ainda podem ser classificadas, em relação às águas que as banham, em: marítimas, fluviais e lacustres. São marítimas as banhadas pelas águas do mar; fluviais, as banhadas pelas águas dos rios; e lacustres as banhadas pelas águas dos lagos, quando, nessas duas últimas espécies, as águas sofrerem influência das marés.

Para efeito deste estudo, limita-se a análise dos terrenos de marinha costeiros e marítimos.

A primeira dificuldade para a demarcação dessas áreas refere-se à posição da linha de preamar-média, isto é, de que ponto se contam os 33 metros em direção à terra firme.

O Decreto 5.300, de 7 de dezembro de 2004, define preamar como “a altura máxima do nível do mar ao longo de um ciclo de maré, também chamada de maré cheia” (art. 2º, XII).

Mariana Almeida Passos de Freitas²⁰¹, citando De Plácido e Silva, explica que a palavra “preamar” deriva do castelhano “pleamar”, contração de plena mar (pleno mar ou mar cheio), indicando o auge da maré cheia, ou seja, a maior altura que alcançam as águas em uma oscilação. A linha de preamar pode ser máxima, média ou mínima, conforme as águas atinjam ponto mais ou menos elevado na maré cheia. A Linha de Preamar Média (LPM), assim, é o “ponto médio entre as marés cheias máximas (preamar máxima) e as marés cheias mínimas (preamar mínima)”.

A determinação da posição das linhas da preamar média do ano de 1831 e da média das enchentes ordinárias é atribuição da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que deve fazê-

²⁰⁰ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. posição 22819.

²⁰¹ FREITAS, Mariana Almeida Passos de. **Zona costeira e meio ambiente**. p. 173.

lo “à vista de documentos e plantas de autenticidade irrecusável, relativos àquele ano, ou, quando não obtidos, a época que do mesmo se aproxime”, conforme os artigos 9 e 10 do Decreto 9.760/1946.

O procedimento para demarcação está disposto no mesmo Decreto-lei, com as alterações feitas pelas Leis 13.139/15 e 13.465/17, e prevê a realização de audiência pública e convocação para apresentação de documentos e plantas referentes ao trecho a ser demarcado, a fim de subsidiarem os trabalhos técnicos.

Gasparini explica que a opção pela preamar média do longínquo ano de 1831 ocorreu para evitar “possíveis invasões da propriedade imóvel particular, confrontante com as marinhas”²⁰², caso o traçado fosse atualizado, como pretendeu, por exemplo, o Decreto 4.120, de 21 de fevereiro de 1942. Garantia-se, assim, segurança jurídica às demarcações, “pois, caso contrário, o Terreno de Marinha poderia avançar cada vez mais para dentro do continente, ou das ilhas costeiras com sede de Município, tendo em vista o avanço das marés ao longo dos anos.”²⁰³

Inobstante a isso, é inegável a dificuldade de se obter, nos termos do Decreto-lei, “documentos e plantas de autenticidade irrecusável”, relativos àquele ano (1831) ou a outro que mais se aproxime. Por esse motivo, passados mais de 70 anos da edição do Decreto-lei, a LPM ainda não está integralmente homologada, o que deve ocorrer até 31 de dezembro de 2025, como determina o art. 12-C do Decreto-lei, incluído pela Lei 13.465/17.

Por outro lado, tratando-se, em regra, de bens públicos dominicais, que integram o patrimônio da União, o domínio útil sobre os terrenos de marinha pode ser transferido a particulares quando não utilizados no serviço público, por meio de aforamento.

²⁰² Segundo Gasparini, “Pelos Instruções da Fazenda, datadas de 14 de novembro de 1832, a contagem das quinze braças partia da linha da preamar média, nos termos do seu art. 4º. Esse critério foi reafirmado pela Ordem de 12 de julho de 1833, do presidente do Tribunal do Tesouro Público, e assim permaneceu até o advento do Decreto n. 4.105, de 22 de fevereiro de 1868, que fixou o lugar ao tempo da execução da Lei de 15 de novembro de 1831, i. e., a linha da preamar (maré alta) média, registrada nesse ano, como termo inicial dos trinta e três metros ou quinze braças.” (GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. posição 22843)

²⁰³ Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/bens-da-uniao/terrenos-de-marinha>. Acesso em 28 out. 2019.

Ensina Gasparini²⁰⁴:

Os terrenos de marinha são bens dominicais ou disponíveis que integram o patrimônio da União. [...]. Não são bens de uso comum do povo porque não podem ser usados indistintamente por qualquer administrado. Quando consentido, seu uso, sobre ser exclusivo, é remunerado. Essas características não se coadunam com aquelas dos bens de uso comum do povo. Também não são bens de uso especial, pois não estão afetados, em tese, ao serviço público. Nem mesmo a sua destinação primeira (defesa das cidades) os coloca entre os bens de uso especial.

[...]

A utilização dos bens imóveis da União por terceiros, segundo prescreve o art. 64 do Decreto-Lei n. 9.760/46, pode ser feita mediante locação, aforamento e cessão, quando não empregados no serviço público. Assim ocorre com os terrenos de marinha. Além dessas formas de utilização, outras podem servir para os mesmos fins, a exemplo da ocupação, disciplinada pelo referido decreto-lei, no que não foi modificado pelo Decreto-Lei n. 1.561, de 18 de julho de 1977.

O regime de aforamento se assemelha à enfiteuse do direito privado.

Por esse regime, a União mantém o domínio direito sobre o imóvel e transfere ao particular o domínio útil, mediante retribuição pecuniária anual, denominada foro, regulamentado nos artigos 99 a 103 do Decreto-lei 9760/46.

A ocupação, por sua vez, obriga os ocupantes de terrenos da União, sem título outorgado por esta, ao pagamento de taxa anual a partir da inscrição da ocupação, não importando, com isso, o “reconhecimento, pela União, de qualquer direito de propriedade do ocupante sobre o terreno ou ao seu aforamento” (art. 131 do Decreto-lei).

Os terrenos de marinha, de outro lado, não se confundem com os acrescidos e os reservados, salvo no que diz respeito à natureza pública de tais bens.

Os terrenos acrescidos de marinha são extensões de terra formadas em continuação aos terrenos de marinha para o lado do mar, quando em zona costeira, seguindo a natureza dos terrenos de marinha: bens públicos da União, dominicais, que podem ser transferidos por aforamento. As demarcações de tais

²⁰⁴ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. Posições 22819 e 22889.

terrenos, contudo, “em nada desnaturam e tampouco deslocam a linha de preamar média.”²⁰⁵

Os terrenos reservados são os banhados por correntes navegáveis, fora do alcance das marés, que vão até a distância de quinze metros, medidos horizontalmente para a parte da terra, a partir da linha média das enchentes ordinárias (art. 4º do Decreto-lei 9760).

Por fim, vale menção às ilhas costeiras, ou seja, aquelas que surgem do relevo continental ou da plataforma continental. São, em regra, bens da União (art. 20, IV, da CRFB) excluídas as que contenham a sede de Município. Porém é possível haver ilhas sob domínio de Município ou de terceiro, bem como áreas no interior das ilhas sob domínio de Estado-membro (art. 26, II, da CRFB). Mesmo nesses casos, contudo, observa-se a propriedade da União no tocante aos terrenos de marinha e seus acrescidos.

Em arremate, ainda que se critique a manutenção do regime de terrenos de marinha como espécie de bem público, já que, ao se transferir a terceiro, perde sua característica original de defesa do território, deve-se levar em conta que, ao lado da função de geração de renda à União, a manutenção de tais áreas sob domínio público pode facilitar a proteção do meio ambiente na zona costeira. Nesse sentido, porém, seria importante que as rendas obtidas por meio do aforamento fossem revertidas à proteção ambiental do ecossistema litorâneo.

²⁰⁵ FREITAS, Mariana Almeida Passos de. **Zona costeira e meio ambiente**. p. 177.

3. OCUPAÇÃO DA ZONA COSTEIRA NO BRASIL E NOS EUA E TEORIA PRAGMÁTICA DO DIREITO

3.1 PROTEÇÃO AMBIENTAL DA ZONA COSTEIRA NOS EUA

3.1.1 Proteção constitucional

Os Estados Unidos da América adotaram o sistema federativo de governo na sua Constituição. Assim como o governo federal, cada um dos 50 estados americanos possui uma constituição escrita e três ramos de governo: executivo, legislativo e judiciário. A constituição federal é a lei suprema do país ("supreme law of the land")²⁰⁶, autoriza e restringe o exercício da autoridade governamental e protege direitos fundamentais. Nada diz, porém, a respeito de proteção ao meio ambiente.

De fato, diferentemente da CRFB,²⁰⁷ a Constituição dos EUA não prevê direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Quando tal discussão alcança a Suprema Corte, em geral, a questão resvala para a afetação da propriedade privada ("takings doctrine"), esta sim protegida constitucionalmente²⁰⁸. Ou seja, a proteção ambiental não deve interferir na propriedade privada, e, se o fizer, deve ser antecedida de justa compensação.

²⁰⁶ Article VI. [...] This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding. [...]. ("Artigo VI. [...] Esta Constituição e as leis complementares e todos os tratados já celebrados ou por celebrar sob a autoridade dos Estados Unidos constituirão a lei suprema do país; os juizes de todos os Estados serão sujeitos a ela, ficando sem efeito qualquer disposição em contrário na Constituição ou nas leis de qualquer dos Estados. [...].") Tradução disponível em: <http://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/historia/recdida/ConstituicaoEUARecDidaPESSOALJNETO.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2020.

²⁰⁷ Art. 225. 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.

²⁰⁸ Amendment 5 - Trial and Punishment, Compensation for Takings. Ratified 12/15/1791: No person shall be [...] deprived of life, liberty, or property, without due process of law; nor shall private property be taken for public use, without just compensation. ("Emenda 5. [...] ninguém poderá [...] ser privado da vida, liberdade, ou bens, sem processo legal; nem a propriedade privada poderá ser expropriada para uso público, sem justa indenização."). Tradução disponível em: <http://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/historia/recdida/ConstituicaoEUARecDidaPESSOALJNETO.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2020.

Decisão da Suprema Corte dos EUA no caso *Lucas v. South Carolina Coastal Council* (1992) estabeleceu que uma norma que retire todo o valor econômico da propriedade, mesmo que objetivando um bem comum de proteção ao meio ambiente em exercício válido do poder de polícia estatal, é considerada desapropriação, e, portanto, o proprietário deve ser indenizado.²⁰⁹ No caso *Palazzolo x Rhode Island* (2001), a Corte reafirmou o entendimento, no entanto, nesse caso específico, considerou que a norma ambiental não havia inviabilizado todo o uso econômico da propriedade costeira, pois o autor ainda podia explorar algumas áreas dentro da propriedade.²¹⁰ Mais recentemente, no caso *Stop the Beach Renourishment v. Florida Department of Environmental Protection* (2010), a Suprema Corte dos EUA considerou que a colocação de areia pelo Estado da Flórida para alargamento das praias não afetava o direito dos proprietários de imóveis à beira-mar, visto que não foram alterados os limites entre a propriedade pública e a particular. A terra acrescida em direção ao mar pertencia ao Estado, que já tinha a propriedade das terras submersas, e a linha de preamar média anterior continuava sendo o limite demarcatório entre as propriedades. Assim, o suposto direito dos proprietários particulares a acréscimos futuros e ao contato com a água do mar não se sobrepunha ao direito do Estado de preencher suas terras

²⁰⁹ *Lucas v. South Carolina Coastal Council*, 505 U.S. 1003 (1992). Em 1986, David Lucas comprou dois lotes em zona costeira no Estado da Carolina do Sul. Em 1988, o Estado promulgou uma Lei (“Beachfront Management Act”), que proibiu qualquer construção naquela área sem autorização do Poder Público. Lucas entrou com uma ação afirmando que as restrições ao uso de seus lotes eram uma forma de desapropriação sem justa compensação. O tribunal de primeira instância concordou e concedeu a Lucas indenização. O Estado apelou e a Suprema Corte da Carolina do Sul reformou a decisão, argumentando que a Lei estadual representava um exercício válido do poder de polícia. A Suprema Corte dos EUA, porém, concluiu, por maioria, que o autor tinha direito à indenização como resultado da desapropriação, como previsto na Quinta Emenda da Constituição Federal. Entre outros fundamentos, argumentou-se que a privação de todo uso economicamente viável é, na perspectiva do proprietário, uma privação da própria propriedade, e que as terras do autor foram privadas de todo uso economicamente viável.

²¹⁰ *Palazzolo v. Rhode Island*, 533 U.S. 606 (2001). Nesta ação, o autor, proprietário de terras na zona costeira do Estado de Rhode Island, composta principalmente de pântano salgado (marisma), questionava decisão que o proibiu de aterrar o pântano e construir um “beach club”. A Suprema Corte entendeu que a mera circunstância de que a proibição era anterior à aquisição da propriedade pelo autor não era argumento suficiente para refutar a alegação de desapropriação. No entanto, considerou que não havia ocorrido desapropriação no caso, pois o autor manteve parte da propriedade onde poderia construir uma casa. Assim, não havia sido retirado todo uso econômico da propriedade.

submersas, e qualquer acréscimo em direção ao mar se tornava propriedade do Estado.²¹¹

Por outro lado, o artigo I da Constituição dos EUA concedeu determinados poderes ao governo federal, tais como o direito de regular o comércio interestadual, operar os correios, declarar guerra, e cunhar moeda.²¹² Os estados, entretanto, mantiveram grande parte de sua autonomia, cabendo-lhes regulamentar tudo o que não foi reservado ao governo federal no momento em que a Constituição dos Estados Unidos foi redigida²¹³. Em outras palavras, devido à forma como o país se originou, quando 13 colônias se uniram para a criação de um estado único (estados unidos), para isso cedendo parte de sua autonomia ao governo federal, a constituição norte-americana apenas dispõe sobre o que os estados decidiram que ela estabelecesse, ficando o restante para o campo da autonomia dos estados.

É nesse contexto que, embora a constituição federal nada diga a respeito do meio ambiente, quase metade das constituições dos estados norte-americanos possui algum tipo de previsão na esfera ambiental, seja de preservação, sustentabilidade, reurbanização, redução da poluição, mudança climática, aperfeiçoamento das fontes energéticas, ou direito a um meio ambiente de qualidade.

É o que explica May:

²¹¹ *Stop the Beach Renourishment v. Florida Department of Environmental Protection*, 560 U.S. 702 (2010).

²¹² Article I, Section 8 - Powers of Congress. The Congress shall have Power To lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States; but all Duties, Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States; To borrow money on the credit of the United States; To regulate Commerce with foreign Nations, and among the several States, and with the Indian Tribes; [...]. (“Artigo I, Seção 8. Será da competência do Congresso: Lançar e arrecadar taxas, direitos, impostos e tributos, pagar dívidas e prover a defesa comum e o bem-estar geral dos Estados Unidos; mas todos os direitos, impostos e tributos serão uniformes em todos os Estados Unidos; Levantar empréstimos sobre o crédito dos Estados Unidos; Regular o comércio com as nações estrangeiras, entre os diversos estados, e com as tribos indígenas; [...]” Tradução disponível em: <http://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/historia/recdida/ConstituicaoEUARecDidaPESSOALJNETO.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2020.

