

O desenvolvimento sustentável?



Ricardo Carvalho
desembargador do TJ-SP

Desenvolvimento Sustentável. O tripé ambiental, social e econômico

No fundo, no fundo, é complicado imaginar que o desenvolvimento possa ser sustentável, pois as suas três facetas (ambiental, social e econômica) implicam sempre no sacrifício de uma em benefício da outra. Há quem o represente como três colunas paralelas ou um tripé; mas é mais correto representá-lo como um triângulo que se assenta sobre o lado que prevalece a cada momento: o ambiental, ou o social, ou o econômico, conforme a preocupação ou a atividade que se pretende realizar. Há uma percepção da prevalência, hoje, dos aspectos econômicos e sociais em prejuízo do aspecto ambiental, a exigir especial cuidado do aplicador da lei para que o desenvolvimento econômico e social não implique na extinção de áreas protegidas, na ampliação desmesurada das áreas urbanas, na regularização fundiária nas áreas de preservação.

Meio ambiente natural e artificial

O Capítulo VI – ‘Do Meio Ambiente’, artigo 225 da Constituição: “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” traz uma descrição ampla, mas referindo primordialmente o meio ambiente natural presente nas áreas não urbanizadas, com regras mais rígidas de proteção.

No Capítulo II – Da Política Urbana, o artigo 182 descreve a política urbana com ‘o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes’, dispõe que (parágrafo 2º) ‘A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes’ e estabelece o Plano Diretor como seu instrumento básico. Segundo a Lei 10.257/01 que o regulamenta, a política urbana tem como diretrizes gerais a ‘garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao

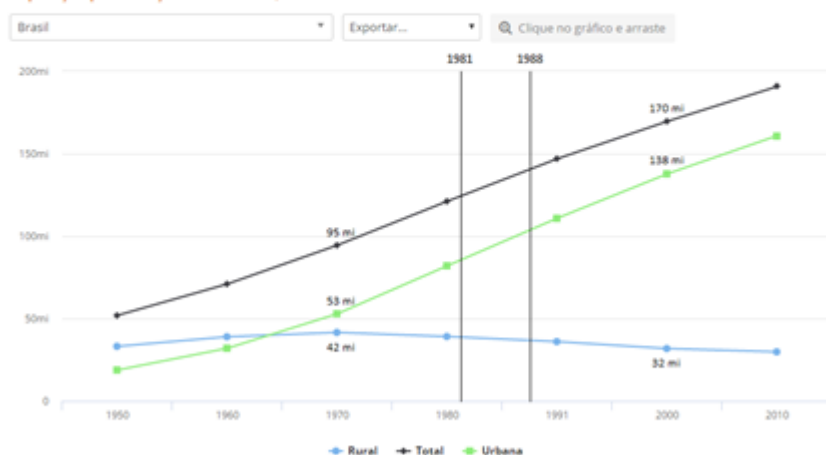
lazer, para as presentes e futuras gerações' (artigo 2º inciso I), claramente privilegiando o interesse econômico e social. Cabe ao Plano Diretor ordenar o uso e ocupação do solo de modo a evitar 'a poluição e a degradação ambiental' (artigo 2º VI 'g'). Não há menção ao meio ambiente no artigo 182.

Tem-se a impressão de que o legislador constituinte enfatizou o aspecto ambiental no artigo 225 (meio ambiente natural) e o aspecto social e econômico no artigo 182, que nada diz sobre o ambiente e remete a proteção ambiental à lei. Essa dualidade: meio ambiente natural e artificial (urbano) e a rápida apropriação daquele por este reflete na evolução da regularização fundiária e em conflitos ambientais.

