UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI

PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA

CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS - CEJURPS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ

CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

SERVIÇOS AMBIENTAIS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA: NOVAS FORMAS JURÍDICAS DE NEGOCIAÇÃO DA NATUREZA

DOUGLLAS KRISHNA DE LIMA DE ABREU

Itajaí/SC, 30 de setembro de 2011

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI

PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA

CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ

CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

SERVIÇOS AMBIENTAIS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA: NOVAS FORMAS JURÍDICAS DE NEGOCIAÇÃO DA NATUREZA

DOUGLLAS KRISHNA DE LIMA DE ABREU

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 FERNADO ANTÔNIO DE CARVALHO DANTAS

Itajaí/SC, 30 de setembro de 2011

AGRADECIMENTO

Em primeiro lugar a Deus, sem o qual nada seria possível.

Ao Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas pela paciência e confiança.

Aos professores participantes do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ/ Curso de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica – CMCJ pela disponibilidade.

DEDICATÓRIA

Aos meu pais, pelo apoio.

À Luciana Toledo Martinho pelo exemplo de dedicação.

À Lucíola Toledo Martinho de Abreu, motivação final do presente estudo.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente 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 do mesmo.

Itajaí/SC , 30 de setembro de 2011

Douglas Krishna de Lima de Abreu

Mestrando

PÁGINA DE APROVAÇÃO

SERÁ ENTREGUE PELA SECRETARIA DO CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA DA UNIVALI APÓS A DEFESA EM BANCA.

SUMÁRIO

RESUMO ..... **VII**

ABSTRACT ..... **VIII**

INTRODUÇÃO **9**

CAPÍTULO 1 - DIREITO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO DIREITO FUNDAMENTAL **11**
1.1 DIREITO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO DIREITO FUNDAMENTAL 11
1.2 DIREITO AO DESENVOLVIMENTO COMO DIREITO FUNDAMENTAL 17
1.3 DIREITO FUNDAMENTAL AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 30

CAPÍTULO 2 - UMA NOVA RELAÇÃO JURÍDICA ENTRE OBJETOS DA NATUREZA E MECANISMOS DE DESENVOLVIMENTO LIMPO **54**
2.1 APROPRIAÇÃO DA NATUREZA 54
2.2 A TITULARIDADE DOS BENS AMBIENTAIS 66
2.3 MECANISMOS DE DESENVOLVIMENTO LIMPO: A UTILIZAÇÃO DOS BENS AMBIENTAIS 78

CAPÍTULO 3 -DISCURSO DA NEGOCIAÇÃO DOS SERVIÇOS AMBIENTAIS COMO ELEMENTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL **94**
3.1 SERVIÇOS AMBIENTAIS COMO ELEMENTO DE DESENVOLVIMENTO 94
3.2 CRÉDITO DE CARBONO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA AMAZÔNIA 98
3.3 O CONTRATO DE CONCESSÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS 110

CONSIDERAÇÕES FINAIS **116**

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS **120**

RESUMO

A relação da ciência jurídica com o desenvolvimento foi durante muito tempo negligenciada, ficando o tema entregue principalmente à Economia. A adoção de um novo padrão de desenvolvimento, o chamado desenvolvimento sustentável trouxe de volta à seara jurídica as discussões sobre o assunto. Isso se deve a um novo momento social, no qual a função social da propriedade, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o aquecimento global por gases do efeito estufa exigem uma nova forma de regulação da sociedade, o que nos remete a novas formas jurídicas de negociação da natureza, tais como a o pagamento por serviços ambientais como forma de desenvolvimento.

Palavras-chave: Direito; desenvolvimento; sustentabilidade; mercado de carbono

ABSTRACT

The relationship of development and the law has long been neglected, leaving the subject delivered mainly to economics. The adoption of a new pattern of development, the so-called sustainable development brought back to harvest legal discussions on the subject. This is a new social moment in which the social function of property, the right to an ecologically balanced environment and global warming by greenhouse gases require a new form of regulation of society, which leads us to new forms of legal negotiation of nature, such as the payment for environmental services as a form of development.

Key Words: Law; development; sustainability; carbon market

INTRODUÇÃO

O objetivo institucional do presente estudo é a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica pelo Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Univali. O seu objetivo científico é estudar o as relações entre o Direito e o desenvolvimento sustentável, apontando ou não o mercado de carbono como elemento viável de tal melhoria na qualidade de vida.

Para o equacionamento do problema são levantadas as seguintes hipóteses: a) Há uma relação entre Direito e desenvolvimento; b) Existem novos bens ambientais para apropriação; c) O mercado de carbono como fonte de desenvolvimento.

Os resultados do trabalho de exame das hipóteses está exposto na presente Dissertação, e são aqui sintetizados, como segue: O Capítulo 1 trata de demarcar uma relação entre o Direito ao desenvolvimento sustentável como um direito fundamental. Para tanto, cumpre estabelecer uma relação entre Direito, Economia e Desenvolvimento, uma vez que este último foi durante muito tempo objeto apenas do conhecimento econômico. No processo de construção do objeto do tema do capítulo, uma vez estabelecida a relação entre o conhecimento jurídico e o desenvolvimento, se buscará a fundamentação do desenvolvimento como um direito fundamental. O primeiro capítulo encerra com a apresentação do Direito fundamental ao desenvolvimento sustentável como sucedâneo do anterior Direito fundamental ao desenvolvimento.

O Capítulo 2 discorre sobre uma nova relação jurídica entre objetos da natureza e Mecanismos de Desenvolvimento Limpo. A fim de atingir tal objetivo, o capítulo inicia discutindo a apropriação da natureza, como elementos naturais se tornaram bens passíveis de apropriação e apropriação dos chamados bens ambientais. Em um segundo momento, é necessário que se comente as transformações jurídicas sobre o instituto da propriedade para que se discuta sobre a titularidade dos bens ambientais,

sem a qual o terceiro tópico do capítulo que versa sobre a utilização dos bens ambientais como mecanismos de desenvolvimento limpo.

O Capítulo 3 dedica-se a discutir o discurso da negociação dos serviços ambientais como elemento de desenvolvimento sustentável, mostrando posições, a favor e contra a ideia, sobre os mecanismos de desenvolvimento limpo como promotores de tal desenvolvimento, e apontando em sua parte final um conjunto de caminhos doutrinariamente cunhados para a efetivação de um desenvolvimento sustentável na região amazônica.

O presente Relatório de Pesquisa se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados pontos conclusivos destacados, seguidos da estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre SERVIÇOS AMBIENTAIS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA: NOVAS FORMAS JURÍDICAS DE NEGOCIAÇÃO DA NATUREZA.

Quanto à Metodologia empregada, registra-se que, na Fase de Investigação o Método[1] utilizado foi o Indutivo, na fase de Tratamento dos Dados o Cartesiano e, no presente Relatório da Pesquisa, é empregada a base indutiva[2]. Foram acionadas as técnicas do referente[3], da categoria[4], dos conceitos operacionais[5], da pesquisa bibliográfica[6] e do fichamento[7].

---

[1] "Método é forma lógico-comportamental na qual se baseia o Pesquisador para investigar, tratar os dados colhidos e relatar os resultados". PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**, *cit.*p.206.

[2] Sobre os métodos e técnicas nas diversas fases da Pesquisa Científica, vide PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica,** *cit.* especialmente p. 81 a 105.

[3] "explicitação prévia do motivo, objetivo e produto desejado, delimitado o alcance temático e de abordagem para uma atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa". PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica,** *cit.* especialmente p. 54.

[4] "palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou expressão de uma idéia". PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica,** *cit..* especialmente p. 25.

[5] "definição estabelecida ou proposta para uma palavra ou expressão, com o propósito de que tal definição seja aceita para os efeitos das idéias expostas". PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica,** *cit.* especialmente p. 37.

[6] "Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais".PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica,** *cit.* especialmente p. 207.

[7] "Técnica que tem como principal utilidade otimizar a leitura na Pesquisa Científica, mediante a reunião de elementos selecionados pelo Pesquisador que registra e/ou resume e/ou reflete e/ou analisa de maneira sucinta, uma Obra, um Ensaio, uma Tese ou Dissertação, um Artigo ou uma aula, segundo Referente previamente estabelecido". PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica,** *cit.* especialmente p. 201 e 202.

CAPÍTULO 1

DIREITO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO DIREITO FUNDAMENTAL

1.1 DIREITO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO DIREITO FUNDAMENTAL

As relações entre os mais variados campos do conhecimento humanos são vitais não só para a transdisciplinariedade, mas também como forma de ampliar a percepção sobre um determinado objeto.

No Direito, talvez o mais lembrado dos pensamentos contrários a esta idéia tenha sido o de Hans Kelsen. Em sua tese, o Direito não deve sofrer a influência de qualquer outra área do conhecimento humano.

A proposição de Kelsen[8], em síntese sua, tinha por objetivo criar uma ciência sem interferências, senão vejamos:

> Quando a si própria se designa como "pura" teoria do Direito, isto significa que ela se propõe garantir um conhecimento apenas dirigido ao Direito e excluir deste conhecimento tudo quanto não pertença ao seu objeto, tudo quanto não se possa, rigorosamente, determinar como Direito. Quer isto dizer que ela pretende libertar a ciência jurídica de todos os elementos que lhe são estranhos. Esse é o seu princípio metodológico fundamental.

Ocorre que nem todo comportamento humano é ou deve ser regulado por leis. Em vários momentos da vida social, o Direito é chamado para, após o ocorrido, juridicizar determinada conduta que até então nada tinha de jurídica.

---

[8] KELSEN, Hans. Teoria pura do direito. tradução João Baptista Machado, 6ª ed. - São Paulo : Martins Fontes, 1998. P.1.