²¹³ Amendment 10 - Powers of the States and People. Ratified 12/15/1791: The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people. (“Emenda 10. Os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem por ela negados aos Estados, são reservados aos Estados ou ao povo”). Tradução disponível em: <http://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/historia/recdida/ConstituicaoEUARecDidaPESSOALJNETO.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2020.

State constitutions address environmental concerns in a variety of ways. Some constitutions express a general policy of preserving natural areas and controlling pollution. For instance, Alabama's constitution says that is "necessary and desirable" to conserve land for ecological value, Florida's to "conserve and protect natural resources land and to abate pollution." Michigan's to "conserve and develop" the state's natural resources and protect them from pollution, New Mexico's to protect its "beautiful and healthful environment" and control pollution, New York's to conserve and protect its natural resources and scenery, North Carolina's to "conserve and protect its lands" and limit pollution, and the Territory of Puerto Rico's to "conserve and develop" its resources effectively. Other state constitutions declare state authority to manage state resources. For example, Idaho's declares that "[t]he use of all waters . . . [is] subject to the regulations and control of the state in the manner prescribed by law."

Some state constitutions are directed at protecting those natural resources especially important to that particular state. California's, for example, provides a right to "reasonable" access to, and use of, the state's limited water resources, Colorado's to protect forests, Florida's to protect the Everglades, New York's to protect the Adirondacks, and Rhode Island's (still) to allow access to fishing and the shore.

Some state constitutions expressly recognize a right to environmental quality as a basic civil right, including Hawaii, Illinois, Massachusetts, Montana, and Pennsylvania. These provisions are independent of state public laws that allow citizens to enforce pollution control statutes. All efforts to amend the U.S. Constitution to provide a substantive right to a clean environment, however, have failed.²¹⁴

²¹⁴ As constituições estaduais tratam das preocupações ambientais de várias maneiras. Algumas constituições expressam uma política geral de preservação de áreas naturais e controle da poluição. Por exemplo, a constituição do Alabama diz que é "necessário e desejável" conservar a terra por valor ecológico; a da Flórida, para "conservar e proteger os recursos naturais da terra e diminuir a poluição"; a de Michigan, para "conservar e desenvolver" os recursos naturais do estado e protegê-los da poluição; a do Novo México, para proteger seu "ambiente bonito e saudável" e controlar a poluição; a de Nova York, para conservar e proteger seus recursos e cenários naturais; a da Carolina do Norte, para "conservar e proteger suas terras" e limitar a poluição; e o Território de Porto Rico, para "conservar e desenvolver" seus recursos efetivamente. Outras constituições estaduais declaram a autoridade do estado para gerenciar recursos estatais. Por exemplo, a de Idaho declara que "[o] uso de todas as águas [está] sujeito aos regulamentos e controle do estado da maneira prescrita por lei". Algumas constituições estaduais são direcionadas à proteção dos recursos naturais especialmente importantes para aquele estado em particular. A Califórnia, por exemplo, prevê o direito ao acesso "razoável" e ao uso dos limitados recursos hídricos do estado; a do Colorado, para proteger florestas; a da Flórida, para proteger os "Everglades"; a de Nova York, para proteger os "Adirondacks"; e a de Rhode Island, (ainda) para permitir o acesso à pesca e à costa. Algumas constituições estaduais reconhecem expressamente o direito à qualidade ambiental como um direito básico, incluindo Havaí, Illinois, Massachusetts, Montana e Pensilvânia. Essas disposições são independentes da legislação estadual que permite que os cidadãos façam cumprir as leis de controle de poluição. Todos os esforços para alterar a Constituição dos EUA no sentido de dispor sobre um direito material a um meio ambiente limpo, no entanto, falharam. (MAY, James R. (Editor). **Principles of Constitutional Environmental Law**. Chicago: American Bar Association Publishing, 2011, pp. 306/307. Tradução nossa)

Crítica-se, contudo, a falta de interpretação substantiva de tais previsões constitucionais, muitas delas programáticas, sem a capacidade de impor uma obrigação de proteção ao meio ambiente.²¹⁵

3.1.2 Proteção legal

A competência do congresso americano para legislar sobre direito ambiental, mesmo sobre recursos e propriedades não pertencentes ao governo federal, advém principalmente da interpretação extensiva que a Suprema Corte atribuiu à "commerce clause" prevista no artigo I, seção 8, da Constituição dos EUA, que prevê que o "Congresso terá o poder de regular o comércio entre os diversos estados". Com base neste dispositivo, a Suprema Corte entendeu que o Congresso poderia legislar sobre assuntos internos que pudessem afetar os estados em geral, mas não aqueles que dissessem respeito a um estado em particular, sem afetar outros estados.²¹⁶

Exercendo essa atribuição constitucional, conforme interpretação dada pela Suprema Corte dos Estados Unidos, o Congresso americano aprovou leis de natureza ambiental, como a "National Environmental Policy Act (NEPA)", "Clean Air Act (CAA)", "Clean Water Act (CWA)", "Endangered Species Act (ESA)", "Resource Conservation and Recovery Act (RCRA)", "Safe Drinking Water Act (SDWA)", e a "Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA)".

Nesse contexto, argumenta-se que as políticas ambientais dos EUA são cada vez mais sobre a regulação do uso da terra, conduzidas por leis e por regulamentos federais, do que resulta a ascensão de um sistema de zoneamento federal.²¹⁷

De todo modo, a tradição federalista americana relega ao governo federal o papel de planejador nacional do uso da terra, deixando aos estados e

²¹⁵ MAY, James R. (Editor). **Principles of Constitutional Environmental Law**. Chicago: American Bar Association Publishing, 2011, p. 309.

²¹⁶ Gibbons v. Ogden, 22 U.S. (9 Wheat.) 1, 195 (1824).

²¹⁷ YANDLE, Bruce (editor). **Land rights: the 1990's property rights rebellion**. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1995, p.295.

autoridades locais o detalhamento das permissões e proibições das variadas atividades desenvolvidas na zona costeira.

3.1.2.1 Lei Federal

Como exposto acima, a despeito da significativa autonomia dos estados norte-americanos, ao congresso foi atribuída competência para legislar sobre regras gerais de direito ambiental por força da "cláusula de comércio" prevista na Constituição federal. Assim, exercendo essa atribuição constitucional, o congresso aprovou diversas leis de caráter protetivo ao meio ambiente, entre elas a Lei de Gestão da Zona Costeira ("Coastal Zone Management Act" - CZMA) de 1972.²¹⁸

Entre os motivos para a edição da lei, o congresso ressaltou que:

- (a) There is a national interest in the effective management, beneficial use, protection, and development of the coastal zone.
- (b) The coastal zone is rich in a variety of natural, commercial, recreational, ecological, industrial, and esthetic resources of immediate and potential value to the present and future well-being of the Nation.
[...]
- (e) Important ecological, cultural, historic, and esthetic values in the coastal zone which are essential to the well-being of all citizens are being irretrievably damaged or lost.
[...]
- (i) The key to more effective protection and use of the land and water resources of the coastal zone is to encourage the states to exercise their full authority over the lands and waters in the coastal zone by assisting the states, in cooperation with Federal and local governments and other vitally affected interests, in developing land and water use programs for the coastal zone, including unified policies, criteria, standards, methods, and processes for dealing with land and water use decisions of more than local significance.[...]
- (k) Land uses in the coastal zone, and the uses of adjacent lands which drain into the coastal zone, may significantly affect the quality of coastal waters and habitats, and efforts to control coastal water pollution from land use activities must be improved.
[...].²¹⁹

²¹⁸ 16 U.S.C. §§ 1451-1464.

²¹⁹ 16 U.S.C. § 1451. "(a) Existe interesse nacional no gerenciamento efetivo, uso benéfico, proteção e desenvolvimento da zona costeira. (b) A zona costeira é rica em uma variedade de recursos naturais, comerciais, recreativos, ecológicos, industriais e estéticos de valor imediato e potencial para o bem-estar atual e futuro da Nação. [...] (e) Valores ecológicos, culturais, históricos e estéticos importantes na zona costeira, essenciais para o bem-estar de todos os cidadãos, estão sendo irremediavelmente danificados ou perdidos. [...] (i) A chave para uma proteção e uso mais eficientes dos recursos terrestres e hídricos da zona costeira é incentivar os estados a exercerem

Os termos "zona costeira" e "recurso costeiro de importância nacional" foram assim definidos pela CZMA:

(1) The term "coastal zone" means the coastal waters (including the lands therein and thereunder) and the adjacent shorelands (including the waters therein and thereunder), strongly influenced by each other and in proximity to the shorelines of the several coastal states, and includes islands, transitional and intertidal areas, salt marshes, wetlands, and beaches. [...] The zone extends inland from the shorelines only to the extent necessary to control shorelands, the uses of which have a direct and significant impact on the coastal waters, and to control those geographical areas which are likely to be affected by or vulnerable to sea level rise. [...]

(2) The term "coastal resource of national significance" means any coastal wetland, beach, dune, barrier island, reef, estuary, or fish and wildlife habitat, if any such area is determined by a coastal state to be of substantial biological or natural storm protective value.²²⁰

A CZMA incentiva os Estados a desenvolverem, em colaboração com os governos federais e locais, os programas do uso da terra e das águas litorâneas e orlas adjacentes, fornecendo o financiamento federal de 80 por cento aos Estados para desenvolvimento e administração de programas de gestão de zonas costeiras. A lei não determina o conteúdo dos programas estaduais, no entanto exige que o estado adote um sistema de prioridades para a utilização da zona costeira, e esses sistemas tendem a desencorajar o desenvolvimento industrial.

Uma alteração realizada em 1976 exigiu que esses programas estaduais de gestão da zona costeira dispusessem sobre o acesso à beira-mar, instalações energéticas e erosão costeira. As subvenções federais também

sua autoridade total sobre as terras e águas da zona costeira, ajudando os estados, em cooperação com os governos federal e local e outros interessados vitalmente afetados, no desenvolvimento de programas de uso da terra e da água para a zona costeira, incluindo políticas, critérios, normas, métodos e processos unificados para lidar com decisões de uso da terra e da água com importância supra local. [...]. (k) O uso da terra na zona costeira e o uso de terras adjacentes que drenam para a zona costeira podem afetar significativamente a qualidade das águas e habitats costeiros, e os esforços para controlar a poluição da água nas atividades costeiras devem ser melhorados.") Tradução nossa.

²²⁰ 16 U.S.C. § 1453. ("(1) O termo "zona costeira" significa as águas costeiras (incluindo as terras nelas e abaixo delas) e as margens litorâneas adjacentes (incluindo as águas nelas e abaixo delas), fortemente influenciadas umas pelas outras e nas proximidades das linhas de costa dos vários estados costeiros, e inclui ilhas, áreas de transição e entre marés, marismas, pântanos e praias. [...] A zona se estende para o interior da orla apenas na extensão necessária para controlar as terras litorâneas, cujos usos têm um impacto direto e significativo nas águas costeiras, e para controlar as áreas geográficas que provavelmente serão afetadas pelo ou vulneráveis ao aumento do nível do mar. [...] (2) O termo "recurso costeiro de importância nacional" significa qualquer zona úmida costeira, praia, duna, ilha barreira, recife, estuário ou habitat de peixes e animais selvagens, se qualquer área desse tipo for determinada por um estado costeiro como sendo de valor substancialmente biológico ou protetor de tempestade natural.") Tradução nossa.

deveriam ser utilizadas para diminuir as inevitáveis perdas ambientais ou recreativas causadas por impactos de instalações energéticas na zona costeira. Estas alterações de 1976 também previam 90 por cento de financiamento federal de programas de gestão da zona costeira interestadual, e 50 por cento de financiamento federal para os Estados para a aquisição de terras para proteção de estuários e acesso público às praias.²²¹

A regulamentação da lei está a cargo do "National Oceanic and Atmospheric Administration" (NOAA), agência federal responsável, entre outras ações, por "compreender e prever mudanças no clima, oceanos e zonas costeiras, compartilhar esse conhecimento e informação, e conservar e gerir ecossistemas e recursos costeiros e marinhos."²²² A NOAA está subordinada ao Departamento de Comércio dos Estados Unidos (U.S. Department of Commerce), cuja missão é "criar condições para o crescimento econômico e de oportunidades".²²³

Esse fato demonstra que a gestão da zona costeira no direito norte-americano ultrapassa o aspecto de proteção ambiental, agregando a preocupação com o desenvolvimento econômico sustentável. Nesse sentido, o Congresso declarou na elaboração da CZMA que se trata de política nacional:

- (1) to preserve, protect, develop, and where possible, to restore or enhance, the resources of the Nation's coastal zone for this and succeeding generations;
- (2) to encourage and assist the states to exercise effectively their responsibilities in the coastal zone through the development and implementation of management programs to achieve wise use of the land and water resources of the coastal zone, giving full consideration to ecological, cultural, historic, and esthetic values as well as the needs for compatible economic development, [...].²²⁴

²²¹ FREEDMAN, Warren. **Federal Statutes on environmental protection**. Westport, Connecticut: Quorum Books, 1987, p. 32.

²²² NOAA. **Our mission and vision**. Disponível em: <https://www.noaa.gov/our-mission-and-vision>. Acesso em: 26 fev. 2019.

²²³ U.S. Department of Commerce. **About Commerce**. Disponível em: <https://www.commerce.gov/about>. Acesso em: 27 fev. 2019.

²²⁴ 16 U.S.C. § 1452. ("(1) preservar, proteger, desenvolver e, quando possível, restaurar ou melhorar os recursos da zona costeira da Nação para esta e as gerações seguintes; (2) incentivar e ajudar os Estados a exercerem efetivamente suas responsabilidades na zona costeira, por meio do desenvolvimento e implementação de programas de gestão para alcançar o uso inteligente dos recursos terrestres e hídricos da zona costeira, levando em consideração valores ecológicos, culturais, históricos, e estéticos, assim como as necessidades de desenvolvimento econômico compatível, [...].") Tradução nossa.

3.1.2.2 Leis estaduais

Embora a principal preocupação da CZMA seja com o desenvolvimento na zona costeira, a lei também lida com poluição do ar, da água e da terra. Ao redigir a CZMA, o Congresso reconheceu a necessidade de relacionar o planejamento aéreo, terrestre e hídrico, no esforço de combater os problemas ambientais na zona costeira. Para atingir esse objetivo, a lei divide a responsabilidade pela proteção costeira entre os governos local, estadual e federal.

A CZMA conta com a parceria entre os estados costeiros e o governo federal e oferece assistência financeira aos estados que desenvolverem um Plano de Gerenciamento Costeiro ("Coastal Management Plan" ou "CMP"). Trata-se de um plano abrangente projetado para proteger os recursos costeiros e prevenir a degradação ambiental dentro do estado. Os estados não são obrigados a desenvolver CMPs, mas existem incentivos substanciais. Para receberem verba federal, os planos estaduais de gerenciamento costeiro devem cumprir os padrões da CZMA. Esses incentivos convenceram a maioria dos estados a desenvolver seu próprio CMP.²²⁵

Depois da promulgação do CMP, o governo federal delega a maior parte da autoridade para o estado, reservando-se, contudo, a função de analisar o desempenho do plano, com a possibilidade de reter fundos federais caso o Estado não cumpra os padrões nacionais. Uma vez implementado, a maioria dos CMPs conta com um sistema de licenças para controlar o desenvolvimento na zona costeira. Qualquer pessoa que proponha o desenvolvimento de uma atividade de impacto significativo deve obter as autorizações necessárias, muitas vezes de várias agências diferentes, em vários níveis diferentes de governo. Essas licenças devem assegurar que a proposta não cause danos ambientais além do permitido pelo CMP estadual. Somente após cada licença ter sido obtida e cada requisito ter sido atendido, a atividade proposta poderá prosseguir.