tal

Drama do crescimento da população x Nascimento da legislação ambiental

População por situação do domicílio, 1950 - 2010



O gráfico apresentado é ilustrativo. A população passou de 52.000.000 em 1950 para 95.000.000 em 1970 para 170.000.000 em 2000, multiplicando por quase quatro em cinquenta anos [fonte: IBGE], uma das maiores e mais rápidas migrações da história da humanidade; e, como o gráfico demonstra com clareza, a população predominantemente rural em 1950 (65%) passou a 55% urbana em 1970 e a 81% urbana em 2000. Ao lado do crescimento populacional em si presenciamos no curto espaço de trinta anos o crescimento da população urbana de 53 milhões em 1970 para 138 milhões em 2000: um acréscimo de 124 milhões de habitantes na zona urbana nesse período. Embora a população rural tenha tido um declínio de 42 milhões para 32 milhões nesses anos, a área ocupada (dedicada à agricultura e à urbanização) aumentou sensivelmente, pois essa população acrescida precisa morar, trabalhar, comer e vestir. Finalmente, o espetacular sucesso da agroindústria no Brasil, hoje o segundo maior exportador mundial de alimentos, que atende à vertente econômica e social, cobra um preço alto do ambiente.

A legislação não estava preparada para tal movimento. Foram editados o Decreto 23.793/34 (o primeiro Código Florestal) e a Lei 4.771/65 (o segundo Código Florestal), de esparsa aplicação, enquanto a

política pública na década de 1960 e 1970 claramente dava prevalência ao desenvolvimento econômico. A preocupação ambiental mundial se manifesta em 1972 com o relatório ‘Os Limites do Crescimento’ do Massachusetts Institute of Technology – MIT, a pedido do Clube de Roma, e a Conferência de Estocolmo no mesmo ano. Ganha força a preocupação ambiental no Brasil; em 1976 foi editada a Lei estadual 997/96 de São Paulo, que cuidou da proteção ambiental e da poluição do ar e da água, e em 1981 veio a Lei 6.938/81, que traçou a Política Nacional do Meio Ambiente, estruturou o Sistema Nacional do Meio Ambiente, os órgãos que o compõem e trouxe conceitos e definições ainda vigentes. Em 1988 é promulgada a Constituição Federal, que trouxe a proteção ambiental ao nível constitucional. A partir de 1990 são mais bem estruturados os órgãos de fiscalização e editadas diversas leis e regulamentos de direito material e processual. A primeira ação ambiental do país é proposta em 1983 no estado de São Paulo, mas somente a partir da segunda metade da década de 1990 tais ações se tornam mais comuns em alguns estados. Em 2012 a Lei 12.651/12 revogou a lei anterior e, entre outras disposições, reduziu a proteção de diversas áreas e facilitou a permanência das situações consolidadas.

Assim, a comparação da evolução da população e da evolução da legislação ambiental demonstra essa situação difícil que enfrentamos agora: o crescimento explosivo da população, a migração para as cidades, o crescimento econômico ocorreu em um momento de fragilidade da consciência conservacionista, ao tempo em que nascia a legislação ambiental e se estruturava o sistema de fiscalização e controle que ao amadurecer encontrou uma situação de fato estabelecida e de difícil reversão. O panorama atual é preocupante, para dizer o menos.

Dificuldade legislativa

O Brasil é estruturado em três níveis de governo: a União, os Estados e os municípios, cada um autônomo, com administração e legislação própria e uma divisão de competências não muito clara, a que se soma a produção de normas regulamentares e complementares de órgãos administrativos dos três níveis. Essas leis se alteram cada uma a seu tempo, obrigando uma complexa análise de sua aplicação em cada caso. A coordenação e a integração dessa legislação e normas administrativas vêm sendo enfrentada com dificuldade pelos tribunais.

Há dificuldade na aplicação da legislação ambiental na zona rural (meio ambiente natural), onde predomina a vertente ambiental conflita com a econômica, e na zona urbana (meio ambiente artificial), onde o conflito se estabelece com a vertente social e econômica e onde se torna difícil a aplicação da legislação ambiental.

Esse conjunto de circunstâncias: (a) a coordenação do tripé do desenvolvimento sustentável (ambiental, econômico e social), (b) a intensa mobilização espacial, social e econômica em um período de fragilidade da legislação ambiental e (c) a complexa integração dos três níveis de governo e da legislação, muitas vezes com interesses divergentes, explica de algum modo a dificuldade que os tribunais vêm enfrentando para estabelecer o primado da lei ambiental e, principalmente, para fazer cumprir as decisões tomadas.