Neste sentido, Celso Ribeiro Bastos ensina que “de fato, o Direito se debate, em todos os campos, com alguma sorte de leis que não são jurídicas”.[9]

Contudo este chamado ao Direito não se dá em todo e qualquer caso. Tal chamado acontece quando uma conduta humana necessita ser tida por obrigatória. Dentre os vários campos da atividade humana, uma, em decorrência de suas próprias características – mormente sua velocidade de transformação e adaptação ao novo - é tida como de difícil regulamentação: a atividade econômico-financeira.

Corroborando a afirmação anterior, ainda Celso Ribeiro Bastos[10]:

> A vida econômico-financeira é, até hoje, um dos temas mais difíceis de serem regulamentados. O Direito tem, realmente, uma certa dificuldade de regulamentá-la. É justamente a falta de coordenação do que seria econômico e do que seria jurídico que dificulta a regulamentação da matéria. Isso faz com que muitas vezes o Estado tente baixar regras que violentam a economia, e é lógico que tais regras não produzirão efeitos, ou pelo menos os desejados.

Todavia, tal dificuldade não deve impor uma barreira que impeça as atividades e relações econômicas de sofrerem, quando necessário, o balizamento de regras de natureza jurídica.

Este balizamento acaba por criar as estruturas necessárias para um bom desenvolvimento das atividades e relações econômicas, dos fatos econômicos, dando as elas um arcabouço sólido que lhes garanta segurança.

Sobre o exposto diz Fábio Nusdeo “que fatos econômicos dependem diretamente das instituições, ou seja, dos conjuntos de normas que os regem, parece indisputável”.[11]

---

[9] BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito econômico. São Paulo: Celso Bastos Editora, p. 50.
[10] BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito econômico. São Paulo: Celso Bastos Editora, p. 50.
[11] NUSDEO, Fábio. Curso de economia: introdução ao direito econômico. 5 ed.rev. e . atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 30.

O próprio Nusdeo, no entanto, acrescenta que esta relação não deve ser vista apenas como uma conexão fundada na mera regulação de interesses de fundamento econômico.

> Direito e Economia devem ser vistos, pois, não tanto como duas disciplinas apenas relacionadas, mas como um todo indiviso, uma espécie de verso e reverso da mesma moeda, sendo difícil dizer-se até que ponto o Direito determina a Economia, ou, pelo contrário, esta influi sobre aquele[12].

Ainda salienta aquele autor que a adoção de uma determinada regra jurídica que represente um determinado interesse pode influenciar toda uma realidade econômica, sem esquecer que o inverso também é verdadeiro, o que não quer dizer que tais não são legítimos.

> A recíproca também é verdadeira: a pressão dos fatos econômicos e dos interesses a eles ligados tenderá a moldar a legislação ou a forma de sua aplicação a fim de torná-la conveniente a tais interesses, o que não implica, necessariamente, a ilegitimidade dos mesmos [13].

Tendo por base o conceito de que um não determina o outro, ou seja, o Direito e a Economia não tem uma ligação de imposição de regras de um sobre o outro, parece que tal relação assume a conformação descrita por Miguel Reale, na qual "há, em suma, uma interação dialética entre o econômico e o jurídico, não sendo possível reduzir esta relação a nexos causais, nem tampouco a uma relação de forma e conteúdo".[14]

Avança Reale sobre a concepção de que uma determinada conduta econômica deve ter como resposta uma norma jurídica, ou que o Direito apenas formaliza uma conduta adota pela Economia conferindo moldura jurídica, o que implica em valoração como boa ou ruim.

---

[12] NUSDEO, Fábio. Curso de economia: introdução ao direito econômico. 5 ed.rev. e . atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 30.

[13] NUSDEO, Fábio. Curso de economia: introdução ao direito econômico. 5 ed.rev. e . atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 30.

[14] REALE, Miguel. Lições preliminares de Direito. 27 edição, 9 tiragem, São Paulo:Saraiva, 2002, p.21.

A interação deve ser mais profunda. Américo Luís da Silva Martins leciona que ela se dá através de uma interdependência em nível axiológico e, desse modo, não haveria como o Direito ou a Economia sobreporem-se um ao outro, mas a criação de um conjunto harmônico de regras que se completam.

Assim se expressa Martins[15]:

> Como se pode destacar, existe uma interdependência constante entre os princípios jurídicos e os princípios econômicos, uma vez que o Direito regulariza a economia, em risco de estagná-la, completando-a e inserindo-a num conjunto.

É interessante apontar que uma vertente da Economia também acredita na relação de interpenetração dialética entre Direito e Economia.

Vasconcellos e Garcia são economistas que representam esta corrente que tende a dar crédito a uma construção jurídico-econômica em constante desenvolvimento mutuamente influenciado pois, "no mundo real, por um lado, as normas jurídicas molduram o campo de análise da teoria econômica e, por outro lado, o surgimento de novas questões econômicas atuam de modo a modificar esse arcabouço jurídico".[16]

Em vários pontos do estudo econômico temos a influência do Direito, mas como auxiliar no entendimento de fenômenos objeto daquela ciência.

Nusdeo informa que quando o economista se debruça sobre as externalidades, desde logo o Direito deve ser considerado.

> É interessante colher o depoimento de diversos economistas que se voltaram ao estudo do problema ecológico e dos fenômenos econômicos que lhe dão origem: o fenômeno chamado de

---

[15] NUSDEO, Fábio. Curso de economia: introdução ao direito econômico. 5 ed.rev. e . atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 30.

[16] VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de e GARCIA, Manuel E. Fundamentos de economia. 3 edição, São Paulo:Saraiva, 2008.

> *externalidade*. Eles confessam ser impossível o seu entendimento sem adentrar o campo do Direito. [17]

Assim como os economistas são levados ao estudo de variantes jurídicas dentro de seu mister, o jurista também pode ser pressionado em sentido inverso. Tais pressões também não devem, como ocorre com os economistas, desviar o foco do objeto em estudo: um fenômeno jurídico ou em fenômeno econômico.

O que não implica na impossibilidade de distorções, nas quais a prevalência de uma ciência pode trazer graves conseqüências sobre todo um sistema jurídico ou econômico.

> A recíproca também é verdadeira: a pressão dos fatos econômicos e dos interesses a eles ligados tenderá a moldar a legislação ou a forma de sua aplicação a fim de torná-la conveniente a tais interesses, o que não implica, necessariamente, a ilegitimidade dos mesmos[18].

Por isso também é bastante acertado e útil o alerta de Celso Ribeiro Bastos. Entende Bastos que o Direito regula o sistema econômico para propiciar seu melhor resultado, mas o sistema é um conjunto de regras e princípios econômicos.

> Mas o Direito não pode vergar-se as leis econômicas. É evidente que se o Direito estiver disciplinando ou pondo em vigor um sistema econômico eficiente o resultado será melhor. Mas o responsável por ele é a própria atividade econômica. De nada adiantaria a lei fixar um salário mínimo muito alto, se esta não puder ser resgatado pela riqueza produzida, uma vez que o Direito não pode fazer milagres, não pode fazer surgir riqueza que não tenha sido produzida[19].

---

[17] NUSDEO, Fábio. Curso de economia: introdução ao direito econômico. 5 ed.rev. e . atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 30.
[18] NUSDEO, Fábio. Curso de economia: introdução ao direito econômico. 5 ed.rev. e . atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 30.
[19] BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito econômico.São Paulo:Celso Bastos Editora, p. 49.

Em vista da diferença entre os objetos, é necessário que se tenha esta bem delimitada.

Max Weber se ateve ao problema. Em sua obra Economia e Sociedade, Weber traça a diferença entre Direito e Economia, as chamadas ordem econômica e ordem jurídica.

Ao tratar da ordem jurídica, Weber primeiro a separa os pontos de vistas legais e sociológicos, assinalando que "quando falamos sobre 'direito', 'ordem jurídica', ou 'proposição jurídica' (Rechtssatz), atenção dobrada deve ser dada para a distinção entre os pontos de vista legais e sociológicos".[20]

Quando se refere ao Direito ou proposição jurídica:

> Com respeito ao ponto de vista legal, perguntamos: O que é constitucionalmente válido como um direito? Ou seja: qual o significado ou, em outras palavras, que significado normativo deverá ser atribuído, em lógica correta, a um padrão verbal que tenha forma de uma proposição jurídica?[21]

Já o pensamento sociológico na visão weberiana está mais voltado para o que de fato ocorre na realidade, à adoção ou não de um padrão comportamental.

> Com respeito ao ponto de vista sociológico perguntamos: o que *realmente* acontece com a *probabilidade* de que em uma sociedade onde pessoas participantes em atividade comunal (*Gemeinschaftshandeln*), especialmente aquelas exercendo um poder social relevante, consideram subjetivamente certas normas como válidas e praticamente agem de acordo com elas, ou, em outras palavras, orientam sua própria conduta por estas normas? Essa distinção também determina, em princípio, a relação entre direito e economia[22].

---

[20] WEBER, Max. O direito na economia e na sociedade. Tradução de Marsely de Marco Martins Dantas. 1 edição, São Paulo:Ícone, 2011, p.24.

[21] WEBER, Max. O direito na economia e na sociedade. Tradução de Marsely de Marco Martins Dantas. 1 edição, São Paulo:Ícone, 2011, p.24.

[22] WEBER, Max. O direito na economia e na sociedade. Tradução de Marsely de Marco Martins Dantas. 1 edição, São Paulo:Ícone, 2011, p.24.

Na parte final de seu comentário sobre a diferença entre os objetos do Direito e da Sociologia, Weber acrescenta que a proposição econômica segue a mesma natureza da sociológica. E por seguir esta mesma natureza, acrescenta Weber, que os problemas e os objetivos não se comunicam pois o Direito existe na esfera ideal do 'dever', enquanto a Economia, no mundo real do 'ser'.