²²⁵ RYCHLAK, Ronald J. **Coastal zone management and the search for integration**. 40 DePaul L. Rev. 981. Summer, 1991.

Atualmente 34 estados e territórios dos EUA têm agências de gerenciamento de zonas costeiras que foram aprovadas pela NOAA.²²⁶ Embora a adoção seja voluntária, o governo federal oferece dois fortes incentivos para os estados aprovarem um programa de gestão da zona costeira: controle sobre todas as atividades federais e estaduais na zona costeira e financiamento para implementar o programa. Uma vez que o plano estadual é aprovado, as agências federais só podem realizar atividades ou conceder autorizações que afetem a zona costeira se forem consideradas consistentes com as diretrizes do respectivo estado.²²⁷

Em resumo, para a aprovação e cumprimento de um plano estadual de gerenciamento costeiro, são necessárias a participação e cooperação dos governos locais e de outras agências de toda a área adjacente à orla.²²⁸ Os redatores da CZMA reconheceram que para a Lei ser bem sucedida ela precisava ser implementada em nível local, dado que parte significativa do controle do uso da terra é atribuição dos municípios. Os estados são obrigados a estabelecer um plano efetivo para garantir a coordenação entre a agência de gestão e outros órgãos locais e devem designar uma única agência para receber e administrar subvenções para o programa de manejo.²²⁹

3.1.2.3 Estado de Delaware

O Estado de Delaware, localizado na costa leste dos Estados Unidos, foi o primeiro estado americano a ratificar a Constituição dos Estados Unidos, em 7 de dezembro de 1787. Por isso, é conhecido nacionalmente como “The First State” (O Primeiro Estado).

Embora este seja um fato historicamente relevante, a menção a este estado específico tem um outro motivo, igualmente relevante: foi o primeiro a criar uma lei abrangente de uso da terra em zona costeira (“Coastal Zone Act” ou “CZA”), visando conter o rápido desenvolvimento industrial nessas áreas. A lei foi aprovada

²²⁶ SALKIN, Patricia E. **The Coastal Zone Management Act of 1972**. Chapter 3. Interjurisdictional Dynamics in Land Use Control. AMLZONING § 3:3. November, 2018.

²²⁷ 16 U.S. Code § 1454.

²²⁸ 16 U.S. Code § 1455 (d).

²²⁹ 16 U.S. Code § 1455 (d).

em 1971, antes mesmo da edição da CZMA pelo Congresso americano, e foi o resultado da opção que o Estado de Delaware fez em priorizar a preservação dos recursos costeiros sobre a industrialização desordenada.

Nesse sentido, a exposição de motivos da Lei:

It is hereby determined that the coastal areas of Delaware are the most critical areas for the future of the State in terms of the quality of life in the State. It is, therefore, the declared public policy of the State to control the location, extent and type of industrial development in Delaware's coastal areas. In so doing, the State can better protect the natural environment of its bay and coastal areas and safeguard their use primarily for recreation and tourism. Specifically, this chapter seeks to prohibit the construction of new heavy industry in its coastal areas beyond the heavy industry use sites defined in this chapter. The expansion of heavy industry beyond those sites is determined to be incompatible with the protection of that natural environment in those areas. While it is the declared public policy of the State to encourage the introduction of new industry into Delaware, the protection of the environment, natural beauty and recreation potential of the State is also of great concern. In order to strike the correct balance between these 2 policies, careful planning based on a thorough understanding of Delaware's potential and the State's needs is required. Therefore, control of industrial development in the coastal zone of Delaware through a permit system at the state level is called for. It is further determined that offshore bulk product transfer facilities represent a significant danger of pollution to the coastal zone, therefore bulk product transfer facilities are prohibited in the coastal zone, unless approved through a conversion permit at a heavy industry use site that had a docking facility or pier for a single industrial or manufacturing facility on or before June 28, 1971.²³⁰

²³⁰ 7 Del.C § 7001. (“Fica determinado que as áreas costeiras de Delaware são as áreas mais críticas para o futuro do Estado em termos de qualidade de vida. É, portanto, política pública declarada do Estado controlar a localização, extensão e tipo de desenvolvimento industrial nas áreas costeiras de Delaware. Ao fazê-lo, o Estado pode proteger melhor o ambiente natural de suas áreas costeiras e da baía e salvaguardar seu uso principalmente para recreação e turismo. Especificamente, este capítulo procura proibir a construção de uma nova indústria pesada em suas áreas costeiras além dos locais de uso da indústria pesada definidos neste capítulo. A expansão da indústria pesada além desses locais é considerada incompatível com a proteção do ambiente natural nessas áreas. Embora seja política pública declarada do Estado incentivar a introdução de novas indústrias em Delaware, a proteção do meio ambiente, a beleza natural e o potencial de recreação do Estado também são motivo de grande preocupação. Para encontrar o equilíbrio correto entre essas duas políticas, é necessário um planejamento cuidadoso, com base em uma compreensão completa do potencial de Delaware e das necessidades do Estado. Portanto, é necessário o controle do desenvolvimento industrial na zona costeira de Delaware através de um sistema de licenças no nível estadual. É ainda determinado que as instalações de transferência de produtos a granel ‘offshore’ representam um risco significativo de poluição para a zona costeira, portanto, as instalações de transferência de produtos a granel são proibidas na zona costeira, a menos que sejam aprovadas por meio de uma permissão de conversão em um local de uso da indústria pesada que possua uma doca ou cais para uma única instalação industrial ou de fabricação em ou antes de 28 de junho de 1971.”) Tradução nossa.

Para ser aprovada, a Lei enfrentou oposição significativa do mercado e de vários interesses políticos, como relata May:

The story behind the Act rivets. The Shell Oil Company set out to develop parts of the western shore of the Delaware River. Zapata Norness, a bulk shipping company, wanted to build a 300 acre island in the Delaware Bay to offload huge quantities of coal, iron ore, and other raw materials.

Others, however, had a more jaundiced view. In their view, the Delaware shoreline already bustled, brimmed wealth, and provided sustenance to millions of shorebirds, horseshoe crabs, commercially serviceable shell and finfish and shore mammals, and millions of tourists from around the globe.

Governor Peterson (a birder, along with his sons, of renown) was concerned about what Shell wanted and worked with citizen advocates throughout the state to write, advocate for the Delaware Coastal Zone. It was assiduously opposed by industrial developers in general, including the Shell Oil Co., and federal officials, including the Nixon administration. The law passed in 1971 by one vote on the back of a one-term governor. Today it is widely considered one of the First State's most important pieces of legislation, and has withstood the test of time.²³¹

A CZA define "zona costeira" como toda a área do estado, seja terra, água ou terra submersa, entre os limites territoriais do estado no rio Delaware, a baía de Delaware e o oceano Atlântico, e uma linha formada por determinadas rodovias e estradas estaduais.²³²

Nessas áreas, a Lei proíbe totalmente a instalação de atividades de "indústria pesada" que não estivessem em operação em 28 de junho de 1971,²³³ e define "indústria pesada" como a que envolve área superior a 20 acres (cerca de 8

²³¹ "A história por trás da lei é fascinante. A Shell Oil Company decidiu desenvolver partes da costa ocidental do rio Delaware. A Zapata Norness, uma empresa de transporte a granel, queria construir uma ilha de 300 acres na Baía de Delaware para descarregar grandes quantidades de carvão, minério de ferro e outras matérias-primas. Outros, no entanto, tinham uma visão mais cética. Na opinião deles, a costa de Delaware já movimentava, abarrotava riquezas e fornecia sustento a milhões de aves costeiras, caranguejos-ferradura, conchas e peixes comercialmente aproveitáveis e mamíferos costeiros, e milhões de turistas de todo o mundo. O governador Peterson (um observador de pássaros, juntamente com seus filhos) ficou preocupado com o que a Shell queria e trabalhou com advogados de todo o estado para escrever, defender a Zona Costeira de Delaware. Foi assiduamente contra desenvolvedores industriais em geral, incluindo a empresa Shell, e funcionários federais, incluindo a administração Nixon. A lei foi aprovada em 1971 por um voto às custas de um governador de um mandato. Hoje, é amplamente considerada um dos mais importantes atos legislativos do Primeiro Estado e resistiu ao teste do tempo." (MAY, James R. **Coastal Zone Anniversary**: Jim May's Remarks. June 27, 2014. Tradução nossa).

²³² 7 Del.C § 7002(i).

²³³ 7 Del.C § 7003.

hectares), e empregue determinadas espécies de equipamentos descritos na lei.²³⁴ Exemplos de indústria pesada são refinarias de petróleo, usinas de fabricação de aço, usinas de papel celulósico, e fábricas de produtos químicos, como complexos petroquímicos. Exemplos de atividades não incluídas na definição de "indústria pesada" são fábricas de vestuário, montadoras de automóveis e estabelecimentos de fabricação de joias e artigos de couro, e instalações em área inferior a 20 acres, consistindo de armazéns, estruturas de reparação e manutenção de equipamentos, áreas de armazenamento aberto, edifícios de escritórios e comunicações, heliportos, espaços de estacionamento e outras estruturas de serviços ou suprimentos necessárias para a transferência de materiais e trabalhadores para apoiar operações de pesquisa, exploração e desenvolvimento "offshore".²³⁵

Já outras atividades industriais são permitidas mediante licença, como a ampliação de "indústria pesada" existente até o advento da Lei,²³⁶ instalações de transferência de produtos a granel e outros usos "não-conformes".²³⁷ A CZA também exige licença para a construção de dutos ou instalações de ancoragem servindo como instalações de transferência de produtos a granel "offshore", se essas

²³⁴ Em uma ação julgada pela Suprema Corte de Delaware (*Coastal Barge Corp. v. Coastal Zone Indus. Control Bd.*, 492 A.2d 1242 (1985)), um operador de balsas apresentou um pedido ao Departamento de Recursos Naturais e Controle Ambiental referente à aplicabilidade da CZA à sua proposta operação de aclimatação de carvão para transferir carvão de embarcação para embarcação na baía. O Departamento entendeu que a operação não estava proibida pela Lei e várias associações apelaram ao Conselho de Controle Industrial da Zona Costeira ("Coastal Zone Industrial Control Board"). O Conselho acolheu o recurso e o operador de balsas recorreu. O Superior Tribunal de Delaware manteve a decisão do Conselho. O operador de balsas apelou ao Supremo Tribunal de Delaware, que considerou que: (1) a operação proposta envolveu uma instalação portuária; (2) as embarcações seriam consideradas "ilhas artificiais"; (3) O termo "embarcação para instalação terrestre" ("vessel to onshore facility") usado na CZA para definição de "instalação de transferência de produtos a granel" era ambíguo; (4) O mesmo termo ("vessel to onshore facility") inclui transferências de embarcação para embarcação para fins de definição de uma instalação de transferência de produto a granel; e (5) a operação proposta foi proibida pela CZA. Portanto, o recurso foi rejeitado.

²³⁵ 7 Del.C § 7002(d).

²³⁶ Em uma ação julgada pela Suprema Corte de Delaware (*Sierra Club Citizens Coalition, Inc. v. Tidewater Environmental Services, Inc.*, 51 A.3d 463 (2012)), grupos ambientalistas pediram revisão da decisão do Conselho de Controle Industrial da Zona Costeira que manteve permissão emitida pelo Departamento de Recursos Naturais e Controle Ambiental para construção de instalações de tratamento de águas residuais que ocupariam muitos hectares dentro da área protegida pela CZA. O Superior Tribunal de Delaware manteve a decisão do Conselho e os grupos ambientalistas recorreram ao Supremo Tribunal do Estado, que considerou que: 1) a instalação não era considerada uma "indústria pesada" nos termos da CZA, portanto não era proibida pela Lei; e 2) a instalação não significava "manufatura" ("manufacturing use") nos termos da CZA, e nesse ponto alterou a decisão do Tribunal Superior.

²³⁷ 7 Del.C § 7004.

instalações atenderem apenas a instalações "onshore", bem como estação de tratamento de esgoto ou usina de reciclagem.²³⁸

Os pedidos de licença, que devem ser acompanhados por uma "Declaração de Impacto Ambiental" (EIS), são enviados para análise ao Departamento de Recursos Naturais e Controle Ambiental (DNREC).²³⁹ O objetivo do processo de concessão de licenças é determinar se um projeto pode resultar em qualquer impacto negativo na zona costeira, assim como estabelecer "cláusulas de permissão" para compensar qualquer impacto ao meio ambiente.²⁴⁰ O intento de qualquer pedido de licença aprovado é a "melhoria ambiental" na zona costeira. Para determinar se o projeto resultará em tal melhoria, o DNREC avalia: (1) "Impacto ambiental", (2) "Efeito econômico", (3) "Efeito estético", (4) "Número e tipo de instalações de apoio necessário e o impacto de tais instalações em todos os fatores listados na Lei", (5) "Efeito sobre as áreas vizinhas", e (6) "Planos abrangentes do condado e dos municípios para o desenvolvimento e/ou conservação de áreas sob sua jurisdição."²⁴¹ A avaliação do DNREC deve considerar ainda os "impactos ambientais diretos e cumulativos" da proposta.

Em resumo, embora pioneira, a CZA de Delaware limitou-se a proibir, na zona costeira do estado, atividades industriais consideradas "pesadas" e, portanto, presumidamente poluentes, bem como exigir licença para outros tipos de indústrias. Nada mencionou sobre ocupação e desenvolvimento comercial e residencial nas áreas costeiras.

3.1.2.3.1 "Beach Preservation Act"

Pouco tempo depois da edição da CZA, o Estado de Delaware editou, em 1972, a denominada "Beach Preservation Act"²⁴² (Lei de preservação da praia), com o objetivo de aprimorar, preservar e proteger as praias públicas e privadas do

²³⁸ MAY, James R; MYERS, Wendy L. It is still not a shore thing: environmental improvement and industrial uses of Delaware's coastal zone. **Delaware Lawyer**, volume 17, number 1. Spring, 1999, p. 21.

²³⁹ 7 Del.C § 7005.

²⁴⁰ 7 Del.C § 7004(b).

²⁴¹ 7 Del.C § 7004(b).

²⁴² 7 Del. C. Pt. VII, Ch. 68. Disponível em: <https://delcode.delaware.gov/title7/c068/index.shtml>. Acesso em: 17 jan. 2020.

estado. As praias foram declaradas recursos naturais importantes para o lazer e proteção das pessoas e propriedades contra tempestades, assim como um recurso econômico importante para o povo do estado.

A Lei definiu o termo “praia” como a área de 1.000 pés (304,8 metros) em direção à terra e de 2.500 pés (762 metros) em direção ao mar, contados a partir da linha de preamar média.²⁴³ Nessa extensão de mais de um quilômetro, abrangendo oceano e terra firme, o desenvolvimento e a ocupação devem ser realizados com a devida consideração às forças naturais que os impactam e à natureza dinâmica de suas características naturais.