A jurisprudência

Nossos tribunais têm tentado, com sucesso apenas relativo, definir os conceitos ambientais básicos e a sua aplicação. Os princípios ambientais hoje aceitos e aplicados pelos tribunais, entre outros, são os seguintes: o ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental da geração atual e



futura, base dos demais direitos; a natureza pública da prestação ambiental; a precaução e a prevenção; a consideração ambiental no processo de desenvolvimento; o princípio poluidor-pagador e usuário-pagador; a função socioambiental da propriedade; a progressividade e a não regressão da proteção ambiental; a obrigação do poder público e de cada cidadão de preservar e recompor o ambiente; a facilitação da prova para o autor protetor do ambiente; a responsabilidade ambiental objetiva, ampla e integral, *propter rem* e solidária.

As dificuldades são muitas, que os tribunais vêm tentando resolver: (a) a competência legislativa, quando interesses diferentes produzem leis conflitantes pelos três níveis de poder. Exemplo: a vedação pela legislação municipal pelo município de empreendimento autorizado pelo estado e pela União; (b) a aplicação da legislação ambiental no ambiente urbano, já ocupado e sem espaço para as áreas maiores de proteção previstas em lei. Exemplo: a proteção dos cursos d'água em margens ocupadas por avenidas ou moradia, frequentemente em parcelamentos licenciados e registrados há muitos anos; (c) a ponderação entre a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico e social em área ainda preservada. Exemplo: a implantação de um grande empreendimento econômico, ainda que em área não protegida, com supressão de vegetação nativa; a construção de usinas hidroelétricas na Amazônia; a Lei 13.465/17, que facilita a regularização fundiária em áreas de preservação ambiental; (d) a ponderação entre a autonomia legislativa, a evolução da legislação e a nem sempre fácil definição do retrocesso ambiental frente ao interesse social e econômico; (e) o que fazer com as áreas ocupadas por moradia, usualmente uma população de baixa renda que não têm para onde ir. Exemplo: o entorno das represas Billings e Guarapiranga em São Paulo, que implicaria no deslocamento de mais de 1.000.000 de pessoas, onde se vê problemática a aplicação da Súmula STJ 623, que afirma que 'não se admite o fato consumado no direito ambiental'; (f) a adequação da lei no tempo e a aplicação da lei nova à situação formada ou em formação, como é o caso da Lei 12.651/12, que revogou o Código Ambiental anterior e trouxe diversas inovações; (g) a difícil conceituação e, principalmente, valoração do dano ambiental; e (h) a demorada tramitação das ações e a mais demorada execução dos julgados, com ações que se prolongam por vários anos ou décadas, ou mesmo algumas que dificilmente serão executadas. Exemplo: extinção dos lixões, que duram décadas; a descontaminação de áreas, sempre caras e demoradas (Condomínio Barão de Mauá, proposta em 2001, ainda em execução) (mangue de Cubatão, óleo derramado em 1983, indenização fixada em setembro de 2018) (desocupação de áreas públicas invadidas por moradia, há décadas).

São muitas as dificuldades e os dilemas que o aplicador da lei vai resolvendo a cada caso; mas a dificuldade principal é a visão de uma sociedade que não desperta, que não se conscientiza da gravidade da situação e da necessidade de uma inflexão nesse rumo; de perceber que a nossa sociedade continua caminhando de costas para o futuro, vendo apenas o passado e criando situações irregulares que logo, pois a vida não espera, serão situações consolidadas a merecer proteção de alguma lei futura. É o passado governando o futuro. Nesse campo não basta o acadêmico ou o juiz; a proteção do ambiente é uma disciplina transversal que exige a participação da sociedade em seu sentido mais amplo, de todas as áreas, de todas as idades. É um fazer a cada momento, por todos.

Retorno à pergunta inicial: o desenvolvimento dificilmente é sustentável; mas para que minimamente o seja, precisamos dar um rumo diferente à nossa sociedade, às nossas expectativas e desejos, à construção do futuro que deixaremos para nossos filhos e netos, e eles para os filhos e netos deles.

Autores: Redação ConJur