> É óbvio que estas duas abordagens lidam com problemas inteiramente diferentes e que seus objetivos não podem entrar em contato direito entre si. A 'ordem jurídica' ideal da teoria jurídica não está diretamente ligada com o mundo da conduta econômica real, pois ambas existem em níveis diferentes. Uma existe na esfera ideal do 'dever', enquanto a outra, no mundo real do 'ser'. Se apesar disso for dito que uma ordem econômica e uma jurídica estão ligadas intimamente uma a outra, a última será entendida, não no sentido legal, mas no sentido sociológico, como sendo *empiricamente* válida. Neste contexto, a 'ordem econômica' tem um significado totalmente diferente. Não se refere ao conjunto de normas que demonstram exatidão lógica, mas um complexo de determinantes (*Bestimmungsgründe*) da verdadeira conduta humana[23].

1.2 DIREITO AO DESENVOLVIMENTO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Mesmo tendo naturezas distintas, e que os problemas e os objetivos não se comuniquem em virtude das separadas dimensões da existência, Direito e Economia tem sido chamados a enfrentar um problema comum a todas as ciências sociais: como melhorar, qualitativamente, o nível de bem-estar da sociedade?

Esta melhoria na qualidade de vida ultrapassa o mero avanço econômico. O desenvolvimento econômico não obrigatoriamente se confunde com àquela melhoria.

[23] WEBER, Max. O direito na economia e na sociedade. Tradução de Marsely de Marco Martins Dantas. 1 edição, São Paulo:Ícone, 2011, p.24-25.

José Afonso da Silva[24] assim sustenta o parágrafo anterior:

> O desenvolvimento econômico tem consistido, para a cultura ocidental, na aplicação direta de toda a tecnologia gerada pelo Homem no sentido de criar formas de substituir o que é oferecido pela Natureza, com vista, no mais das vezes, à obtenção de lucro em forma de dinheiro; e ter mais ou menos dinheiro é, muitas vezes, confundido com melhor ou pior qualidade de vida.

Historicamente o problema da melhoria da qualidade de vida das pessoas tem sido tratado como sendo de matriz econômica e tecnológica. Caio Prado Júnior escreve que essa não é melhor forma de se resolver o problema.

Acreditando que a solução para a melhoria do nível de vida de uma sociedade se dá a partir de suas próprias escolhas históricas, vaticina Prado Júnior que a compreensão da realidade e sua interpretação é que devem moldar uma política destinada ao desenvolvimento.

Leciona Prado Júnior[25]:

> É na história, nos fatos concretos da formação e evolução de nossa nacionalidade que se encontra o material básico e essencial necessário para a compreensão da realidade brasileira atual e sua interpretação com vistas à elaboração de uma política destinada a promover e estimular o desenvolvimento. E não nas puras abstrações da análise econômica onde aqueles fatos aparecem fatalmente distorcidos e desfigurados, uma vez que tais abstrações, mesmo quando são até certo ponto justificáveis em outras situações para as quais e na base das quais foram elaboradas, não se ajustam a situações tão distintas como as nossas.

Tais abstrações da análise econômica, para Prado Júnior, não indicam caminhos para a solução do problema do desenvolvimento, porque

---

[24] SILVA, José Afonso. Direito ambiental constitucional. 9 edição, São Paulo: Malheiros editores, 2001, p. 25.

[25] PRADO JÚNIOR, Caio. História e desenvolvimento: a contribuição da historiografia para a teoria e a prática do desenvolvimento brasileiro. Prefácio Florestan Fernandes. São Paulo: Brasiliense, 1999, p.18-19.

tal “não pode ser incluído nos modelos analíticos de alto nível de abstração, e deve ser tratada na base da especificidade própria e das peculiaridades de cada país ou povo a ser considerado”[26].

Em clara contestação aos modelos teóricos, Prado Júnior os reduz a uma representação teórica da realidade em um sistema de parâmetros quantificados ou quantificáveis, e escolhidos *a priori*[27] e em definitivo, preparados exclusivamente para orientarem a análise econômica[28] tendo por base processo ou processos como se desenrolam ou desenrolaram nas sociedades que atingiram um grau de desenvolvimento, o que importa na impossibilidade da utilização de tais modelos sem tal grau de maturidade do capitalismo e sem a verificação do passado histórico.

Mas o direito teria uma solução para o problema?

Barral informa que a correlação entre direito e progresso econômico foi desenvolvida primeiramente por Jeremy Bentham, para quem as reformas econômicas poderiam ser iniciadas pela ordem jurídica, e continuada Stuart Mill, que entendia que o direito poderia aumentar a eficiência dos negócios e gerar crescimento econômico[29].

Em posição ideológica diametralmente oposta, diz Barral, Marx e Engels postulavam que o direito, por eles visto como um instrumento de

---

[26] PRADO JÚNIOR, Caio. História e desenvolvimento: a contribuição da historiografia para a teoria e a prática do desenvolvimento brasileiro. Prefácio Florestan Fernandes. São Paulo: Brasiliense, 1999, p.15-16

[27] “A saber, o tratamento será na base ou a partir dos chamados ‘modelos teóricos, isto é, a representação teórica do fato ou fatos considerados (no caso o crescimento econômico) num sistema inter-relacionado de parâmetros quantificados (ou pelo menos quantificáveis) escolhidos *a priori* (isto é, dados de inicio e antes de qualquer outra indagação, e na base unicamente, em derradeira análise, do postulado do ‘mínimo esforço pelo máximo proveito’) parâmetros aqueles que eventualmente até mesmo expressos em equações matemáticas.” PRADO JÚNIOR, Caio. História e desenvolvimento: a contribuição da historiografia para a teoria e a prática do desenvolvimento brasileiro. Prefácio Florestan Fernandes. São Paulo: Brasiliense, 1999, p. 20-21.

[28] PRADO JÚNIOR, Caio. História e desenvolvimento: a contribuição da historiografia para a teoria e a prática do desenvolvimento brasileiro. Prefácio Florestan Fernandes. São Paulo: Brasiliense, 1999, p. 22.

[29] BARRAL, Welber. Desenvolvimento e sistema jurídico: a busca de um modelo teórico. In. Welber Barral, Luiz Otávio Pimentel (organizadores) – Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 14.

exploração e continuidade de dominação, deveria ser um instrumento de reforma social após a assunção do proletariado à direção estatal[30].

Barral explica também o entendimento de Weber, para quem as sociedades evoluiriam a estágios mais altos através de um processo histórico no qual os grupos sociais mais primitivos, regidos por normas jurídicas igualmente primitivas, com um direito fundado no personalismo, cujo resultado era uma colisão de jurisdições por meio de um sistema jurídico racional, sistemático, com regras formais e universais, livre de considerações políticas e religiosas, mas essencial para a previsibilidade e garantia das obrigações e execuções dos contratos, o que asseguraria a estrutura de livre mercado[31]

Ainda sobre Weber, diz Barral[32]

> Observe-se, entretanto, que Weber nunca afirmou que o direito moderno produz desenvolvimento econômico. Sua função é de somente estruturar o sistema de livre mercado. Mais ainda, o direito moderno não traz desenvolvimento político; ele simplesmente apóia o estado burocrático centralizado, cuja legitimidade reside na crença de que suas decisões são racionais.

Contudo, na década de 1960 foi que o estudo da relação entre o direito e desenvolvimento teve seu ápice com chamado Movimento Direito e Desenvolvimento.

Um dos fundamentos compartilhados pelos membros do movimento era a idéia de W. Rostow, para quem o processo de desenvolvimento econômico era um conjunto de estágios sucessivos que deveriam os países que o almejassem galgar.

---

[30] BARRAL, Welber. Desenvolvimento e sistema jurídico: a busca de um modelo teórico. In. Welber Barral, Luiz Otávio Pimentel (organizadores) – Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 14.

[31] BARRAL, Welber. Desenvolvimento e sistema jurídico: a busca de um modelo teórico. In. Welber Barral, Luiz Otávio Pimentel (organizadores) – Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 15-16.

[32] . BARRAL, Welber. Desenvolvimento e sistema jurídico: a busca de um modelo teórico. In. Welber Barral, Luiz Otávio Pimentel (organizadores) – Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 16.

Davis e Trebilock vaticinam que a proposição anterior ficou conhecida como “teoria da modernização”, conforme suas palavras[33]:

> O pano de fundo intelectual desse movimento está no período do pós-guerra, que assistiu a um aumento no número de acadêmicos e formuladores de políticas interessados pelas nações pobres do mundo. Seguindo as pegadas do historiador econômico Walt Rostow, teóricos da década de 1950 e início da de 1960 sustentavam que o processo de desenvolvimento poderia ser visto como uma série de estágios sucessivos de crescimento econômico pelos quais todos os países deveriam passar. O que essa escola de pensamento propunha ficou conhecido como teoria da modernização.

Para tais teóricos, segundo Davis e Trebilock, o que causava o subdesenvolvimento eram estruturas econômicas, políticas e sociais tradicionais, e que o progresso seria a evolução para estruturas mais modernas, que as sociedades mais desenvolvidas já haviam experimentado.[34]

Também estes teóricos defendiam a idéia de que tal modernização do Terceiro Mundo se daria através de um processo exógeno, incrementado pela difusão do capital, instituições e valores endógenos do dito Primeiro Mundo.[35]

Estas instituições e valores assim são exemplificados por Davis e Trebilock[36]:

> Mais especificamente, isso implicaria a emergência de um sistema de livre mercado, do império do direito, de uma política multipartidária, da racionalização da autoridade e do crescimento da burocracia e da proteção dos direitos humanos e das liberdades básicas. Presumia-se que a ocidentalização, a industrialização e o crescimento econômico gerariam as pré-condições para a evolução de uma maior igualdade social e, em consequência, o surgimento de instituições democráticas estáveis

[33] Kevin E. Davis, Michael J. Trebilock. Revista de Direito da GV, n. 9, 2009, p.221
[34] Kevin E. Davis, Michael J. Trebilock. Revista de Direito da GV, n. 9, 2009, p.221.
[35] Kevin E. Davis, Michael J. Trebilock. Revista de Direito da GV, n. 9, 2009, p.222.
[36] Kevin E. Davis, Michael J. Trebilock. Revista de Direito da GV, n. 9, 2009, p.222.