A Lei também estabeleceu uma “linha de construção” (*building line*), isto é, um traçado paralelo à costa onde é proibido qualquer tipo de construção sem prévia licença do Poder Público. A linha é variável conforme a região e as características locais, e está prevista em mapas elaborados pelo DNREC, respeitando-se as estruturas já existentes no local na época da edição da Lei.²⁴⁴

Na prática, a área definida legalmente como “praia” é cortada por uma linha imaginária, onde, na parte em direção ao mar, é vedado qualquer tipo de construção, modificação ou reforma sem prévia licença do DNREC. Na parte em direção à terra construções são permitidas desde que autorizadas por “carta de aprovação” do DNREC.²⁴⁵

Para conceder a autorização, o DNREC exige que a obra esteja em conformidade com regulamentos de proteção e uso das praias, os quais visam não apenas a preservação das praias e das dunas como recursos naturais, mas também a proteção das construções contra tempestades, evitando, por exemplo, danos aos sistemas sépticos em áreas de risco²⁴⁶.

²⁴³ 7 Del. C. § 6802(1).

²⁴⁴ 7 Del. C. § 6802(4). Os mapas estão disponíveis em: <http://www.dnrec.delaware.gov/swc/Shoreline/Pages/ShorelineConstruction.aspx>. Acesso em: 17 jan. 2020.

²⁴⁵ 7 Del. C. § 6805.

²⁴⁶ Disponível em: http://www.dnrec.delaware.gov/swc/Shoreline/Documents/designing_septic_systems_coastal_areas.pdf. Acesso em: 17 jan. 2020.

O Departamento também fornece guias de boas práticas de construção, que levam em consideração as características desses locais. Disponibiliza, por exemplo, um “manual de construção costeira” elaborado pela “Federal Emergency Management Agency” (FEMA)²⁴⁷, que descreve princípios e práticas de planejamento, localização, projeto, construção e manutenção de residências em zona costeira.

Do mesmo modo, recomenda práticas de construções ecológicas (*green building practices*), por meio de manuais que buscam compatibilizar projetos sustentáveis com estruturas que mantenham sua integridade durante eventos de risco natural.²⁴⁸

Interessante notar, nesse aspecto, que as justificativas apresentadas pelo legislador de Delaware para as restrições de ocupação nas praias referem-se menos à proteção da fauna e da flora locais e mais aos riscos patrimoniais e pessoais em situação de desastre natural, como enchentes e tempestades, caso as dunas sejam removidas e a paisagem alterada. Ou seja, confere-se importância à preservação da paisagem costeira e das dunas frontais na medida em que são atributos essenciais para a integridade física das pessoas e do patrimônio público e privado, denotando uma visão essencialmente antropocêntrica do direito ambiental. A proteção aos demais atributos ecológicos ocorre apenas reflexamente.²⁴⁹

²⁴⁷ Disponível em: <https://www.fema.gov/media-library/assets/documents/3293?id=1671>. Acesso em: 17 jan. 2020.

²⁴⁸ Disponível em: <https://www.fema.gov/media-library/assets/documents/19750>. Acesso em: 17 jan. 2020.

²⁴⁹ No âmbito judicial, decisão da Suprema Corte de Delaware (*Olney v. Cooch*, 425 A.2d 610 (Del. 1981)) reformou decisão do Tribunal Superior, que havia cancelado uma permissão dada pelo DNREC para construção de uma residência defronte ao mar. Os vizinhos haviam questionado junto ao Departamento a falta de comprovação de que a obra não afetaria sua segurança pessoal e de suas propriedades. Porém, segundo a Suprema Corte, o projeto apresentado ao DNREC estabelecia requisitos de elevação da estrutura nas estacas para suportar danos causados por tempestades, e os planos de construção dispunham sobre proteção adequada contra tempestades. Na opinião do tribunal, tais constatações cumpriram a regulamentação aplicável à matéria. Citando precedente (*Atlantis I Condo. Asso. v. Bryson*, 403 A.2d 711 (Del. 1979)), a Corte esclareceu: “the primary purpose of Section 4.02 is to insure that all new construction on the beach is capable of withstanding the inevitably damaging storms of the future [in the] requirement that the construction provide ‘adequate protection against the design storm’ [...]” (“O objetivo principal da Seção 4.02 é garantir que todas as novas construções na praia sejam capazes de suportar as tempestades inevitavelmente prejudiciais do futuro [na] premissa de que a construção forneça ‘proteção adequada contra a tempestade projetada[...].’ - tradução nossa).

Percebe-se, de todo modo, uma preocupação de, juntamente com a preservação dos ecossistemas de praias e dunas, não retirar completamente a possibilidade de ocupação dessas áreas, desde que as construções sejam acompanhadas de propósitos sustentáveis e seguras contra desastres naturais, condições a serem previamente analisadas pelo Poder Público.

Assim, ao lado de exigências voltadas à segurança patrimonial e pessoal, em vez de vedar terminantemente construção residencial na orla, emerge a possibilidade de acrescentar condicionantes de localização, projeto e construção direcionadas à sustentabilidade da ocupação, como a utilização de painéis solares ou fotovoltaicos, aproveitamento de água da chuva, sistema adequados e seguros de esgotamento sanitário, “telhados verdes”, reciclagem, além de restrição ao tipo e quantidade de material empregado na obra. O chamado “greenbuilding”, no dizer de Juarez Freitas²⁵⁰, ilustra a dimensão ambiental da sustentabilidade, de modo que as construções sustentáveis “têm de ser fortemente incentivadas pelas políticas públicas” e constantemente atualizadas com as mais avançadas tecnologias “verdes”.

Para ser levada a sério, esta proposta depende de uma análise pragmática do direito, interpretando-se as normas com olhos no contexto dos fatos e nas consequências práticas de sua aplicação.

3.2 PRAGMATISMO AMBIENTAL

3.2.1 Ética ambiental

Seja de caráter individual ou coletivo, as pessoas enfrentam cotidianamente dilemas morais concernentes à proteção do meio-ambiente.

Costuma-se dizer que é moralmente errado que os seres humanos poluam e destruam parte do ambiente natural e consumam desmedidamente os recursos naturais do planeta. Se isso está errado, é simplesmente porque um ambiente sustentável é essencial para o bem-estar humano (presente e futuro) ou tal comportamento também está errado porque o ambiente natural e seu conteúdo têm certos valores em si mesmos, de modo que esses valores devem ser respeitados e

²⁵⁰ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 72.

protegidos em qualquer caso? Em outras palavras, a proteção ambiental é um fim em si mesma ou só faz sentido se visar à qualidade do meio ambiente para a vida humana das gerações presentes e futuras?

Suponha-se que abater javalis ou derrubar árvores seja necessário para a proteção da integridade de um determinado ecossistema. Essas ações serão moralmente permissíveis ou mesmo necessárias? É moralmente aceitável que o desenvolvimento econômico de países não industrializados seja obtido a custo da degradação ambiental? Há um nível aceitável para isso? É correto os países industrializados, que enriqueceram às custas do uso de seus recursos naturais, exigirem dos países em desenvolvimento a proteção ambiental acima do progresso? A proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de natureza coletiva, pode ceder, em determinados casos, a interesses individuais, igualmente protegidos?

São várias as indagações que a ética ambiental busca investigar, ao estudar, como subdisciplina da filosofia, a relação moral dos seres humanos com o valor e o status moral do ambiente e de seus conteúdos não humanos.²⁵¹

Diferentemente da moral, que se refere à escala de valores de cada pessoa, a ética “consiste no conjunto de parâmetros valorativos convergentes em determinado grupo de pessoas ou comunidade individualmente identificável, de modo a orientar e delimitar as deliberações tomadas perante o agrupamento.”²⁵²

Nesse sentido, é possível dizer que as perspectivas éticas ocidentais tradicionais são antropocêntricas ou centradas no ser humano, pois elas atribuem valor intrínseco unicamente aos seres humanos, ou ao menos atribuem uma quantidade significativamente maior de valor intrínseco ao humano, de modo que a

²⁵¹ BRENNAN, Andrew; LO, Yeuk-Sze. **Environmental Ethics**. The Stanford Encyclopedia of Philosophy. Winter, 2016. Disponível em: <https://plato.stanford.edu/archives/win2016/entries/ethics-environmental/>. Acesso em 19 jan. 2020.

²⁵² ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. **Curso de filosofia jurídica**. Florianópolis: Empório do Direito, 2016, p. 324.

proteção ou promoção de interesses ou bem-estar das pessoas à custa de coisas não humanas acaba por ser quase sempre justificada.²⁵³

Mesmo após o surgimento da ética ambiental como uma subdisciplina da filosofia, alguns teóricos não veem necessidade de desenvolver novas teorias não antropocêntricas. Em vez disso, defendem o que pode ser chamado de “antropocentrismo esclarecido”²⁵⁴, isto é, a visão de que todos os deveres morais que temos em relação ao meio ambiente derivam de nossos deveres diretos para com seus habitantes humanos. O objetivo prático da ética ambiental, sob esse prisma, é fornecer bases morais para políticas sociais destinadas a proteger o meio ambiente e remediar a degradação ambiental. O antropocentrismo esclarecido é suficiente para esse propósito prático e talvez ainda mais efetivo na produção de resultados pragmáticos em termos de formulação de políticas públicas do que as teorias não-antropocêntricas²⁵⁵, visto que, em última instância, todos os valores expressos em tomadas de decisão na área ambiental são valores humanos, manifestados e experimentados pelos seres humanos.²⁵⁶

Assim, defende-se que a ética ambiental deve desenvolver para si uma metodologia de pragmatismo ambiental, alimentada pelo reconhecimento de que os debates teóricos são problemáticos para o desenvolvimento das políticas ambientais.

Desse modo, do ponto de vista da ética ambiental, o pragmatismo propõe que os problemas ambientais devem ser entendidos como o resultado do

²⁵³ BRENNAN, Andrew; LO, Yeuk-Sze. **Environmental Ethics**. The Stanford Encyclopedia of Philosophy. P. 1.

²⁵⁴ Edward Winberley e Scott Pellegrino utilizam o termo “antropocentrismo necessário”, argumentando que, na perspectiva de seres humanos que vivem “dentro” do mundo, somos biologicamente, psicologicamente, socialmente e ecologicamente forçados a, no fim das contas, perceber o mundo ao nosso redor em termos de percepções, pensamentos, valores e cultura humanas. (WIMBERLEY, Edward T.; PELLEGRINO, Scott. **Ecopragmatics**. Champaign, Illinois: Common Ground Publishing, 2014. Versão Kindle, posição 537).

²⁵⁵ BRENNAN, Andrew; LO, Yeuk-Sze. **Environmental Ethics**. The Stanford Encyclopedia of Philosophy. P. 2.

²⁵⁶ MINTEER. Ben A. **Refounding environmental ethics: pragmatism, principle and practice**. Filadélfia: Temple University Press, 2012. Posição 1840. Versão Kindle.

fracasso coletivo em adotar métodos experimentais e uma visão tolerante e inclusiva a longo prazo da gama de valores humanos e ambientais.²⁵⁷

O desafio de uma ética ambiental pragmática, nesse modelo de ação e política de conservação, é guiar mudanças ambientais aceitáveis em uma ordem ecológica cada vez mais dinâmica, ao mesmo tempo em que fornece restrição moral suficiente à modificação destrutiva da natureza pelo homem.²⁵⁸

3.2.2 Pragmatismo

O pragmatismo, por vezes chamado de “pragmatismo americano”²⁵⁹, surgiu como uma escola de pensamento filosófico por volta do início do século XX. Os primeiros grandes pragmatistas foram Charles S. Peirce, William James, Josiah Royce, John Dewey e George Herbert Mead. Para os pragmatistas, não há crenças inatas, intuições ou certezas sobre os quais o conhecimento é construído, ou sobre os quais a verdade ou o significado dos conceitos podem ser analisados. Dizer que uma crença é verdade, segundo William James, é dizer que a crença é bem sucedida em fazer sentido no mundo e não é contrariada pela experiência.²⁶⁰

Edward Wimberley e Scott Pellegrino assim sintetizam o pensamento de William James:

A pragmatist turns his back resolutely and once for all upon a lot of inveterate habits dear to professional philosophers. He turns away from abstraction and insufficiency, from verbal solutions, from bad a priori reasons, from fixed principles, closed systems, and pretended absolutes and origins. He turns towards concreteness and adequacy, towards facts, towards action, and towards power. That means the empiricist temper regnant, and the rationalist temper sincerely given up. It means the open air and possibilities of nature, as against dogma, artificiality and the pretense of finality in truth. (James, 1907, p. 36) Consequently for James, pragmatism in a nutshell involves: The attitude of looking away from first things, principles, 'categories,'

²⁵⁷ MINTEER, Ben A. **Refounding environmental ethics: pragmatism, principle and practice.** Posição 225. Versão Kindle.

²⁵⁸ MINTEER, Ben A. **Refounding environmental ethics: pragmatism, principle and practice.** Posição 271. Versão Kindle.

²⁵⁹ PARKER, Kelly A. **Pragmatism and environmental thought.** In: LIGHT, Andrew; KATZ, Eric (editores). *Environmental pragmatism.* New York: Routledge, 1996, p. 22.

²⁶⁰ PARKER, Kelly A. **Pragmatism and environmental thought.** p. 22.

supposed necessities; and of looking towards last things, fruits, consequences, facts. (James, 1907, p. 32)²⁶¹

Em síntese, o pragmatismo rejeita a ideia de debates conceituais abstratos, que considera desconexos da realidade, e valoriza a análise das consequências sociais e aplicações práticas de determinado conceito, a fim de alcançar seu significado. O pragmatismo não se ocupa com os princípios ou motivos para a tomada de decisão, mas com suas consequências práticas e resultados.

Nesse contexto, a filosofia pragmática surge como forma diferente de formular a questão a ser resolvida. Enquanto para filosofia fundacional, que se baseia no conceito de crenças básicas ou fundamentos para a construção do conhecimento, o problema é “como eu aplico minha teoria a esta questão?”, para o pragmático o problema é “como resolvo uma disputa entre interesses conflitantes de uma maneira que seja consistente com nossos ideais políticos?”.²⁶² O mérito desta filosofia, portanto, é derrubar abstrações filosóficas que impedem as pessoas de responder a seus problemas reais com a criatividade e a vitalidade imaginada por James.²⁶³ Em outras palavras, “pragmatism suggests less the image of the philosopher's armchair than it does the craftsman's workbench”,²⁶⁴ isto é, destina-se àqueles que de fato “colocam a mão na massa” e pretendem resolver problemas reais.

3.2.3 Pragmatismo jurídico

²⁶¹ “Um pragmatista vira as costas resolutamente e de uma vez por todas contra muitos hábitos inveterados, queridos pelos filósofos profissionais. Ele se afasta da abstração e da insuficiência, das soluções verbais, das razões ruins ‘a priori’, dos princípios fixos, dos sistemas fechados e dos pretensos absolutos e origens. Ele se volta para a concretude e adequação, para os fatos, para a ação e para o poder. Isso significa o temperamento empirista reinante e o temperamento racionalista sinceramente abandonado. Significa o ar livre e as possibilidades da natureza, contra dogmas, artificialidades e a pretensão de finalidade na verdade. (James, 1907, p. 36) Consequentemente, para James, o pragmatismo em poucas palavras envolve: A atitude de desviar o olhar das primeiras coisas, princípios, 'categorias', supostas necessidades; e de olhar para as últimas coisas, frutos, consequências, fatos. (James, 1907, p. 32).” (WIMBERLEY, Edward T.; PELLEGRINO, Scott. **Ecopragmatics**. Champaign, Illinois: Common Ground Publishing, 2014. Versão Kindle, posição 612. Tradução nossa).

²⁶² THOMPSON, Paul B. **Pragmatism and policy: the case of water**. In: LIGHT, Andrew; KATZ, Eric (editores). *Environmental pragmatism*. New York: Routledge, 1996, p. 200.

²⁶³ THOMPSON, Paul B. **Pragmatism and policy: the case of water**. p. 202.

²⁶⁴ “pragmatismo sugere menos a imagem da poltrona do filósofo do que a bancada do artesão.” (MINTTEER, Ben A. **The landscape of reform: civic pragmatism and environmental thought in America**. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2006. Versão Kindle. Posição 89. Tradução nossa).

Ao longo da história do direito, houve dois grandes paradigmas que buscaram explicar o conceito de norma jurídica: jusnaturalismo e positivismo jurídico. O primeiro ruiu diante da formação do estado moderno e da ampliação da codificação escrita, que exigiram maior confiabilidade e previsibilidade na aplicação da norma. O segundo, do mesmo modo, passou a ser objeto de severas críticas, baseadas principalmente na ideia de que o sistema jurídico não é composto exclusivamente de regras, pois também se verifica a existência de princípios e de análise econômica do direito, por exemplo. Critica-se igualmente a noção do ordenamento jurídico como uma pirâmide escalonada de regras, bem como a ideia da dedução lógica ou da subsunção para a aplicação do direito.²⁶⁵

Em resposta a estas críticas, surgiram variadas correntes pós-positivistas, representadas por um movimento heterogêneo que abarca diversas linhas de pensamento.

Alguns autores deste movimento se atêm aos valores, à interpretação axiológica do sistema, sendo por isso chamados de substancialistas, como, por exemplo, Ronald Dworkin. Para seus defensores, importa o motivo subjacente da decisão, ou seja, seu princípio ético.²⁶⁶

Corrente intermediária pós-positivista entende que o que devem prevalecer não são exatamente os motivos ou as consequências para a tomada da decisão, sendo necessário estabelecer um procedimento em que todos os pontos de vista são levados em consideração. Esta corrente é denominada procedimentalista e é defendida, por exemplo, por Robert Alexy.²⁶⁷

Corrente diametralmente oposta não se preocupa com os princípios ou motivos da decisão, mas com suas consequências e resultados, por isso denominada de pragmatismo jurídico, cujo nome mais destacado na atualidade é Richard Posner.

²⁶⁵ ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. **Curso de filosofia jurídica**. P. 187.

²⁶⁶ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

²⁶⁷ ALEXY, Robert. **On the concept and the nature of law**. Ratio Juris, Oxford, v. 21, n. 3, 2008, p. 281-299.

Segundo este autor, os métodos apropriados de investigação são aqueles que facilitam a tomada de decisão pragmática: os métodos da ciência social e do senso comum. Defende que as pessoas que fazem argumentos filosóficos sobre por que devemos alterar nossas crenças morais ou comportamentos estão desperdiçando seu tempo se o que querem fazer é alterar essas crenças e o comportamento que as crenças poderiam influenciar.

Na opinião de Posner²⁶⁸, até que os juízes adquiram uma base de conhecimento melhor, as limitações da teoria moral e constitucional fornecem um argumento convincente para o autocontrole judicial. Segundo o autor:

Os acadêmicos constitucionais ajudariam mais os tribunais e a sociedade se não examinassem os processos e doutrinas constitucionais à luz do que se tem sob o *status* da teoria nos círculos jusfilosóficos, mas sim à luz do contexto social das questões constitucionais, de suas causas, seus custos e suas consequências.

Posner²⁶⁹ argumenta que a filosofia, especialmente a filosofia do pragmatismo, incita a dúvida, e a dúvida incita a investigação, tornando um juiz menos dogmático, mais pragmático, ou, pelo menos, de mente aberta. Segundo ele, os juízes pragmáticos sempre tentam fazer o melhor que podem para o presente e o futuro, sem a obrigação de garantir coerência principiológica com o que foi decidido no passado. Nesta interpretação, a diferença entre um juiz pragmático e um juiz positivista no sentido forte do termo (aquele que acredita a lei é um sistema de regras estabelecido pelo legislador e meramente aplicada por juízes) é que, enquanto este está preocupado em assegurar a coerência com as decisões anteriores, o primeiro preocupa-se em garantir coerência com o passado apenas na medida em que decidir de acordo com o precedente pode ser o melhor método para produzir os melhores resultados para o futuro.

Em outras palavras, o juiz pragmático busca a melhor decisão considerando as necessidades presentes e futuras, sem se vincular ao passado. Não que deseje simplesmente ignorar a lei e a jurisprudência, o que seria equivocado, já que, primeiro, estas são muitas vezes repositórios de conhecimento e

²⁶⁸ POSNER, Richard A. **A problemática da teoria moral e jurídica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. Prefácio, p. XII.

²⁶⁹ POSNER, Richard A. **A problemática da teoria moral e jurídica**. P. 381.

de sabedoria, e, segundo, o desvio daquelas pode ter consequências negativas ao gerar insegurança jurídica. Porém, ao ter que optar entre fazer justiça no caso concreto, de um lado, ou manter a segurança jurídica e a previsibilidade do direito, de outro, o juiz pragmático prioriza os fatos e a decisão que considera mais justa para resolver a disputa.

Assim, embora tanto o juiz positivista quanto o pragmático estejam interessados nas fontes do direito e nos fatos, o positivista parte das fontes e lhes atribui um peso maior, ao passo que o pragmático parte dos fatos e lhes atribui um peso maior. Desse modo, “O juiz pragmático acredita que o futuro não deve ser escravo do passado, mas não está obrigado a encarar determinados conjuntos de dados como diretrizes para a tomada de decisão que terá melhores efeitos para o futuro.”²⁷⁰

Ainda nas palavras de Posner²⁷¹:

[...] o juiz pragmatista encara a jurisprudência, a legislação e o texto constitucional sob dois aspectos: como fontes de informações potencialmente úteis sobre o provável melhor resultado no caso sob exame e como marcos que ele deve ter o cuidado de não obliterar nem obscurecer gratuitamente, pois as pessoas os tomam como pontos de referência. Porém, como vê essas “fontes” somente como fontes de informação e como restrições parciais à sua liberdade de decisão, ele não depende delas para encontrar o princípio que lhe permite decidir um caso verdadeiramente inusitado. Recorre, antes, a fontes que tenham relação direta com a sabedoria da norma que se pede que ele confirme ou modifique.

Conquanto este autor americano escreva em um contexto de “common law”, onde os precedentes também são considerados lei (“case law”), ao lado da legislação propriamente dita (“statutory law”), suas ideias também podem ser estudadas sob o prisma da “civil law”, onde, primeiro, a valorização dos precedentes é cada vez mais visível,²⁷² e, segundo, é garantida ao aplicador da lei a autonomia

²⁷⁰ POSNER, Richard A. **A problemática da teoria moral e jurídica**. p. 392.

²⁷¹ POSNER, Richard A. **A problemática da teoria moral e jurídica**. p. 382.

²⁷² De acordo com o art. 927 do CPC, “Os juízes e os tribunais observarão: I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; II - os enunciados de súmula vinculante; III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional; V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.”

para interpretá-la de forma a garantir o melhor resultado no caso concreto, mesmo sem desbordar das balizas impostas pelo legislador.

Posner²⁷³ adverte, nesse ponto, que pragmatismo judicial não é sinônimo de “preguiça intelectual”, por ser “muito mais fácil reagir visceralmente a um litígio do que analisá-lo”. O juiz pragmático não toma decisões inopinadas, sem reflexão, baseadas em achismos, mas “deve levar em conta todas as fontes do direito e os argumentos jurídicos pertinentes a determinada causa”. Pelo contrário, o menor esforço intelectual pode vir de uma decisão puramente formalista, que encaixa a lide na lei e na jurisprudência postas, sem refletir sobre os fatos e as consequências daquela decisão específica, deixando de gerar, muitas vezes, a almejada pacificação social.

Ao se aposentar no cargo de juiz federal em 2017, Richard Posner polemizou ao revelar seu posicionamento extremamente pragmático:

I pay very little attention to legal rules, statutes, constitutional provisions. [...] A case is just a dispute. The first thing you do is ask yourself—forget about the law—what is a sensible resolution of this dispute? The next thing [...] is to see if a recent Supreme Court precedent or some other legal obstacle stood in the way of ruling in favor of that sensible resolution. And the answer is that's actually rarely the case. When you have a Supreme Court case or something similar, they're often extremely easy to get around.²⁷⁴

De todo modo, mesmo sem se ater a extremismos, o pensamento pragmático de Posner possui inegável valor na construção da atividade judicial, pois rejeita a ideia de que o direito não é direito a menos que seja constituído por normas, já que este método de análise conceitual não é pragmático. Uma lei deve ser interpretada de modo a garantir as consequências práticas desejadas, dispensando a interpretação literal se esta leva a resultados absurdos. Os juízes,

²⁷³ POSNER, Richard A. **A problemática da teoria moral e jurídica**. p 415.

²⁷⁴ “Presto pouca atenção aos regulamentos, leis, disposições constitucionais. [...] Um caso é apenas uma disputa. A primeira coisa que você faz é se perguntar - esqueça a lei - qual é a solução sensata para essa disputa? A próxima coisa [...] é ver se um precedente recente da Suprema Corte ou algum outro obstáculo legal se pôs no caminho de decidir em favor dessa solução sensata. E a resposta é que, na verdade, raramente é esse o caso. Quando você tem um caso na Suprema Corte ou algo semelhante, geralmente é extremamente fácil de contornar.” (The New York Times. **An Exit Interview with Richard Posner, Judicial Provocateur**, 11/09/2017. Disponível em <https://www.nytimes.com/2017/09/11/us/politics/judge-richard-posner-retirement.html> . Acesso em 19 jan. 2020. Tradução nossa).

assim, devem evitar se envolver em disputas que não têm significado prático, mas apenas teórico, pois, em muitos casos, o melhor que o juiz pode fazer pelo presente e o futuro é insistir em que as rupturas com o passado sejam devidamente consideradas.

Em resumo, para Posner²⁷⁵, o pragmatismo não dirá o que é melhor, mas, desde que exista um bom grau de consenso entre os juízes, pode ajudá-los a buscar os melhores resultados, livres de dúvidas filosóficas.

3.2.4 Pragmatismo e jurisdição ambiental

A tomada de decisão relacionada ao meio ambiente não é, muitas vezes, simples. Não raro as decisões em matéria ambiental envolvem uma complexa rede de julgamentos científicos, econômicos e normativos. Embora a proteção ambiental esteja enraizada na cultura contemporânea, já que, em última análise, envolve a preservação da vida humana, presente e futura, é forçoso admitir que, em algum momento, o custo de proteger o meio ambiente excede o benefício. Neste caso, não há como escapar de escolhas difíceis a respeito de quando sacrificar valores ambientais por outras preocupações urgentes. Neste ponto é que a teoria pragmática do direito pode contribuir na tomada de decisão em casos difíceis.²⁷⁶

A incerteza científica que muitas vezes paira sobre a tomada de decisão em matéria ambiental não é o único obstáculo a ser enfrentado. É preciso identificar, por exemplo, se o custo de estabelecer determinada norma ambiental compensa os benefícios perseguidos, devendo prevalecer sobre outros direitos de mesma estatura, como propriedade privada e desenvolvimento econômico e social. Nesta situação, é necessário discernir se é válida uma presunção em favor da

²⁷⁵ POSNER, Richard A. **A problemática da teoria moral e jurídica**. p. 415.

²⁷⁶ Sobre a diferença entre casos “fáceis” e casos “difíceis” em matéria ambiental, Rogerio Barros Sganzerla sustenta que “Nos primeiros, o custo de buscar uma solução além daquela formalista é alto, em razão de trazer problemas sistêmicos e uma solução eficiente já ser aquela trazida pela norma descritiva. Questões ambientais poderiam ser casos fáceis? Ao que parece, não se encaixam nesse perfil. A maioria das questões envolve o desmatamento de grandes áreas, a alteração da vida de várias vidas rurais, um vazamento num rio que afeta diversas comunidades, etc. Tratar questões ambientais, tendo em vista a complexidade do tema e sua influência humana seria, em tese, um caso mais delicado do que a aplicação simples e pura do direito (quando há). Assim, o custo de procurar uma alternativa melhor do que o formalismo é, em tese, tentador.” (SGANZERLA, Rogerio Barros. **O perfil pragmático na tomada de decisão de políticas ambientais**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=e1924e8eb7307403>. Acesso em: 29 jan. 2020).

proteção ao meio ambiente ou se se deve partir de uma posição neutra, nem contra nem a favor da preservação. Mais ainda, quanto se pode exigir de sacrifício da geração atual em prol de um benefício ambiental futuro, às vezes incerto, e se a precaução é um ingrediente legítimo diante do grau de incerteza científica.

A análise econômica destas questões pode ser útil, mas não é determinante, uma vez que a eficiência econômica não deve ser tomada como ponto de partida para o estabelecimento de políticas ambientais. Uma simples análise custo-benefício não é suficiente na análise da questão, pois não é possível estabelecer um valor econômico quando os valores em conflito possuem naturezas tão distintas.

A análise do custo-benefício, nesse caso, vai além da simples noção de que se deve tentar obter um determinado nível de qualidade ambiental com a menor despesa possível. Em vez disso, na análise do custo-benefício, o custo se torna um fator na definição da meta de qualidade ambiental.

Sob este ponto de vista, a abordagem pragmática das questões ambientais não significa que se deve rejeitar regras ou princípios na tomada de decisão, ou que se deve confiar apenas na intuição, mas que o resultado ou consequências socialmente desejadas não são obtidos exclusivamente das regras em si mesmas, ou da repetição de decisões tomadas no passado. Ficar preso ao passado ou à jurisprudência dominante mostra-se ainda mais problemático em matéria ambiental, na qual o conhecimento e a tecnologia evoluem com rapidez. Na prática, o analista do custo-benefício precisa tomar decisões técnicas que acabam por envolver também questões éticas.²⁷⁷

Não há dúvida, por outro lado, dos compromissos ambientais assumidos pela sociedade contemporânea, inclusive em proteção e respeito às gerações que estão por vir. Nesse contexto, não contraria o pragmatismo a adoção de um ponto de partida ou de um patamar mínimo (“baseline”, para Farber²⁷⁸) de proteção ambiental na análise de casos difíceis, em vez de uma fictícia

²⁷⁷ FARBER, Daniel A. **Eco-pragmatism: making sensible environmental decisions in an uncertain world**. Chicago: The University of Chicago Press, 1999, p. 10.

²⁷⁸ FARBER, Daniel A. **Eco-pragmatism: making sensible environmental decisions in an uncertain world**. p. 114.

“neutralidade” de valores. É uma escolha legislativa que deve ser respeitada e cumprida, mas temperada com a análise do custo-benefício como um teste de razoabilidade.

De fato, dado o comportamento humano, não é realista esperar o cumprimento de regras ambientais excessivas e desproporcionais aos benefícios, mesmo que futuros. As pessoas não estão dispostas a fazerem sacrifícios em prol de um futuro longínquo. Regras excessivas e desarrazoadas levam à insatisfação popular e ao descumprimento. Nesse cenário, a análise econômica, ainda que não seja o ponto de partida, deve ser levada em consideração na tomada de decisão, se o que se deseja é a implementação e o respeito à proteção ambiental a longo prazo.