> e do Estado de bem-estar social. Durante esse processo, o Estado serviria de agente primário da mudança social.

Uma das instituições mais importantes neste contexto é o direito, tido por requisito funcional de uma economia industrial, adotando-se uma posição de base weberiana pela qual é um instrumento de desenvolvimento, e não apenas uma resposta a ele[37].

Este protagonismo, entendiam os integrantes do movimento, obrigaria o jurista a adoção de uma postura semelhante à de um engenheiro social, o que necessitaria uma transformação, uma reforma tanto na educação do profissional do direito quanto nas normas jurídicas formais, ensejando outras formas de metamorfose, "inclusive o surgimento de outras instituições inerentes a um sistema jurídico moderno eficaz, tais como aquelas responsáveis por administrar e aplicar normas jurídicas"[38].

Este novo jurista estaria pronto para utilizar este novo direito como instrumento de mudanças sociais.[39]

Sobre as repercussões do Movimento Direito e Desenvolvimento, Davis e Trebilock[40]

> Para o bem ou para o mal, elementos desses conceitos de direito e desenvolvimento sobrevivem no pensamento contemporâneo. Por exemplo, em sua colaboração para o volume organizado por Carothers, Wade Channell argumenta que as concepções que

[37] Kevin E. Davis, Michael J. Trebilock. Revista de Direito da GV, n. 9, 2009, p.222
[38] Kevin E. Davis, Michael J. Trebilock. Revista de Direito da GV, n. 9, 2009, p.222-223.
[39] Dizem Davis e Trebilock que "Enfatizava a reforma da educação e da profissão jurídica e, em menor medida, a reforma das normas jurídicas formais. Pressupunha-se que os juristas treinados para usar o direito como instrumento de mudança promoveriam os objetivos desenvolvimentistas do Estado. Presumia-se que a reforma do ensino do direito e da advocacia estimularia outras formas de modernização, inclusive o surgimento de outras instituições inerentes a um sistema jurídico moderno eficaz, tais como aquelas responsáveis por administrar e aplicar as normas jurídicas. Havia algum reconhecimento de que poderia haver um "hiato" ou falta de correspondência perfeita entre o "direito nos livros" e o "direito em ação". Nesses casos, a resposta dos teóricos do direito e desenvolvimento ainda era a de confiar na reforma do ensino do direito e em uma melhor "penetração", definida por Friedman como "o grau em que uma norma, um código ou uma lei se enraíza numa população". A chave para eliminar o hiato e melhorar a penetração era a melhor comunicação do direito com a população". P. 222/223.
[40] Kevin E. Davis, Michael J. Trebilock. Revista de Direito da GV, n. 9, 2009, p.223.

> animam os programas atuais de reforma jurídica e judicial do Banco Mundial não são somente similares àquelas endossadas pelo movimento original de direito e desenvolvimento, mas também igualmente falhas. Em tom mais positivo, a contribuição otimista de Stephen Golub ao volume editado por Carothers (a coletânea inclui também um ensaio dele que é muito mais cético) recomenda um programa de reformas jurídicas que parece ter uma abordagem muito semelhante à de alguns dos programas associados ao movimento Direito e Desenvolvimento. A "alternativa de empoderamento jurídico" de Golub enfatiza a reforma do ensino para incluir a oportunidade de os estudantes de direito ajudarem os pobres mediante clínicas jurídicas e outros programas, a alteração da estrutura da profissão jurídica a fim de permitir que "para-advogados" desempenhem um papel maior no fornecimento de serviços jurídicos e a comunicação de informações jurídicas diretamente ao povo.

Os anos 1990 trouxeram uma retomada da busca pela relação entre o direito e o desenvolvimento.

Este novo movimento foi chamado de Movimento de Estado de Direito, cuja formação foi resultado de uma união entre os defensores dos direitos humanos e os do Consenso de Washington[41]:

> Os primeiros viam nas instituições internas, e em seu fortalecimento e modernização, a possibilidade de reforçar as garantias constitucionais, garantir a revisão judicial e a independência do judiciário, de conceder a todos o acesso à justiça, fundamentos instrumentais da defesa dos direitos humanos.
>
> Em relação ao Movimento Direito e Desenvolvimento[42]
>
> Em primeiro lugar, porque os vários projetos para a implementação de suas idéias não provinham somente do governo norte-americano, mas também do Banco Mundial e dos

[41] BARRAL, Welber. Desenvolvimento e sistema jurídico: a busca de um modelo teórico. In BARRAL, Welber e PIMENTEL, Luiz Otávio (organizadores), Teoria jurídica de desenvolvimento. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 24.

[42] BARRAL, Welber. Desenvolvimento e sistema jurídico: a busca de um modelo teórico. In BARRAL, Welber e PIMENTEL, Luiz Otávio (organizadores), Teoria jurídica de desenvolvimento. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 24-25.

> bancos regionais de desenvolvimento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Asiático de Desenvolvimento. Além disso, os projetos financiados não se direcionavam somente à reforma da educação jurídica, mas também à reforma do judiciário.

Os erros cometidos pelos formuladores das proposições do Movimento Direito e Desenvolvimento, no entanto, não foram assimilados pela nova escola, principalmente quanto "às limitações do direito para promover mudanças sociais e econômicas", assim como as críticas ao etnocentrismo e a uma visão paternalista no tocante ao processo de desenvolvimento que também permaneceram[43].

As crenças da nova escola também se mostraram insuficientes para a sua manutenção[44]. Os resultados insatisfatórios de vários dos programas efetivados com sob àquela cartilha levaram à redução dos investimentos nacionais e internacionais e à frustração dos entusiastas do tema[45].

Tal situação se deu em decorrência de uma série de transformações, como a compreensão da necessidade de intervenção estatal para a regulamentação dos mercados, o fracasso dos transplantes normativos em virtude da resistência local à adoção de normas desconectadas da realidade local, a distância entre o tempo de maturação das reformas jurídicas e os interesses

---

[43] BARRAL, Welber. Desenvolvimento e sistema jurídico: a busca de um modelo teórico. In BARRAL, Welber e PIMENTEL, Luiz Otávio (organizadores), Teoria jurídica de desenvolvimento. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 25

[44] "Na implementação de projetos, procurou-se alcançar a reforma concomitantemente nas normas jurídicas em praticamente todas as áreas. Havia forte crença na possibilidade de transplante normativo e na existência de um modelo único para o estado de direito. Havia grande ênfase nas normas sobre os contratos e sobre direito de propriedade, vistos como ingredientes fundamentais para a economia de mercado, e o desejo de conduzir a reforma concomitantemente em todas as partes e níveis possíveis da ordem jurídica do país destinatários do projeto. Presumia-se também que as reformas necessárias poderiam ser impostas de cima para baixo, o que as tornaria fácil e rapidamente aceitáveis. BARRAL, Welber. Desenvolvimento e sistema jurídico: a busca de um modelo teórico. In BARRAL, Welber e PIMENTEL, Luiz Otávio (organizadores), Teoria jurídica de desenvolvimento. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 25.

[45] BARRAL, Welber. Desenvolvimento e sistema jurídico: a busca de um modelo teórico. In BARRAL, Welber e PIMENTEL, Luiz Otávio (organizadores), Teoria jurídica de desenvolvimento. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 25.

políticos imediatos, o desinteresse das elites nacionais em uma modificação que possa ameaçar seus privilégios, entre outras razões aventadas por Barral[46].

Ao menos as dificuldades apontadas permitiram que se tirassem algumas lições. Barral elenca quatro delas: a) não adianta conceder assistência para a promoção de uma reforma judiciária se não houver compromisso das autoridades locais com esta reforma; b) a independência e integridade do judiciário não se darão apenas com modificações normativas ou na infra-estrutura; c) a ordem jurídica não é neutra, não sendo um mero processo técnico, mas uma amálgama de fatores políticos; d) a complexidade da ordem jurídica impede que seja modificada ou modernizada por "presunções simplistas", mesmo que se aceite o direito como elemento válido para a implementação do desenvolvimento[47].

Atualmente, as concepções de desenvolvimento de colocam entre duas doutrinas: a de Douglas North e a de Amartya Sen.

Liliana Locatelli diz que a posição de North "relaciona o desenvolvimento com a formação e evolução das instituições de cada país, sendo que a menor ou maior eficiência destas instituições influenciará diretamente no grau de desenvolvimento destes países"[48].

Já a teoria de Amartya Sen tem o desenvolvimento como "um processo de integrado de expansão de liberdades substantivas interligadas"[49], expansão esta considerada como "fim primordial e principal meio do desenvolvimento"[50], e que o exercício destas liberdades "é mediado por

---

[46] BARRAL, Welber. Desenvolvimento e sistema jurídico: a busca de um modelo teórico. In BARRAL, Welber e PIMENTEL, Luiz Otávio (organizadores), Teoria jurídica de desenvolvimento. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 26-28.

[47] BARRAL, Welber. Desenvolvimento e sistema jurídico: a busca de um modelo teórico. In BARRAL, Welber e PIMENTEL, Luiz Otávio (organizadores), Teoria jurídica de desenvolvimento. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 28-29.