Nessa mesma linha, o pensamento de Daniel Farber:

Our society has basic commitments, including one to environmental quality, and those commitments should form the baseline for analysis. These commitments are not boundless, and cost-benefit analysis may identify when continued attachment to them would be unreasonable in a particular case. But rather than approaching each case anew, we should start from the environmental norms that our society has unmistakably embraced.

In concrete terms, this analysis translates into strong reliance on the feasibility approach to regulation. This approach incorporates our societal commitment to environmental protection by requiring the strongest feasible efforts to obtain environmental quality. Besides being limited by notions of feasibility, environmental protection may also need to be qualified in another way. Although "feasible" in some sense of the word, achievement of an environmental goal may sometimes involve costs that are grossly disproportionate to any plausible benefit. Thus, cost-benefit analysis may serve as a useful backstop for feasibility analysis to handle these situations. We should always begin, however, with a presumption in favor of protecting the environment except where infeasible or grossly disproportionate to benefits.²⁷⁹

²⁷⁹ “Nossa sociedade tem compromissos básicos, inclusive com a qualidade ambiental, e esses compromissos devem formar um ponto de partida para a análise. Esses compromissos não são ilimitados e a análise de custo-benefício pode identificar quando o apego contínuo a eles não seria razoável em um caso específico. Mas, em vez de abordar cada caso novamente, devemos começar pelas normas ambientais que nossa sociedade claramente adotou. Em termos concretos, essa análise se traduz em forte confiança na abordagem de viabilidade da regulamentação. Essa abordagem incorpora nosso compromisso social com a proteção ambiental, exigindo os maiores esforços possíveis para obter qualidade ambiental. Além de ser limitada por noções de viabilidade, a proteção ambiental também pode precisar ser qualificada de outra maneira. Embora "viável" em algum sentido da palavra, o alcance de uma meta ambiental pode às vezes envolver custos desproporcionais a qualquer benefício plausível. Assim, a análise de custo-benefício pode servir como um pano de fundo útil para a análise de viabilidade para lidar com essas situações. Devemos sempre começar, no entanto, com uma presunção em favor da proteção do meio ambiente, exceto

Nesse ponto, é possível dizer que há uma presunção interpretativa em favor da proteção ambiental na análise do caso concreto, mas essa presunção é relativa. Se a escolha do ponto de partida repousa sobre o aspecto ambientalista da questão, os métodos para se afastar deste ponto de partida derivam do seu aspecto pragmático, o que pode ser chamado de “pragmatismo baseado no meio ambiente”, “pragmatismo ambiental”, ou “ecopragmatismo”.

O pragmatismo ambiental, nesse aspecto, apresenta-se como uma terceira via, ou um caminho intermediário, na oposição entre antropocentrismo e ecocentrismo em suas versões mais radicais, os quais tendem a simplificar um debate de tradição moral rica e complexa. Oferece-se como uma abordagem pluralista de valor e ação ambiental que acomoda tanto o uso prudente quanto a preservação da natureza, em vez de exigir uma escolha permanente entre “humanos primeiro” ou “natureza primeiro”.²⁸⁰ Representa um ambientalismo alternativo, baseado em uma tradição em geral humanista, mas atento aos valores não econômicos da natureza, sem necessariamente adotar uma visão ecocêntrica. Uma via alternativa, equilibrada e intermediária, distanciada do “tudo ou nada” na tomada de decisão ambiental, que compatibiliza os valores ambientais com outros compromissos sociais.

Na visão de Rogerio Barros Sganzerla:²⁸¹

[...] o Meio Ambiente já é garantia Constitucional em diversos países, incluindo o Brasil, tendo a necessidade de proteção efetiva e concreta no ordenamento e na sua aplicação diária. A aplicação pragmática permitirá que se use não somente o arcabouço jurídico para a tomada de decisão, mas também diretivas econômicas, sociais e políticas. Nos dias de hoje, tomar uma decisão simplesmente com base na aplicação estrita do texto legal e esquecer dos princípios e das suas consequências na sociedade é, talvez, um risco maior de realizar arbitrariedades dentro do sistema jurídico e social. Por isso, não há espaço para um argumento

quando inviável ou desproporcional aos benefícios.” (FARBER, Daniel A. **Eco-pragmatism: making sensible environmental decisions in an uncertain world**. p. 94. Tradução nossa).

²⁸⁰ MINTEER, Ben A. **The landscape of reform: civic pragmatism and environmental thought in America**. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2006. Versão Kindle. Posição 40.

²⁸¹ SGANZERLA, Rogerio Barros. **O perfil pragmático na tomada de decisão de políticas ambientais**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=e1924e8eb7307403>. Acesso em: 29 jan. 2020.

estritamente positivista na discussão sobre o dano ambiental e sua perspectiva econômica.

A sustentabilidade, neste contexto, tem um papel relevante. É lugar-comum defender o desenvolvimento sustentável ao se buscar a proteção do meio ambiente. Mas para ser sustentável, do ponto de vista pragmático, o direito ambiental deve acomodar não só o ambientalismo, mas também outros valores desejados pela sociedade, caso contrário não se sustentará.

A sociedade possui visões complexas e às vezes conflitantes sobre as questões ambientais. Há décadas se expressa coletivamente uma crença fervorosa na preservação da natureza e proteção da saúde humana, e considera-se injusto que algumas pessoas obtenham lucro ameaçando a saúde dos outros ao poluir o meio ambiente. Ao mesmo tempo, no entanto, há limites para o quão longe as pessoas estão dispostas a ir para alcançar os objetivos ambientais, abrindo mão do conforto e do desenvolvimento econômico.

Assim, para ser sustentável, a lei ambiental deve ser realista e refletir a constante tensão entre a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento econômico. Não pode ser absolutista e abandonar os ideais políticos da sociedade. Embora a proteção ambiental já esteja inserida na moral coletiva, até mesmo pelo instinto humano de autopreservação, é muito difícil manter um rigoroso regime de preservação do meio ambiente contra uma forte oposição da comunidade sujeita à regulamentação. Se o objetivo, por exemplo, é proteger a zona costeira da degradação ambiental pela ocupação desordenada, necessita-se contar com o apoio das pessoas atingidas pela regulamentação, informando-as, educando-as, ou mesmo encontrando meios de compensação. Para ser duradoura, a preservação precisa ser balanceada com outros interesses legítimos da sociedade, caso contrário os órgãos de proteção ambiental serão sempre vistos como invasores injustos.

Do mesmo modo, para ser sustentável, o direito ambiental precisa manter sua credibilidade junto ao público. Ainda que as leis ambientais representem, em linhas gerais, o sentimento popular, as regulamentações podem ser complexas e técnicas, de difícil compreensão pelo cidadão comum, que não entende por que deve se sujeitar ao rigor da norma, nem por que seu caso é diferente de outro não atingido pela regulamentação, se as situações são semelhantes, resultando em

sentimento de injustiça. Tal “déficit democrático” é um desafio para o direito ambiental. As pessoas precisam ter boas razões para acreditar nas regulamentações ambientais, principalmente se atingem sua liberdade e patrimônio. O pragmatismo, nesse contexto, auxilia o decisor a ser realista sem abandonar a esperança em um futuro saudável para o meio ambiente.

Farber conclui:

The most fundamental key to environmental sustainability is having a set of values that we can expect people to live by. Cost-benefit analysis does not fit the bill. The number of people who will ever be willing to plot their lives to maximize economic efficiency is, thankfully, quite limited. But a fanatic devotion to the environment is not only an unrealistic expectation, but also an unhealthy one. Pragmatism affirms the complexity of our values, which encompass present consumption, future welfare, and the intrinsic worth of nature. This is a rich enough vision to provide a permanent grounding for environmental preservation.²⁸²

3.3 OCUPAÇÃO SUSTENTÁVEL DA ZONA COSTEIRA NO BRASIL: UMA VISÃO PRAGMÁTICA

3.3.1 Pragmatismo jurídico no Brasil

Mesmo que de modo implícito, é crescente a influência do pragmatismo jurídico na legislação e nas decisões judiciais no Brasil.

No âmbito legislativo, a Lei 13.655, de 25 de abril de 2018, incluiu na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB) disposições direcionadas à “segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público”, conforme sua exposição de motivos. Assim, “incorporaram no direito positivo o

²⁸² “A principal resposta para a sustentabilidade ambiental é ter um conjunto de valores pelos quais podemos esperar que as pessoas vivam. A análise de custo-benefício não se encaixa nessa conta. Felizmente, o número de pessoas que estarão dispostas a planejar suas vidas para maximizar a eficiência econômica é bastante limitado. Mas uma devoção fanática ao meio ambiente não é apenas uma expectativa irrealista, mas também nociva. O pragmatismo afirma a complexidade de nossos valores, que abrangem o consumo atual, o bem-estar futuro e o valor intrínseco da natureza. Essa é uma visão suficientemente rica para fornecer uma base permanente para a preservação ambiental.” (FARBER, Daniel A. **Eco-pragmatism: making sensible environmental decisions in an uncertain world**. p. 206. Tradução nossa).

pragmatismo, na medida em que criaram balizas de aplicação e interpretação voltadas ao contextualismo e ao consequencialismo.”²⁸³

Com efeito, as principais características do pensamento pragmático (antifundacionalismo, consequencialismo e contextualismo)²⁸⁴ podem ser verificadas na nova Lei, reafirmando a necessidade de que o direito esteja conectado ao contexto fático e às consequências de sua aplicação, a fim de assegurar justiça e equidade.

É o que sustenta Rafael Carvalho Rezende Oliveira²⁸⁵:

O direito não pode ser desconectado dos fatos. As disposições genéricas e abstratas devem ser conformadas à realidade com o objetivo de se assegurar a justiça e a equidade. A interpretação deve ser apoiada no contexto dos fatos. Com isso, o texto legal é ponto inicial da interpretação e da aplicação das normas jurídicas que deve ser complementado com a realidade. O real significado das palavras contidas nos textos normativos depende de seu uso pela sociedade em determinado momento histórico, o que impede abstrações definitivas, imutáveis.

Isso significa dizer que a interpretação jurídica é contextualizada, isto é, o sentido da norma depende do respectivo contexto histórico, social, econômico e político em que se encontra inserida. Vislumbra-se, aqui, a íntima ligação entre a atividade interpretativa e o pragmatismo, notadamente pela necessidade de criação da norma a partir do texto da lei, com a consequente valorização do contexto e das consequências da interpretação.

²⁸³ GODOI, Marcela Gonçalves. Do Caráter Pragmatista Das Disposições da Nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB e o Impacto na Gestão Pública e na Atuação Dos Órgãos de Controle. **Revista Âmbito Jurídico**, v. 189, out./2019. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/revista-ambito-juridico/revista-ambito-juridico-no-189-ano-xxii-outubro-2019/>. Acesso em: 22 jan. 2020.

²⁸⁴ De acordo com Marcela Gonçalves Godoi, “o antifundacionalismo seria a rejeição de qualquer critério ou fundação última, estática e definitiva para qualquer teoria ou argumento. Há uma recusa à ideia de certeza e aos tradicionais conceitos de verdade e realidade. O contextualismo enfatiza o papel da experiência humana, com suas crenças e tradições. Por ser um método essencialmente experimental, o pragmatismo trabalha com ênfase nos fatos. Por fim, o consequencialismo, em que as consequências práticas são consideradas antes da tomada de decisões. No dizer de Tamy Pogrebinski, trata-se da insistência de olhar para o futuro e não para o passado.” (GODOI, Marcela Gonçalves. Do Caráter Pragmatista Das Disposições da Nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB e o Impacto na Gestão Pública e na Atuação Dos Órgãos de Controle. **Revista Âmbito Jurídico**. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/revista-ambito-juridico/revista-ambito-juridico-no-189-ano-xxii-outubro-2019/>. Acesso em: 22 jan. 2020.)

²⁸⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A releitura do direito administrativo à luz do pragmatismo jurídico. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 256, p. 129-63, jan./abr. 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8496/7245>. Acesso em: 22 jan. 2020.

Ao rejeitar a tomada de decisão “com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”, e ao assinalar a necessidade de se indicar de modo expresso as “consequências jurídicas e administrativas” da decisão, a LINDB, nos artigos 20 e 21,²⁸⁶ deixou claro seu suporte no antifundacionalismo e no consensualismo.

Do mesmo modo, ao determinar, no artigo 22,²⁸⁷ que a interpretação de normas sobre gestão pública deve considerar “os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo”, a LINDB revelou seu caráter contextualista.

Levando em conta que o objetivo da LINDB é justamente servir de norte para a aplicação e interpretação das normas no direito brasileiro, é relevante a introdução de fundamentos pragmáticos em seu texto.

No âmbito judicial, a análise dos contextos social e econômico e das consequências práticas da decisão tem sido feita com cada vez mais frequência pelos juízes, ainda que, por vezes, de modo impreciso. Rafael Carvalho Rezende Oliveira, citando Claudio Pereira de Souza Neto, sugere que, embora o STF, em diversas situações, tenha ponderado as consequências econômicas e sociais para proferir suas decisões, tem prevalecido o “criptoconsequencialismo”, ou seja, “a utilização de inferências formais e normativas, ainda que se perceba, na decisão, uma clara ponderação das consequências.”²⁸⁸

²⁸⁶ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. [...] Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

²⁸⁷ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

²⁸⁸ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A releitura do direito administrativo à luz do pragmatismo jurídico. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8496/7245>. Acesso em: 22 jan. 2020.

Menção explícita ao pragmatismo jurídico e ao consequencialismo introduzido pela Lei 13.655/2018 foi feita pelo Ministro Luiz Fux, relator da Ação Ordinária 1.773:²⁸⁹

[...]

Em cenários como esse, o Poder Judiciário deve, sempre que possível, proferir decisões ou modificar as já existentes para que produzam um resultado prático razoável e de viável cumprimento. É que, em uma abordagem pragmática e multidisciplinar, a atuação do juiz, como agente político dotado da missão de resolver conflitos intersubjetivos, deve ser informada por três axiomas: o antifundacionalismo, o contextualismo e o consequencialismo.

[...]

A partir dessa visão, o pragmatismo revoluciona o modo como se problematizam as funções institucionais dos magistrados, bem como a relação entre prática judicial e filosofia deontológica. Cada vez mais, Cortes constitucionais têm adotado explicitamente o discurso consequencial para resolver conflitos, especialmente em contextos de crise política e econômica. Antes um ideário distante, o pragmatismo tornou-se *common place* na prática adjudicativa.

[...]

Dentro do marco do consequencialismo, a decisão mais adequada a determinado caso concreto é aquela que, dentro dos limites semânticos da norma, **promova os corretos e necessários incentivos ao aperfeiçoamento das instituições democráticas, e que se importe com a repercussão dos impactos da decisão judicial no mundo social.** [...].”

Da mesma forma, o STF pratica atividade judicial pragmática ao modular os efeitos de declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, como permite o artigo 27 da Lei 9.868/1999.²⁹⁰ De fato, para um intérprete puramente positivista, se uma norma é declarada inconstitucional pelo STF, ela não deveria, em nenhum momento, produzir efeitos no ordenamento jurídico. Entretanto, é possível à Corte constitucional, “tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social”, isto é, baseada no contexto dos fatos e nas consequências práticas da decisão, assentir na aplicação da lei inconstitucional a determinadas situações.

²⁸⁹ STF, AO 1.773/DF, relator Min. Luiz Fux, decisão em 26 de novembro de 2018. Grifos no original.

²⁹⁰ Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

Nesse contexto, partindo-se de uma visão pragmática já presente no direito brasileiro, emerge a análise da possibilidade de ocupação humana na zona costeira.

3.3.2 Construções sustentáveis em zona costeira

A desocupação total da orla é uma ilusão. A ideia de que o meio ambiente costeiro permanecerá inalterado e permanentemente intocado é utópica. A expectativa de que o ser humano se estabeleça a 300 metros do mar não é realista.

Por todo lado veem-se construções à beira-mar, com ou sem autorização estatal.²⁹¹ A ocupação da orla pelo ser humano é inevitável, por isso é necessário que ela se dê de modo sustentável. Na opinião de Richard Burroughs:

Future relationships between society and nature will inevitably spawn new frameworks for the coast. Whether those new frameworks create healthier coasts will depend on our ability to understand natural and social systems, apply that knowledge in the policy process, and ultimately manage human behavior.²⁹²

Sustentabilidade, em contrapartida, não significa ausência de desenvolvimento. O oposto de sustentabilidade, na lição de Juarez Freitas²⁹³, é a insaciabilidade, que “nada tem a ver com a legítima aspiração do florescimento compartilhado, construído mediante sucessivas adaptações e moderadas saciedades”. A insaciabilidade, para o autor, é “volúpia sem freios, voracidade sem fome, subestimação empobrecida da natureza e da humanidade”. Dito de outra forma, para o tema em estudo, o oposto de sustentabilidade é a especulação e a ganância imobiliárias, a ocupação desordenada e irresponsável, construções clandestinas e insalubres, enfim, o desleixo com a preservação do meio ambiente costeiro.

²⁹¹ Sobre o possível conflito entre direito à moradia e proteção ao meio ambiente: RAUPP, Daniel. Moradia 'versus' meio ambiente: colisão de direitos fundamentais *In: Curso Modular de Direito Administrativo*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009. p. 547-572.

²⁹² “Futuras relações entre sociedade e natureza gerarão inevitavelmente novos arranjos para a costa. Se esses novos arranjos terão condições de criar costas mais saudáveis dependerá da capacidade humana de entender os sistemas naturais e sociais, aplicar esse conhecimento ao processo político e, por fim, gerenciar o comportamento humano.” (BURROUGHS, Richard. **Coastal Governance** (Foundations of Contemporary Environmental Studies Series). Washington, DC: Island Press, 2011. Edição do Kindle. Posição 3339. Tradução nossa).

²⁹³ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 16.

É equivocado, nesse aspecto, partir da premissa de que a presença humana é sempre maléfica ao meio ambiente, por isso deve ser em todo o caso evitada.²⁹⁴ Para Richard Burroughs, “To the extent that shared values focus on sustainable environmental outcomes, spatial or multiple use management may advance environmental quality, but there is no assurance that this will always be the case”.²⁹⁵

Não há dúvida de que aumentos dramáticos nas taxas de crescimento populacional das comunidades costeiras se traduzem em uma série de outras demandas ambientais e de recursos, desde o consumo de energia e água até os materiais necessários para a construção de habitações. Isso demonstra a necessidade de atenção a padrões mais amplos de sustentabilidade. Todavia, na opinião de Beatley, Brower e Schwab²⁹⁶, existem muitas oportunidades para as comunidades costeiras operarem de maneira mais sustentável, exigirem menos do meio ambiente, e reduzirem significativamente o impacto ambiental do desenvolvimento ao longo da costa. Estas localidades geralmente estão na melhor posição para formular e implementar programas de gestão costeira e avançar na direção da sustentabilidade, sem esquecer que o ecossistema costeiro pode prosperar sem economia e desenvolvimento, mas o contrário não é possível.²⁹⁷

²⁹⁴ Na ação judicial em que se contesta a presença de “beach clubs” na orla da Praia de Jurerê Internacional, em Florianópolis/SC, o acórdão do TRF4, não alterado pelo STJ nesse item (REsp 1779097), considerou haver interesse da comunidade local na manutenção das estruturas chamadas “postos de praia”, em atenção ao turismo e apoio aos banhistas. De acordo com o voto da relatora, “O meio ambiente é bem comum, constitucionalmente protegido. A área ocupada pelos Beach Clubs na praia de Jurerê Internacional localiza-se sobre dunas e restinga, ambas Áreas de Preservação Permanente, e sobre terrenos de marinha, devendo ser providenciada sua desocupação para garantir a recuperação ambiental do respectivo habitat, respeitados os limites impostos em TAC nos autos da ACP nº 990080904. Neste contexto, as estruturas de alvenaria existentes à época do Termo podem e devem ser mantidas, no interesse da comunidade local devendo, imperiosamente, dentre outros destinos, garantir apoio aos banhistas e ao turismo.” (TRF4, AC 5026468-07.2014.4.04.7200, terceira turma, Relatora Vânia Hack de Almeida, juntado aos autos em 25/10/2017)

²⁹⁵ “Na medida em que os valores compartilhados se concentram em resultados ambientais sustentáveis, o gerenciamento espacial ou de uso múltiplo pode melhorar a qualidade ambiental, ainda que não haja garantia de isso sempre aconteça”. (BURROUGHS, Richard. **Coastal Governance** (Foundations of Contemporary Environmental Studies Series). Posição 3280. Tradução nossa).

²⁹⁶ BEATLEY, Timothy; BROWER, David J.; SCHWAB, Anna K. **An Introduction to Coastal Zone Management**. 2 ed. Washington, DC: Island Press, 2002. Edição do Kindle. Posições 1055, 1057, 2878, 3206 e 3250.

²⁹⁷ Exemplo de tentativa de compatibilização entre a preservação do meio ambiente costeiro e o desenvolvimento econômico pode ser encontrado na decisão do TRF5 sobre pedido de demolição

Segundo os autores:

Sustainable coastal development, then, implies new respect for environmental and ecological limits, a goal of living off the ecological interest while protecting the principal, a new orientation toward the future and toward adopting a long-term planning and management timeframe.

[...]

Sustainable development involves concerns not simply about environmental and ecological systems, although they are first-order concerns, but also about social and economic systems. Sustainable coastal development implies an attempt to promote greater livability and an equitable and just distribution of resources and opportunities in the coastal zone.²⁹⁸

Ademais, o sucesso dos planos de gerenciamento costeiro depende, em primeiro lugar, de informação e compreensão por parte da população e, em segundo lugar, de uma atitude conjunta com os órgãos de proteção ambiental.

Ninguém protege o que não conhece. Afastar a população da orla não só é uma tarefa que se antevê malsucedida, como não auxilia a preservação de longo prazo. O convencimento da população passa por argumentos de índole antropocêntrica (esclarecida), no sentido de que a proteção ao meio ambiente acaba

de barracas e estabelecimentos comerciais localizados na Praia do Futuro, em Fortaleza/CE. A sentença havia condenado os comerciantes sem registro na SPU a demolirem suas construções e determinou aos demais réus que adequassem o tamanho das barracas às autorizações que tinham recebido anteriormente. No julgamento da apelação cível, a relatora mencionou “a incidência, no caso, de duas leis que não são do legislativo: A Lei da Natureza e a Lei de Mercado. Em relação à primeira, lembrou que a praia não se prestou tão bem ao desenvolvimento imobiliário, em razão do alto grau de salinidade do mar, mas revelou uma grande vocação turística, com a visita anual de um milhão de turistas. No que diz respeito à segunda, ressaltou a importância dos empregos que estão sendo oportunizados pelos comerciantes locais e pelo nível de satisfação dos moradores de Fortaleza e dos turistas com os serviços prestados. A decisão deu parcial provimento às apelações dos réus para determinar demolição apenas das construções sem autorização, [...], a retirada dos obstáculos (cercas, bambus, madeiras, etc.) de acesso à praia, porventura ainda existentes, para que sejam mantidos permanentes corredores que permitam a livre circulação de pessoas, bem assim a demolição das que tenham sido abandonadas, a fim de evitar que se transformem em locais de poluição ou sirvam para prática de atividades ilícitas.” (Processo n. 0017654-95.2005.4.05.8100/04. Notícia disponível em: http://www5.trf5.jus.br/noticias/3070/trf5_mantacm_barracas_da_praia_do_futuro_em_fortaleza_ce.html. Acesso em 24 jan. 2020.)

²⁹⁸ “O desenvolvimento costeiro sustentável implica, portanto, um novo respeito pelos limites ambientais e ecológicos, uma meta de viver do interesse ecológico e, ao mesmo tempo, proteger o principal, uma nova orientação para o futuro e para a adoção de um cronograma de planejamento e gerenciamento de longo prazo. [...] O desenvolvimento sustentável envolve preocupações não apenas sobre sistemas ambientais e ecológicos, embora sejam preocupações de primeira ordem, mas também sobre sistemas sociais e econômicos. O desenvolvimento costeiro sustentável implica uma tentativa de promover maior habitabilidade e uma distribuição equitativa e justa de recursos e oportunidades na zona costeira.” (BEATLEY, Timothy; BROWER, David J.; SCHWAB, Anna K. **An Introduction to Coastal Zone Management**. Posições 3248 e 3252. Tradução nossa).

sendo, em última instância, uma proteção ao próprio bem-estar da espécie humana. A preservação das dunas e da restinga, por exemplo, não é um fim em si mesma. O ser humano é antropocêntrico por natureza.

Também está claro que os órgãos estatais de controle e proteção ambiental não têm condições de sozinhos impedirem o avanço da ocupação costeira, mesmo onde a lei veda qualquer tipo de construção. Na prática, o que se vê são construções clandestinas, irresponsáveis, com maior prejuízo ao meio ambiente. Remove-se uma construção, aparecem outras duas no local. Cresce a perplexidade nas pessoas, que supõem que situações idênticas são tratadas de modo diverso.

Do constante embate entre comunidade local e órgãos ambientais decorre ainda a dificuldade de cumprimento das decisões administrativas e judiciais que determinam a remoção de determinadas construções. Mesmo decisões transitadas em julgado aguardam indefinidamente pelo seu cumprimento, gerando desprestígio ao poder judiciário.

Nessa perspectiva, trazer a população para o lado dos órgãos ambientais é o caminho para uma proteção ambiental sustentável e duradoura. Do ponto de vista pragmático, trabalhando em conjunto, a comunidade está em melhor posição para identificar fatos, erradicar falhas e construir soluções para problemas científicos e sociais complexos do que os indivíduos que operam sozinhos e sobrecarregados com suas perspectivas e preconceitos idiossincráticos.²⁹⁹

Com esse intuito, a ideia de se proibir empreendimentos altamente poluidores, como indústrias pesadas, porém autorizar, mediante condicionantes e compensações, o uso residencial e a instalação de pequenos comércios em zona costeira parece caminhar em um sentido de proteção ambiental mais efetiva.³⁰⁰ Em

²⁹⁹ MINTEER, Ben A. **The Landscape of Reform: Civic Pragmatism and Environmental Thought in America**. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2006. Edição do Kindle. posição 100.

³⁰⁰ A segunda turma do STJ tem posição contrária, como se percebe no seguinte acórdão: “As Áreas de Preservação Permanente formam o coração do regime jurídico ambiental-urbanístico brasileiro no quadro maior do desenvolvimento ecologicamente sustentável. Ao contrário do que se imagina, o atributo de zona *non aedificandi* também revela avultado desígnio de proteger a saúde, a segurança, o patrimônio e o bem-estar das pessoas contra riscos de toda a ordem, sobretudo no espaço urbano.” [...] Na Área de Preservação Permanente estão proibidos usos econômicos diretos, ressalvadas hipóteses previstas em lista fechada, ou seja, estabelecidas por lei federal em sentido formal, como utilidade pública, interesse social, e ainda assim respeitados rígidos critérios objetivos

outras palavras, inferindo-se inevitável a ocupação da orla, preferível que ocorra de modo transparente, com construções sustentáveis e em traçados (*building lines*) variáveis conforme as características locais.

de incidência e técnica hermenêutica (= interpretação restritiva)." Assim, "estando a construção edificada em área prevista como de preservação permanente, limitação administrativa que, só excepcionalmente, pode ser afastada (*numerus clausus*), cabível sua demolição com a recuperação da área degradada, haja vista contrariedade direta a dispositivos expressos do Código Florestal, que devem ser interpretados restritivamente". Para o STJ, casas de veraneio e estabelecimentos comerciais não se encaixam nas exceções legais, portanto é "totalmente descabida a pretensão de grupos de pessoas que degradam referidas áreas para finalidades recreativas, acarretando ônus desmesurado ao meio ambiente e aos demais indivíduos". (REsp 1782692/PB, relator Min. Herman Benjamin, DJe 05/11/2019).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como questão conceitual, vincular direitos humanos e ambientais faz sentido na medida em que os direitos ambientais são, em última análise, direitos humanos, ou seja, eles existem para proteção dos seres humanos, visto que os danos causados pela degradação ambiental são violações a direitos humanos reconhecidos, como o direito à vida, à saúde e à dignidade.

Não obstante, enquanto o objetivo final da proteção ambiental permanece antropocêntrico, os seres humanos não são membros separáveis do universo. Ao contrário, são participantes interligados e interdependentes, com deveres para proteger e conservar todos os elementos da natureza, independentemente de terem benefícios conhecidos ou utilidade econômica atual.

Por outro lado, os seres humanos têm o direito de se desenvolverem social e economicamente, inclusive mediante o uso de recursos naturais. Nesse aspecto, o Estado tem dupla função: permitir ao indivíduo a busca de seu desenvolvimento, e fomentar, por meio de políticas públicas, o desenvolvimento socioeconômico da nação.

O problema surge quando tais objetivos entram em conflito, ou seja, o crescimento econômico ocorre às custas do uso irresponsável dos recursos naturais.

A resposta para a compatibilização destes direitos é o desenvolvimento sustentável, o qual implica um compromisso da geração atual em proteger os interesses das gerações futuras, evitando a interrupção da integridade básica dos sistemas ecológicos dos quais a vida depende.

A transição para a sustentabilidade, porém, precisa ser feita com senso do mundo real, revelando-se benefícios práticos da adoção de hábitos sustentáveis, como a criação de empregos e melhora na qualidade de vida.

Desenvolvimento sustentável, nesse contexto, não depende exclusivamente de maior intervenção do Estado na liberdade individual. Embora a regulamentação tenha um papel importante, é razoável supor que o avanço em direção à sustentabilidade só existe se ela for mais benéfica do que o

desenvolvimento convencional, melhorando a vida do indivíduo e de seus descendentes.

Para isso, é necessário esclarecimento ao público, melhor governança e coordenação entre os diferentes níveis de governo, além de leis que incentivem práticas sustentáveis, e não simplesmente restritivas às atividades humanas.

A meta da sustentabilidade será atingida quando se encontrar o equilíbrio entre os fatores desenvolvimento econômico e proteção ambiental, fazendo-se cumprir e respeitar uma legislação realista de proteção ao meio ambiente.

Além disso, nos países com litoral extenso, a compatibilização entre desenvolvimento econômico e proteção ao meio ambiente costeiro é uma necessidade.

Nos Estados Unidos da América, é significativo o fato de que a constituição federal não prevê direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, reforçando a ideia de que a proteção ambiental não deve interferir na propriedade privada, e, se o fizer, deve ser antecedida de justa compensação.