[48] LOCATELLI, Liliana. Desenvolvimento na constituição de 1988. In. In BARRAL, Welber, (organizador). Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica sob a ótica do desenvolvimento – São Paulo: Editora Singular, 2005, p.96

[49] SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução Lauro Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes – São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p, 23.

[50] SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução Lauro Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes – São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p, 52.

valores que, porém, são influenciados por discussões públicas e interações sociais, que são elas próprias influenciadas pelas liberdades de participação"[51].

Sen explica sua idéia de interligação de liberdades da seguinte forma:

> A ligação entre liberdade individual e realização do desenvolvimento vai muito além da relação constitutiva – por mais importante que ela seja. O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas. As disposições institucionais que proporcionam essas oportunidades são ainda influenciadas pelo exercício das liberdades das pessoas, mediante a liberdade para participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impelem o progresso dessas oportunidades[52].

Liliana Locatelli conceitua os cinco tipos distintos de liberdades enumerados por Sen, tidas por ele como instrumentais, e que se configuram direitos e oportunidades que ajudam a promover a capacidade geral de uma pessoa, da seguinte forma:

> a) liberdades políticas: liberdade que as pessoas tem para determinar quem deve governar e com base em que princípios; b) facilidades econômicas: oportunidades para usar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca; c) oportunidades sociais: são as disposições que a sociedade oferece nas áreas de educação, saúde; d) garantias de transparência: referem-se às necessidades de sinceridade que as pessoas podem esperar (inibidoras de corrupção, de irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas); e) segurança protetora: uma rede de segurança social que impede que a população afetada seja reduzida a miséria abjeta[53].

---

[51] SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução Lauro Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes – São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p, 24.

[52] SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução Lauro Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes – São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p, 19.

[53] LOCATELLI, Liliana. Desenvolvimento na constituição de 1988. In. In BARRAL, Welber, (organizador). Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica sob a ótica do desenvolvimento – São Paulo: Editora Singular, 2005, p.96-97.

Outro ponto importante na teoria de Amartya Sen é a introdução de valores na sua equação como forma de mediar o exercício das liberdades. Ao fazê-lo, Sen se afasta da tradição neoclássica sem, contudo, se aprofundar no campo dos valores.

A afirmação anterior é fulcrada na seguinte crítica feita por Calixto Salomão Filho[54] ao comentar a postura de Amartya Sen:

> Não é sua preocupação, no entanto, até por ser economista, discutir em profundidade os valores que devem dirigir o desenvolvimento.

Salomão Filho então coloca que, da mesma forma que os processos políticos tem como valores básicos aqueles que permitam que seja a vontade dos eleitores conhecida, os processo econômicos devem ter como valores básicos o conhecimento das preferências dos agentes, o que só poderia acontecer se todos puderem exprimir suas preferências econômicas e esta preferência possa ser transmitida[55].

O conceito de desenvolvimento social, amparado neste desenho, identifica-se com um processo de conhecimento social que produza uma maior inclusão social, dando a noção do que se poderia chamar de democracia econômica[56].

Salomão Filho embasa sua crença na democracia econômica como valor, conforme o trecho transcrito:

> Objetivos econômicos diversos podem levar ao desenvolvimento social, desde que perseguidos a partir a de escolha social feita

---

[54] SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e desenvolvimento. In SALOMÃO FILHO, Calixto (coordenação). Regulação e desenvolvimento. São Paulo: Malheiros Editores, 2002 p.31.

[55] SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e desenvolvimento. In SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e desenvolvimento. São Paulo: Malheiros Editores, 2002 p.32.

[56] SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e desenvolvimento. In SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e desenvolvimento. São Paulo: Malheiros Editores, 2002 p.32.

[56] SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e desenvolvimento. In SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e desenvolvimento. São Paulo: Malheiros Editores, 2002 p.32.

> com democracia econômica, portanto desde que se conheçam as melhores alternativas sociais e econômicas[57].

Conclui Salomão Filho que o conhecimento da melhor escolha é o valor basilar para um processo de desenvolvimento, revivendo a teoria da escolha social, agora com novas cores, no sentido de se propugnar por um "absoluto relativismo dos resultados econômicos", buscando a descoberta de valores próprios que "possibilitem seu conhecimento e transformação", arrematando seu pensamento com a afirmando que "passa-se, então, de um determinismo econômico para um relativismo jurídico baseado em valores de democracia econômica".[58]

Todavia, toda a construção de Salomão Filho prescinde de um conceito necessário para sua formulação: o que é um valor?

Sobre este tema Ortega y Gasset[59] tem por posição não ser o valor apenas coisas "agradáveis", "desejadas ou desejáveis" ou "algo subjetivo".

> Se nos presenta, pues, el valor como un cáracter objetivo consistente en una dignidad positiva o negativa que en acto de valoración reconocemos. Valorar nos es *dar* valora quien por por sí no lo tenía; es reconocer un valor residente en el objeto. No es una *quaestio facti*, sino una *quaestio juris*. No es la percatación de um hecho, sino de un derecho. La cuestión del valor es la cuestión de derecho por excelencia. Y nostro *derecho* en sentido estricto respresenta solo una classe específica de valor: el valor de justicia[60]

---

[57] SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e desenvolvimento. In SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e desenvolvimento. São Paulo: Malheiros Editores, 2002 p.33.

[58] SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e desenvolvimento. In SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e desenvolvimento. São Paulo: Malheiros Editores, 2002 p.33.

[59] ORTEGA Y GASSET, José. Obras completas, tomo VI (1941-1946), y brindis y prólogos. Séptima edición. Madrid: ediciones de la revista de occidente, 1973, p. 319-326.

[60] ORTEGA Y GASSET, José. Obras completas, tomo VI (1941-1946), y brindis y prólogos. Séptima edición. Madrid: ediciones de la revista de occidente, 1973, p. 326.

Portanto, valorar não é dar a algo que por si só não o teria, reconhecer um valor que já havia no objeto[61]. Contudo, Ortega y Gasset ainda diz que todo valor, por ter aquele caráter de qualidade, deve ser referido a alguma coisa concreta.

> Todo valor, por tener un carácter de cualidad, postula el ser referido a alguna cosa concreta. La blancura será siempre blancula de algo. La bondad, bondad de alguien. Pero, en ocasiones, vemos la cualidad sin conocer bien su substrato, la cosa que la posee y de quien es.[62]

Pelo exposto fica claro que para Ortega y Gasset o valor é uma qualidade referenciada que o objeto já possui. Trazendo este conhecimento para a questão do desenvolvimento, é possível apresentar um outro parâmetro, diferente do defendido por Salomão Filho, até por englobar aquele: a sustentabilidade.

> Exatamente isso é o que as queixas da falta de uma definição de sustentabilidade ignoram. Não levam em conta que se trata de um valor. Que só começou a firmar-se meio século depois da adoção, pela Organização das Nações Unidas, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. No fundo, a expressão 'desenvolvimento sustentável' é um valor similar ao seu mais nobre antepassado, a 'justiça social[63].

Neste sentido, diz José Afonso da Silva que o art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil traz o conteúdo essencial da sustentabilidade.

---

[61] Sobre o assunto diz Ortega y Gasset; Las cosas tienen o no tienen valor, tienen o no tienen valores positivos o negativos, superiores o inferiores, de esta classe o de otra. El valor no es, pues, nunca una cosa, sino que es 'tenido'por ella. La belleza, no es el cuadro, sino que el cuadro es bello, contiene o posee el valor belleza. Del mismo modo, el traje elegante es una cosa valiosa, es dicir, una realidad em que reside un valor determinado: la elegância. Los valores se representam como cualidades de las cosas. ORTEGA Y GASSET, José. Obras completas, tomo VI (1941-1946), y brindis y prólogos. Séptima edición. Madrid: ediciones de la revista de occidente, 1973, p. 328.

[62] ORTEGA Y GASSET, José. Obras completas, tomo VI (1941-1946), y brindis y prólogos. Séptima edición. Madrid: ediciones de la revista de occidente, 1973, p. 331.

[63] VEIGA, José Eli da. Sustentabilidade: a legitimação de um novo valor. São Paulo: editora Senac São Paulo, 2010, p.13.

> Pois quando o art. 225 da CF impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado "para as presentes e futuras gerações" está precisamente dando o conceito essencial da sustentabilidade. Essa é a cláusula que imanta todos os parágrafos e incisos daquele artigo. Requer, como seu requisito indispensável, um crescimento econômico que envolva equitativa redistribuição dos resultados do processo produtivo e erradicação da pobreza (CF, art 3), de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida e melhor atendimento da maioria da população. Se o desenvolvimento não elimina a pobreza absoluta, não propicia um nível de vida que satisfaça as necessidades essenciais da população em geral, ele não pode ser qualificado de sustentável[64]

1.3 DIREITO FUNDAMENTAL AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A questão inicial para que se estabeleça o direito ao desenvolvimento como um direito humano é determinar, por necessária precisão terminológica, o que esta expressão significa.

Paulo Bonavides[65] introduz a questão perguntado se as expressões "direitos humanos", "direitos do homem" e "direitos fundamentais" podem ser usadas indiferentemente, na medida em que tal situação é uma constante na literatura jurídica, sendo as duas primeiras mais utilizadas pelos autores latinos e anglo-americanos, enquanto a terceira é preferida pelos publicistas alemães.

Ainda Bonavides[66] entende que a expressão "direitos fundamentais" tem duas acepções, uma lata e outra estrita. De forma lata, os direitos fundamentais seriam os responsáveis por "Criar e manter os pressupostos elementares de uma vida na liberdade e na dignidade humana", enquanto em sua

---

[64] SILVA, José Afonso. Direito ambiental constitucional. 9 edição, São Paulo: Malheiros editores, 2001, p. 27-28.