No âmbito dos estados norte-americanos, embora quase metade das constituições estaduais disponha sobre algum tipo de proteção ambiental, as normas são, em geral, de caráter programático, sem a capacidade de impor uma obrigação de efetiva proteção ao meio ambiente.

No campo legislativo, a lei federal (CZMA) de 1972 tem um papel de planejamento da ocupação da orla, sem obrigar os governos locais a determinadas práticas de proteção ambiental, isto é, não proíbe ou permite determinada atividade na zona costeira, seja de desenvolvimento industrial, comercial ou residencial. Nesse aspecto, é relevante a constatação de que a regulamentação da lei está a cargo de agência federal (NOAA) ligada ao Departamento de Comércio dos Estados Unidos, cuja missão é criar oportunidades e condições para o crescimento econômico, e não a órgão de proteção ao meio ambiente.

No que se refere à legislação estadual, cada estado norte-americano tem autonomia para criar ou não seu plano de gerenciamento costeiro, em concordância com o plano nacional. O governo federal oferece incentivos aos estados que o fizerem.

O Estado de Delaware foi o primeiro estado do país a promulgar uma lei de gerenciamento da zona costeira, em 1971. Esta Lei considerou que as áreas costeiras de Delaware são as áreas mais críticas para o futuro do Estado em termos de qualidade de vida. Assim, definiu como política pública controlar a localização, extensão e tipo de desenvolvimento industrial em sua zona costeira, a fim de proteger melhor o ambiente natural de sua baía e áreas costeiras e salvaguardar seu uso principalmente para recreação e turismo.

No tocante a construções destinadas a outras finalidades, a “Lei de preservação da praia” editada por Delaware exigiu que as obras sejam previamente licenciadas pelo Poder Público, e estejam em conformidade com regulamentos de proteção e uso das praias, os quais visam não apenas a preservação das praias e das dunas como recursos naturais, mas também a proteção das construções contra tempestades.

A lei ambiental brasileira, por outro lado, é bastante restritiva no que concerne à possibilidade de se erguerem construções em áreas ecologicamente sensíveis, como as localizadas em zona costeira.

Diante disso, surge o inevitável embate entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental, uma vez que, a par da necessidade de proteção do meio ambiente, que já se encontra incutida na consciência da coletividade, a promoção de interesses ou bem-estar das pessoas à custa do meio ambiente é quase sempre justificada na ótica da ética ambiental tradicional, de viés antropocêntrico.

Nesse campo, o pragmatismo ambiental reconhece que debates puramente teóricos são insuficientes e problemáticos para o desenvolvimento de uma política ambiental, pois desconexos da realidade. Assim, mostra-se necessária uma abordagem que avalie as consequências sociais e aplicações práticas de determinado conceito, a fim de alcançar seu significado.

Nessa mesma linha, o pragmatismo jurídico defende que a lei deve ser interpretada de modo a garantir as consequências práticas desejadas, dispensando a interpretação literal se esta leva a resultados absurdos, socialmente indesejados. O juiz pragmático não deve se envolver em discussões que não têm significado prático, mas sim buscar a melhor decisão considerando as necessidades presentes e futuras, sem se vincular ao passado. No campo de sua autonomia, deve interpretar a lei de forma a garantir o melhor resultado no caso concreto, mesmo sem desbordar das balizas impostas pelo legislador.

Assim deve ser também a tomada de decisão em casos difíceis envolvendo matéria ambiental. A análise do custo-benefício da decisão, ainda que precedida de uma presunção relativa de preservação do meio ambiente, não deve ser desconsiderada, pois é um ingrediente desejado e esperado pela sociedade.

Decisões ambientais meramente teóricas ou desproporcionalmente protecionistas, sem um pé na realidade, carecem de credibilidade e são de difícil cumprimento. Ainda que atraentes e elogiáveis no papel ou na tela do computador, não são realistas, não convencem, e dificilmente serão cumpridas, pois não refletem a vontade da maioria.

Nesse contexto, partindo-se de uma visão pragmática já presente no direito brasileiro, emerge a análise da possibilidade de construções sustentáveis em zona costeira, se o que se pretende é uma proteção ambiental efetiva, com informação e compreensão por parte da população e em atuação conjunta com os órgãos de proteção ambiental.

Em conclusão, tem-se confirmadas as hipóteses levantadas no início da pesquisa: a) é possível o equilíbrio entre preservação ambiental e desenvolvimento socioeconômico em zona costeira, utilizando-a de modo ecologicamente sustentável; b) a defesa e a preservação do meio ambiente, assim como o desenvolvimento nacional, são objetivos fundamentais do Brasil, portanto a ocupação ou exploração da zona costeira deve ser feita dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, ou mediante compensação ambiental; e c) a experiência norte-americana no tratamento da zona costeira, especialmente a

legislação do estado de Delaware, pode servir de paradigma para a abordagem da zona costeira no Brasil.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

A ONU e o meio ambiente. **Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>. Acesso em: 06 set. 2019.

ALEXY, Robert. **On the concept and the nature of law**. Ratio Juris, Oxford, v. 21, n. 3, 2008, p. 281-299.

ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martin Claret, 2005.

BEATLEY, Timothy; BROWER, David J.; SCHWAB, Anna K. **An Introduction to Coastal Zone Management**. 2 ed. Washington, DC: Island Press, 2002. Edição do Kindle.

Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano – 1972**. Universidade de São Paulo – USP. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em: 06 set. 2019.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 set. 2019.

BRUNA, Gilda Collet; PHILIPPI JÚNIOR., Arlindo. Políticas Públicas e Sustentabilidade no Meio Urbano. PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; FREITAS, Vladimir Passos de; SPÍNOLA, Ana Luíza Silva (Ed). **Direito ambiental e sustentabilidade**. Barueri, SP: Manole, 2016.

BRENNAN, Andrew; LO, Yeuk-Sze. **Environmental Ethics**. The Stanford Encyclopedia of Philosophy. Winter, 2016. Disponível em <https://plato.stanford.edu/archives/win2016/entries/ethics-environmental/>. Acesso em 12.03.2019.

BURROUGHS, Richard. **Coastal Governance** (Foundations of Contemporary Environmental Studies Series). Washington, DC: Island Press, 2011. Edição do Kindle.

CRUZ, Paulo Márcio. **Política, poder, ideologia e Estado contemporâneo**. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2011.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2012. Disponível em: <https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/Paginas/default.aspx> . Acesso em 21 fev. 2020.

CRUZ, Paulo Márcio; LACERDA, Emanuela Cristina Andrade (Orgs.). **Da soberania à transnacionalidade**: democracia, direito e estado no século XXI. Itajaí, SC: Univali, 2014.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito ambiental de conflitos**: O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de conflitos**: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, São Paulo, 2012.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. Implementing Environmental Constitutionalism in Brazil. *In*: MAY, James R.; DALY, Erin (editores). **Implementing Environmental Constitutionalism**: current global challenges. New York: Cambridge University Press, 2018.

DANTAS, Marcelo Buzaglo; ANDREOLI, Cleverson Vitorio. **Código florestal anotado**: observações de ordem técnica e jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. Restingas: controvérsias decorrentes da sua disciplina jurídica no Brasil. **Revista do Advogado**, São Paulo, ano XXXVII, n. 133, p. 147-152, mar. 2017.

DEALE, Frank E. L. The unhappy history of economic rights in the United States and prospects for their creation and renewal. **Howard Law Journal**. Vol. 43, 2000.
Disponível em:
https://academicworks.cuny.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1266&context=cl_pubs . Acesso em: 05 set. 2019.

Departamento de Informação Pública da ONU. **Objetivo 7**. Setembro, 2010.
Disponível em: <https://www.unric.org/pt/objectivos-de-desenvolvimento-do-milenio-actualidade/27671>. Acesso em 06 set. 2019.

DERNBACH, John C. **Acting as if Tomorrow Matters**: Accelerating the Transition to Sustainability. Washington, DC: Environmental Law Institute, 2012. Edição do Kindle.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Department of Commerce. **About Commerce**.
Disponível em: <https://www.commerce.gov/about> . Acesso em: 06/09/2019.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **The Constitution of the United States**.
Disponível em: <http://constitutionus.com>. Acesso em: 16 fev. 2019.

EQUADOR. **Constitución de la República del Ecuador**. Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaIStfInternacional/newsletterPortaIInternacio nalFoco/anexo/ConstituicaodoEquador.pdf> . Acesso em: 06 set. 2019.

FARBER, Daniel A. **Eco-pragmatism: making sensible environmental decisions in an uncertain world**. Chicago: The University of Chicago Press, 1999.

FERRER, Gabriel Real. Calidad de vida, médio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía. Construimos juntos el futuro? **Revista Novos Estudos Jurídicos**, v. 17, n. 3, p. 305-326, set-dez 2012. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4202>. Acesso em: 27 fev. 2020.

FREEDMAN, Warren. **Federal Statutes on environmental protection**. Westport, Connecticut: Quorum Books, 1987.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FREITAS, Mariana Almeida Passos de. **Zona costeira e meio ambiente**. 1 ed. (ano 2005), 5ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2011.

GARCIA, Heloise Siqueira Garcia; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. A construção de um conceito de sustentabilidade solidária contribuições teóricas para o alcance do socioambientalismo. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 147 – 168, jul./dez. 2016.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Edição do Kindle.

GIL, Ernesto J. Vidal. The social state based on the rule of law in the Europe of rights. **IUS Gentium**. Vol. 13, p. 179, 2012.

GLICKSMAN, Robert L. Sustainable Federal Land Management: Protecting Ecological Integrity and Preserving Environmental Principal. **Tulsa Law Journal**. Vol. 44, 2008. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1529008>. Acesso em: 06/09/2019.

GODOI, Marcela Gonçalves. Do Caráter Pragmatista Das Disposições da Nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB e o Impacto na Gestão Pública e na Atuação Dos Órgãos de Controle. **Revista Âmbito Jurídico**, v. 189, out./2019. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/revista-ambito-juridico/revista-ambito-juridico-no-189-ano-xxii-outubro-2019/>. Acesso em: 22 jan. 2020.

HIROKAWA, Keith. **Some pragmatic observations about radical critique in environmental law**. Stanford Environmental Law Journal. June, 2002.

LIGHT, Andrew; KATZ, Eric (editores). **Environmental pragmatism**. New York: Routledge, 1996.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 24. Ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MATTHIESEN, Lilian Wetzel. **Áreas Protegidas na zona costeira brasileira: subsídios à gestão integrada**. 2002. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) – Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis, 2002.

MAY, James R. (Editor). **Principles of Constitutional Environmental Law**. Chicago: American Bar Association Publishing, 2011.

MAY, James R.; DALY, Erin. **Global Environmental Constitutionalism**. New York: Cambridge University Press, 2015. Edição do Kindle.

MAY, James R.; DALY, Erin (editores). **Implementing Environmental Constitutionalism: current global challenges**. New York: Cambridge University Press, 2018.

MAY, James R.; DALY, Erin. **Global Environmental Constitutionalism**. New York: Cambridge University Press, 2015.

MAY, James R.; MYERS, Wendy L. It is still not a shore thing: environmental improvement and industrial uses of Delaware's coastal zone. **Delaware Lawyer**, volume 17, number 1. Spring, 1999.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 11 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade**. Hedra. Edição do Kindle.

MINTEER, Ben A. **Refounding Environmental Ethics: pragmatism, principle, and practice**. Philadelphia: Temple University Press, 2012. Versão Kindle.

MINTEER, Ben A. **The Landscape of Reform: civic pragmatism and environmental thought in America**. Cambridge: The MIT Press, 2006. Versão Kindle.

MOLLER, Diana E. Intervention, coercion, or justifiable need? A legal analysis of structural adjustment lending in Costa Rica. **Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas**. Vol. 2. 1995.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. Rio de Janeiro: Forense universitária, 1992.

NOAA. **Our mission and vision**. Disponível em: <https://www.noaa.gov/our-mission-and-vision> . Acesso em: 06 set. 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A releitura do direito administrativo à luz do pragmatismo jurídico. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 256, p. 129-63, jan./abr. 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8496/7245>. Acesso em: 22 jan. 2020.

Organização das Nações Unidas. Conferência Geral das Nações Unidas sobre o Meio ambiente e o Desenvolvimento. **Carta do Rio**. Junho, 1992. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20do%20Rio%201992.pdf>
Acesso em: 06 set. 2019.

PARKER, Kelly A. Pragmatism and environmental thought. In: LIGHT, Andrew; KATZ, Eric (editores). **Environmental pragmatism**. New York: Routledge, 1996.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 14 ed. ver. atual. e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018.

POSNER, Richard A. **A problemática da teoria moral e jurídica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

RAUPP, Daniel. Desenvolvimento econômico, proteção ambiental e intervenção do Estado rumo à sustentabilidade *In: IX Congresso Internacional de Direito e Sustentabilidade*, 2019, Balneário Camboriú/SC. Anais do Congresso, 2020. v.1. p. 360 – 372. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/acts/issue/view/590>. Acesso em: 09 jul. 2020.

RAUPP, Daniel. Moradia 'versus' meio ambiente: colisão de direitos fundamentais *In: Curso Modular de Direito Administrativo*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.

RYCHLAK, Ronald J. **Coastal zone management and the search for integration**. 40 DePaul L. Rev. 981. Summer, 1991.

SALKIN, Patricia E. **The Coastal Zone Management Act of 1972**. Chapter 3. Interjurisdictional Dynamics in Land Use Control. AMLZONING § 3:3. November, 2018.

SCHMID, Marcelo Leoni. Gestão pública e sustentabilidade. *In: NEVES, Marcelo Garcia; REIS, Rafael Pons; SCHMID, Marcelo Leoni; VENERAL, Débora Cristina. Direito ambiental municipal, direito ambiental internacional e gestão pública e sustentabilidade*. Curitiba: Intersaberes, 2014.

SGANZERLA, Rogerio Barros. **O perfil pragmático na tomada de decisão de políticas ambientais**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=e1924e8eb7307403>. Acesso em: 29 jan. 2020.

SHELTON, Dinah. Human rights, environmental rights, and the right to environment. **Stanford Journal of International Law**. Vol. 28, 1991. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/stanit28&div=10&id=&page=>. Acesso em: 05 set. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 16. Ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; MAFRA, Juliete Ruana. A sustentabilidade e seus reflexos dimensionais na avaliação ambiental estratégica: o ciclo do equilíbrio do bem estar. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; GARCIA, Heloise Siqueira (Org). **Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer**. Itajaí: Univali, 2014.

The New York Times. An Exit Interview with Richard Posner, Judicial Provocateur, 11/09/2017. Disponível em <https://www.nytimes.com/2017/09/11/us/politics/judge-richard-posner-retirement.html>. Acesso em 12.03.2019.

THOMPSON, Paul B. Pragmatism and policy: the case of water. In: LIGHT, Andrew; KATZ, Eric (editores). **Environmental pragmatism**. New York: Routledge, 1996.

Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. **Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil**. Rio de Janeiro, 13 out. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/> . Acesso em: 06 set. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia (Versão Consolidada). **Jornal Oficial da União Europeia**. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3A9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01%2FDOC_2&format=PDF . Acesso em: 06 set. 2019.

WIMBERLEY, Edward T. PELLEGRINO, Scott. **Ecopragmatics**. Champaign, Illinois: Common Ground Publishing, 2014. Versão Kindle.

YANDLE, Bruce (editor). **Land rights: the 1990's property rights rebellion**. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1995.

ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. **Curso de filosofia jurídica**. Florianópolis: Empório do Direito, 2016.