[65] BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**.15 edição, atualizada, São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 560.

[66] BONAVIDES, Paulo**. Curso de direito constitucional**.15 edição, atualizada, São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 560

forma estrita, mais normativa, “direitos fundamentais são aqueles direitos que o direito vigente qualifica como tais”.

A questão, contudo, permanece: existe diferença entre direitos humanos e direitos fundamentais?

Perez Luño[67] entende que, de fato, existe uma relação entre as duas expressões, que vez por outra são utilizadas uma em vez da outra. No saber do mencionado autor, direitos fundamentais são “derechos positivados a nível interno”, enquanto direitos humanos são:

> derechos naturales positivados en las declaraciones y convenciones internacionales, así como a aquellas exigencias basicas relacionadas com la dignidad, libertad y igualdad de la persona que no han alcanzado um estatuto jurídico positivo.

A gênese da questão, para Antonio Perez Luño[68], que situa o termo “direitos fundamentais” no contexto histórico da Revolução Francesa, rememorando a expressão francesa *droits fondamentaux,* é sua significação de direito fundamental como direito com sede constitucional como sendo uma construção recente.

Sobre o assunto Canotilho[69] anota que:

> Segundo sua origem e significado poderíamos distingui-las da seguinte maneira: os *direitos do homem* são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jusnaturalista-universalista); *direitos fundamentais* são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espacio-temporalmente. Os direitos do homem arrancariam da própria natureza humana e daí o seu carácter inviolável, intemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objectivamente vigentes numa ordem jurídica”.

---

[67] PEREZ LUÑO, Antonio E. **Los derechos fundamentales.** 8 ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2005, p. 44

[68] PEREZ LUÑO, Antonio E. **Los derechos fundamentales.** 8 ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2005, p. 29-30

[69] CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Direito Constitucional.6 edição revista. Coimbra: Almedina, 1993, p.517

Outra questão terminológica que se destaca neste tema é a crítica à teoria geracional dos direitos humanos.

Por esta teoria, compartilhada por renomados pensadores, como Norberto Bobbio, os direitos humanos poderiam ser classificados através de um sistema geracional, sendo os de primeira geração os direitos civis e políticos, que tem como titular o indivíduo e oponíveis ao Estado.

Bonavides[70] assim conceitua os direitos de primeira geração:

> Os direitos de primeira geração ou direitos e liberdade têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdade ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico; enfim, são direitos de resistência ou de proposição perante o Estado.

Já os direitos de segunda geração tem por objeto os direitos econômicos, sociais e culturais, cujo titular já não mais o indivíduo, mas a coletividade, que reclamam uma atuação e não uma omissão estatal, uma prestação positiva por parte do Estado.

Realmente, Bonavides[71] os entende como

> direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado social, depois que germinaram por obra da ideologia e da reflexão antiliberal do século XX.

Os direitos de segunda e terceira geração ainda se distinguiriam em virtude do objeto e dos titulares, estes os de titularidade difusa, havendo menções, inclusive, a uma quarta e até quinta geração.

---

[70] BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**.15 edição, atualizada, São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p.563-564

[71] BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**.15 edição, atualizada, São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p.564

Sobre a crítica à teoria das gerações, esclarece Clarice Seixas Duarte[72] que o ataque a esta teoria está

> intimamente ligado à simbologia que o termo suscita, contribuindo para embasar a tese de que haveria uma relação de hierarquia entre direitos civis e políticos, de um lado, e econômicos, sociais e culturais de outro. Isso porque o termo "gerações" pode indicar duas grandezas que se sucedem no tempo, com prevalência de uma – a antecessora – sobre a outra – a sucessora. A metáfora biológica da sucessão em gerações obscureceu a relação de interdependência constante entre essas várias dimensões ou categorias dos direitos humanos.

Norberto Bobbio[73], em seu "A era dos direitos", em direção contrária, foi mais longe; não entendia existir interdependência entre os direitos, mas sim excludência por incompatibilidade entre os direitos de liberdade e os econômicos, sociais e culturais, demonstrando seu raciocínio da seguinte forma:

> Quando digo que os direitos do homem constituem uma categoria heterogênea, refiro-me ao fato de que – desde quando passaram a ser considerados como direitos do homem, além dos direitos de liberdade, também os direitos sociais – a categoria em seu conjunto passou a conter direitos entre si incompatíveis, ou seja, direitos cuja proteção não pode ser concedida sem que seja restringida ou suspensa a proteção dos outros. Pode-se fantasiar sobre uma sociedade livre e justa, na qual são global e simultaneamente realizados os direitos de liberdade e os direitos sociais; as sociedades reais, que temos diante de nós, são mais livres na medida que menos justas e mais justas na medida que menos livres. Esclareço dizendo que chamo de 'liberdades' os direitos que são garantidos quando o Estado não intervém; e de 'poderes' os direitos que exigem uma intervenção do Estado para sua efetivação. Pois bem: liberdades e poderes, com freqüência, não são - como se crê – complementares, mas incompatíveis.

---

[72] DUARTE, Clarice Seixas. **O direito público subjetivo ao ensino fundamental na Constituição Federal Brasileira de 1988.** Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito. Orientador: Prof. Dr. Fábio Konder Comparato. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2003. p.69

[73] BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. –Rio de Janeiro: Campus, 1992, p.43.

Clarice Seixas Duarte[74] assim explica a postura ativa do Estado nos direitos sociais:

> Tradicionalmente, no modelo do Estado Liberal clássico, a exigibilidade individual de direitos civis e políticos sempre esteve calcada no reconhecimento de uma posição jurídica que confere aos seus titulares a possibilidade de barrarem qualquer intervenção estatal indevida em sua esfera própria de liberdade. De acordo com esta concepção, o que se pretende é uma omissão (conduta negativa) dos Poderes Públicos: não agir de forma arbitrária, ou seja, desrespeitando os parâmetros legais previamente estabelecidos. Mas a busca por um patamar mínimo de igualdade, não apenas jurídica, como também material e efetiva – grande bandeira dos direitos sociais – exige uma posição ativa do Estado no que se refere à proteção de direitos, pois o que se pretende é criar, por parte dos Poderes Públicos, condições concretas de vida digna.

Mesmo que se tenha a questão por mera desavença terminológica, a utilização da expressão "gerações de direitos" pode fomentar a ideia de hierarquização, de que um conjunto de direitos é mais importante ou substituiria outro conjunto de direitos e, desta forma, só seria possível a implementação de direitos de terceira em substituição aos de primeira geração.

A utilização do termo "geração" encontra sua mais forte crítica nas palavras de Ingo Wolfgang Sarlet[75]:

> Não há como negar que o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementaridade, e não de alternância, de tal sorte que o uso da expressão "gerações" pode ensejar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra, razão pela qual há quem prefira o termo "dimensões" dos direitos fundamentais.[76]

---

[74] DUARTE, Clarice Seixas. **Direito público subjetivo e políticas educacionais.** In BUCCI, Maria Paula (Org.). Políticas públicas reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 269

[75] SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 7ª ed. Rev., Aual. e Amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007. P. 54

[76] Hodiernamente até o termo "dimensões" também já vem sofrendo críticas por parte da doutrina, exemplificando Ingo Wolfgang Sarlet tal debate com o pensamento de A.S. Romita, para quem dimensões são referentes a uma função distinta de um mesmo direito

O pensamento de Sarlet ecoa a Declaração e Programa de Ação de Viena, da Organização das Nações Unidas, de 1993, no tocante à interdependência e inter-relação dos direitos humanos.

> 5. Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos de forma global, justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase. Embora particularidades nacionais e regionais devam ser levadas em consideração, assim como diversos contextos históricos, culturais e religiosos, é dever dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, sejam quais forem seus sistemas políticos, econômicos e culturais.

E onde se enquadra o direito ao desenvolvimento?

Sua origem histórica é informada por alguns autores como sendo o próprio preâmbulo da Carta das Nações Unidas, de 1945, onde os povos integrantes da Organização das Nações Unidas se propuseram a "promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla", bem como no artigo 1.3 a "conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas de caráter econômico, social, cultural ou humanitário" com o intento de "promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião", e de acordo com o artigo 55, alínea "a", devendo as Nações Unidas favorecer "níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social"[77].

[77] Escoimando o parágrafo, a experiência de Felipe Gomez-Isa diz que "Para algunos autores que han estudiado el derecho al desarrollo, su origen se puede encontrar en la propia carta de las Naciones Unidas, que data de 1945. En el mismo Preámbulo de la Carta, ,los pueblos de las Naciones Unidas se declaram resueltos 'a promover el progresso social y elevar el nível de vida dentro de un concepto más amplio de liberdad'. Por su parte, el artículo 1.3 establece que uno de los propósitos de las Naciones Unidas es 'realizar la cooperación internacional en la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estimulo del respeto a los derechos humanos y a las liberdades fundamentales de todos...'. este propósito genérico es desarrollado con un mayor detenimiento en el capítulo IX de la Carta, que versa sobre la 'cooperación internacional económica y social'. En este capítulo destaca el artículo 55, que encomienda a la ONU la promoción de 'níveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrolo económico e social'". GOMEZ-ISA, p.17.

Em lição elucidativa sobre o tema, Bonavides[78] aponta a emergência de novos direitos dotados "altíssimo teor de humanismo e universalidade", direitos estes construídos através de uma evolução de trezentos e voltados para a proteção não individual, mas do próprio gênero humano e, dentre eles, elenca o direito ao desenvolvimento:

> Com efeito, um novo pólo jurídico de alforria do homem se acrescenta historicamente aos da liberdade e da igualdade. Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristarlizar-se no fim do século XX, enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Tem por primeiro destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de exsitencialidade concreta. Os publicistas e juristas já os enumeram com familiariadade, assinalando-lho o caráter fascinante de coroamento de uma evolução de trezentos anos na esteira da concretização dos direito fundamentais. Emergiram eles da reflexão sobre temas referentas ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicaçao e ao patrimônio comum da humanidade.

O alto teor de universalidade no qual estes direitos estão embebidos é demonstrável através do raciocínio de Gomez-Isa[79], para quem o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Economicos e Sociais são frutos da incerteza da letra e da aplicabilidade da Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como de um longo processo de negociação entre os países intergrantes das Nações Unidas, das mais variadas matizes ideológicas.

---

[78] BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional.15 edição, atualizada, São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 569

[79] "Como la Declaración Universal de los Derechos Humanos era un texto bastante vago y una Declaración sin pleno valor jurídico para los Estados, éstos decidieron aprobar un documento internacional más elaborado y concreto relativo a los derechos humanos. Sin embargo, debido a la Guerra Fría y al enfrentamiento ideológico entre las dos Superpotencias, la tarea fue muy ardua, y hasta 1966 no se pudieron aprobar Pactos Internacionales sobre derechos humanos. Como la lucha ideológica se extendió a la teoría de los derechos humanos no fue posible la aprobación de un único Pacto Internacional que recogiese las generações de derechos. Tras intensos debates, se procedióa la firma dos Pactos Internacionales de derechos humanos, un Pacto Internacional de derechos civis y polítcos y un Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales". GOMEZ-ISAp.11

É de se compreender, portanto, porque atesta Gomez-Isa[80] que apartir dos anos 70 assistiu-se "a la aparición de un conjunto de novos derechos humanos, nuevos derechos que tratan de responder a los retos más urgentes que tiene planteados ante sí la comunidad internacional", o que permite Comparato[81] dizer que "com base na unidade essencial dos direitos humanos que se pode falar, no plano nacional e internacional, de um *direito ao desenvolvimento".*

Estes novos direitos, os quais o direito ao desenvolvimento integra, foram por Karel Vasak desenhados como direitos de fraternidade, na medida em que o mesmo o fazia com base nas máximas da Revolução Francesa, sendo os de primeira dimensão chamados de diretos de liberdade e os de segunda dimensão de direitos de igualdade.

Ocorre que uma nova expressão para designar tais direitos foi cunhada por Etiene-R. Mbaya, direitos de solidariedade, tendo esta logrado melhor êxito doutrinário.

Fábio Konder Comparato[82] aponta um fundamento para a alteração proposta por Mbaya:

> Foi justamente para corrigir e superar o individualismo próprio da civilização burguesa, fundado nas liberdades privadas e na isonomia, que o movimento socialista fez atuar, a partir do século XIX, o princípio da solidariedade como dever jurídico, ainda que inexistente no meio social a fraternidade enquanto virtude cívica.

É neste contexto que o direito ao desenvolvimento se enquadra. Felipe Gomez-Isa[83] aponta-o como sendo um direito de solidariedade, conforme o texto de sua lavra a seguir transcrito:

---

[80] GOMEZ-ISA, p.13.
[81] COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. 4 ed. ver. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2005, p. 277.
[82] COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. 4 ed. ver. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2005, 64.
[83] GOMEZ-ISA, p. 10

> El derecho al desarrollo, considerado como un derecho humano, se enmarca dentro de la categoría de los llamados 'derechos de la tercera generación' o 'derechos de la solidariedad', derechos que van a suponer una novedosa aportación a los derechos humanos tradicionales.

Esta nova forma de abordagem dos direitos humanos, ainda em Gomez-Isa[84], ficou bem exposta no defendido pelo Secretário-Geral das Nações Unidas. Clara ficou a posição que o direito ao desenvolvimento é um esforço de toda a humanidade, um objetivo essencial para todas as pessoas e povos, e sem o qual os demais direitos são apenas palavras e declarações quiméricas.

> El primero de los argumentos esbozados por el Secretario General es que 'la promoción del desarrollo es una preocupación fundamental de todo esfuerzo humano'. El desarrollo es un objetivo esencial para toda persona y para todo pueblo, dado que, en último término, el desarrollo tiene que intentar garantizar el verdadero disfrute del conjuto de los derechos humanos. Es la diginidad de las personas y de los pueblos la que debe servir de guía en los esfuerzos encaminados a la consecución del tan ansiado desarrollo. Ahora bien, debemos constatar que sin un mínimo de bienestar de tipo económico, social, cultural..., sin un mínimo grado de desarrollo, la dignidad del ser humano y el respeto de los derechos que le son inherentes serán vanas palabras y delcaraciones de buenas intenciones.

Alerta Comparato[85] que o desenvolvimento é um processo de longo prazo, que deve ser induzido por ação estatal ou políticas públicas, nos planos econômico, social e político.

No plano econômico a busca deve ser um desenvolvimento endógeno, sustentado por fatores internos de produção e sem a destruição dos bens insubstituíveis integrantes do ecossistema[86]

---

[84] GOMEZ-ISA, p.23.
[85] COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. 4 ed. ver. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2005, p. 395
[86] COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. 4 ed. ver. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2005, p. 395

Na seara social, desenvolvimento é a promoção da igualdade de "condições básicas de vida, isto é, a realização, para todo o povo, dos direitos humanos de caráter econômico, social e cultural, como o direito ao trabalho, direito à educação em todos os níveis, o direito à seguridade social (saúde, previdência e assistência social), o direito à habitação, o direito de fruição de bens culturais".[87]

Também exige a noção de desenvolvimento o aspecto político consistente na "efetiva assunção, pelo povo, do seu papel de sujeito político".[88]

Especificamente no direito positivado brasileiro, o direito constitucional ao desenvolvimento foi inserido no rol dos princípios fundamentais do Estado democrático de Direito.[89]

Guilherme Amorim Campos da Silva[90] aponta ainda que a Ordem Econômica constitucional explicita que "o desenvolvimento das riquezas e bens de produção nacionais deve ser compatível com o ganho de qualidade de vida de toda a população, posta na perspectiva de gerar atividade econômica em igualdade com outras camadas sociais"

Tal pensamento é compatível com a postura de Raul Machado Horta[91], para quem a "Ordem Econômica e Financeira não é ilha normativa apartada da Constituição. É fragmento da Constituição, uma parte do todo constitucional e nele se integra", e a concretização dos princípios que as informam "é inseparável dos Direitos e Garantias Fundamentais, que asseguram aos brasileiros e aos estrangeiros que residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (Constituição Federal, art. 5º)".

---

[87] COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. 4 ed. ver. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2005, p. 395

[88] COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. 4 ed. ver. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2005, p. 395

[89] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, art. 3, II.

[90] SILVA, Guilherme Amorim Campos da. Desenvolvimento. In DIMOULIS, Dimitri (organizador geral). Dicionário brasileiro de direito constitucional. – São Paulo: Saraiva, 2007, p. 112

[91] HORTA, Raul Machado. Estudos de direito constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p.301.

A principal questão hoje apresentada à realização do desenvolvimento está intimamente ligada ao problema da adoção de modelos econômicos como definidores do que corresponde ou não a uma economia desenvolvida.

A utilização destes modelos, por óbvio, pregam formas de desenvolvimento que teriam logrado bom êxito em países das mais variadas partes do globo, nos mais variados momentos históricos, desde que se começou a atentar para as diferenças entre as qualidades de vida da população mundial.

A década de 1970 do século XX levantou um sério questionamento sobre a possibilidade de se estender o desenvolvimento, como era concebido, a todos os países e, por consequência, a todas as pessoas.

Um documento elaborado por uma equipe do Massachusetts Institute of Technology (MIT), liderados por Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jørgen Randers e William W. Behrens III, sob a encomenda do Clube de Roma, conhecido como “Limites do Crescimento”, apontou a impossibilidade de se estender as vantagens do desenvolvimento entre todos os habitantes do planeta.

Celso Furtado[92], comentando o resultado do relatório “Limites do Crescimento”, aduz que o processo de extensão do consumo capitalista nos moldes dos, por ele chamados, “países cêntricos”, estaria fora “das possibilidades evolutivas aparentes do sistema”, sendo sempre um “privilégio de uma minoria”, pois

> O custo, em termos de depredação do mundo físico, desse estilo de vida é de tal forma tão elevado que toda tentativa de generalizá-lo leva ria inexoravelmente ao colapso de toda uma civilização, pondo em risco a sobrevivência da espécie humana.

[92] FURTADO, Celso. O mito do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996,Coleção Leitura, p.89-90.

Furtado[93] então aponta que "a idéia de que os povos pobres podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais povos ricos" não pode prosperar, e que as "economias periféricas" nunca poderão atingir o desenvolvimento "no sentido de similares às economias que formam o atual centro do sistema capitalista", mas que essa mesma ideia foi muito útil para que os povos periféricos aceitassem grandes sacrifícios, legitimando a destruição suas culturas e de seus meio físicos.

Com estes fundamentos, afirma Furtado[94] que:

> a idéia de desenvolvimento econômico é um simples mito. Graças a ela, tem sido possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abrem ao homem o avanço da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos, como são os investimentos, as exportações e o crescimento. A importância principal do modelo de The limits to growth é haver contribuído – ainda que não tenha sido este seu propósito – para destruir esse mito, seguramente um dos pilares da doutrina que serve de cobertura à dominação dos povos dos países periféricos dentro da nova estrutura do sistema capitalista".

Mas como promover o desenvolvimento, direito humano, diante do impasse que o estudo "Os Limites do Crescimento" aponta: como melhorar a qualidade de vida sem que se ponha a existência humana em risco?

Esta provocação pode ser resumida da seguinte maneira, nas palavras de Moreira e Fonseca[95]:

> O desafio, portanto, é a reinserção das questões ambientais e sociais no campo das políticas de desenvolvimento e, acima de tudo, na esfera do desenvolvimento econômico.

---

[93] FURTADO, Celso. O mito do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996,Coleção Leitura, p.89-90.

[94] FURTADO, Celso. O mito do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996,Coleção Leitura, p.89-90.

[95] MOREIRA, Eliane, FONSECA, Luciana Costa da. Direito, meio ambiente e desenvolvimento no contexto amazônico. In. Direitos fundamentais, teoria do direito e sustentabilidade. Coordenação Jean Carlos Dias, Paulo Klautau Filho. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo:Método, 2009, p. 247.

Esta reinserção começou pelo reconhecimento da questão ambiental pela Conferencia das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo no ano de 1972[96].

Esta convenção não só traz a questão à baila como também foi condutora das discussões posteriores, pois

> expressa como um desejo urgente dos povos – portanto dever dos Estados – a proteção e melhoramento do meio ambiente, pois trata-se de uma questão fundamental que afeta o bem estar dos povos e o desenvolvimento econômico do mundo[97]

O texto da Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano enuncia em seu Princípio 1 que todos temos "direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas", mas coloca também que isso deverá ocorrer "em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna", contudo, impõe também a solene obrigação de "proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras".[98]

Em 1987 veio à luz outro documento contendo como objeto o estudo da relação entre meio ambiente e desenvolvimento econômico. O chamado relatório Brundtland mais uma vez aponta para a necessidade de integração entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente.

> La publicación del Informa Brundtland en 1987, como vimos anteriormente, deja patente la estrecha relación existente entre el medio ambiente y el desarrollo, estabeleciendo una unión entre

---

[96] Ainda que a convenção tenha ocorrido em 1972, apontam Goczevski e Ritt que: "A partir dos anos 50 iniciam-se os debates científicos e acadêmicos , a respeito das consequências da atuação humana sobre a natureza; mas, somente à partir da década de 70 a preocupação dos anos mais explícita, o que culminou com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, de 05 a 16 de junho de 1972". GORCZEVSKI, Clovis; RITT, Leila Eliana Hoffmann. O desenvolvimento sustentável e o meio ambiente como forma de concretização dos direitos fundamentais de terceira geração". In. Coodenação de Clovis Gorczevski, Jorge Renato dos Reis (et. al) . – Porto Alegre: Norton Editor, 2007, p.22.

[97] GORCZEVSKI, Clovis; RITT, Leila Eliana Hoffmann. O desenvolvimento sustentável e o meio ambiente como forma de concretização dos direitos fundamentais de terceira geração". In. A concretização dos direitos fundamentais. Coodenação de Clovis Gorczevski, Jorge Renato dos Reis (et. al) . – Porto Alegre: Norton Editor, 2007, p.27.

[98] ONU. Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano. Disponível em http://www.vitaecivilis.org.br/anexos/Declaracao_Estocolmo_1972.pdf

> ambos a través del concepto de desarrollo sostenible. Para el logro de este desarrollo sostenible, el informe considera como estrategias urgentes: - revitalizar el crecimiento en los países em desarrollo, - cambiar la calidad del crecimiento, - satisfacer las necesidades humanas esenciales, - asegurar un nivel de probación sostenible, - conservar y aumentar la base de recursos, - reorientar la tecnología y el control de los riesgos, y - conciliar el medio ambiente y la economía en la adopción de decisiones[99].

O objeto meio ambiente ganhou tamanho destaque nas preocupações internacionais que a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), realizada no Rio de Janeiro no ano de 1992,e que trouxe ao Brasil delegações de 175 países, 108 representadas por seus chefes de Estado e produziu três convenções: Mudanças Climáticas, Desertificação e Diversidade Biológica.

Dois outros documentos foram aprovados na mesma Conferência: a Declaração sobre Florestas e a Agenda 21.

Cançado Trindade vê dificuldade em abordar o direito a um meio ambiente sadio sem que o direito, por ele chamado de humano, ao desenvolvimento seja considerado:

> Dificilmente se pode abordar o direito a um meio ambiente sadio em isolamento. Tem ele encontrado expressào no universo conceitual dos direitos humanos. Não se pode considerá-lo sem referência a outro direito do gênero, a saber, o direito ao desenvolvimento[100].

Porém, o desenvolvimento e o meio ambiente são, por muitos, entendidos como excludentes, o que causaria uma colisão entre os dois.

Uma outra visão pode ser explorada. Por ela, o desenvolvimento e o meio ambiente não são excludentes. O que ocorre é um conflito entre o modelo de crescimento econômico e meio ambiente, pois aquele

---

[99] DEL POZO, Mercedes. El derecho humano a un médio ambiente adecuado. Cuadernos de Deusto deDerechos Humanos, núm 8, Bilbao: Universidad de Deusto, 2000, p.55-56.

[100] CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993, p. 165.

não tem considerado os aspectos sociais e ambientais, conforme a transcrição abaixo:

> Porém, os padrões de desenvolvimento vigentes tem privilegiado o aspecto econômico em detrimento dos aspectos sócio-ambientais e é isto que permite a instauração de um conflito não entre meio ambiente e desenvolvimento, mas sim entre o desenvolvimento social e ambiental e o modelo de crescimento econômico em curso[101].

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92) evidenciou a necessidade de manutenção de um processo de redução das disparidades nos níveis de vida das pessoas, ou seja, de um processo de desenvolvimento que erradique a pobreza, aumentando globalmente a qualidade de vida, dever este imposto às pessoas e aos Estados, indistintamente, sem que haja prejuízo ao meio ambiente.

Assim comenta Mercedes Del Pozo[102] sobre o que a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92) concluiu sobre o tema:

> La interrelación entre el médio ambiente, la pobreza y el desarrollo vuelve a ser contastada por la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de 1992, poniéndose de manifiesto que se trata de de problemas globales cuya solición compete a todos. En este sentido, el Principio de 5 de la Declaración de Río establece al deber de todos los Estados y todas las personas de 'cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos'.

---

[101] MOREIRA, Eliane, FONSECA, Luciana Costa da. Direito, meio ambiente e desenvolvimento no contexto amazônico. In. Direitos fundamentais, teoria do direito e sustentabilidade. Coordenação Jean Carlos Dias, Paulo Klautau Filho. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo:Método, 2009, p. 246.

[102] DEL POZO, Mercedes. El derecho humano a un médio ambiente adecuado. Cuadernos de Deusto de Derechos Humanos, núm 8, Bilbao: Universidad de Deusto, 2000, p.30-31.

O desenvolvimento sustentável, então, é uma conjugação dos direitos humanos ao desenvolvimento e ao meio ambiente, cuja gestão ultrapassa a mera regulação através de regras ambientais de processos de produção de riqueza..

> O desenvolvimento sustentável converte-se num projeto destinado a erradicar a pobreza, satisfazer as necessidades básicas e melhorar a qualidade de vida da população. A gestão ambiental não se limita a regular o processo econômico mediante normas de ordenamento ecológico, métodos de avaliação de impacto ambiental e instrumentos econômicos para a valorização de recursos naturais.[103]

No plano do direito internacional contemporâneo, a conjugação dos direitos ao meio ambiente e ao desenvolvimento, ainda que apenas conceitualmente, tem sido enfocada como um binômio e não como direitos excludentes, tendo como meta a melhoria da qualidade de vida também das futuras gerações.

Cançado Trindade[104] aponta que

> o meio-ambiente e o desenvolvimento hão de ser enfocados conjuntamente, o que se aplica a regiões desenvolvidas assim como o desenvolvimento do mundo, criando obrigações para todos tendo em mente a comunidade internacional como um todo, e as gerações presentes assim como futuras: nesse sentido o *desenvolvimento sustentável* veio a ser tido não só como um conceito, mas como um princípio de direito internacional contemporâneo.

Esta postura já fora adotada pelo direito brasileiro quando da elaboração da Lei n. 6.983, de 31 de agosto de 1981, quando apontava que o foco da chamada Política Nacional do Meio Ambiente deveria ser a união do desenvolvimento econômico com o equilíbrio ecológico.

---

[103] LEFF, Enrique. Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 4 edição, Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2001, p. 60-61.

[104] CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993, p. 165-166.

José Afonso da Silva[105] traz que, de fato, a legislação brasileira já havia andado na direção da existência de um conflito apenas aparente entre dois valores constitucionalmente postos: desenvolvimento e meio ambiente.

> São dois valores aparentemente em conflito que a Constituição de 1988 alberga e quer que se realizem no interesse do bem-estar e da boa qualidade de vida dos brasileiros. Antes dela, a Lei n. 6.983, de 31 de agosto de 1981 (arts. 1 e 4), já havia enfrentado o tema, pondo, corretamente, como o principal objetivo a ser conseguido pela Política Nacional do Meio Ambiente a *compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico*.

No direito brasileiro um desenvolvimento embasado na busca de uma melhor qualidade de vida e de um meio ambiente equilibrado também pode ser considerado um direito fundamental.

> A Constituição Federal Brasileira contém este caráter integrador da ordem econômica com a ordem ambiental, unidas pelo elo comum da finalidade de melhoria da qualidade de vida. O direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado pode ser caracterizado como um direito fundamental, gozando do mesmo 'status' daqueles descritos no artigo quinto desta carta[106].

Derani[107] coloca que o bem jurídico em questão, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, é primordial para a melhoria da qualidade de vida, finalidade máxima do capítulo constitucional sobre o meio ambiente, e que isso ocorre em vista da adaptação dos ordenamentos jurídicos aos ditames do planeta

---

[105] SILVA, José Afonso. Direito constitucional ambiental. 9 edição, atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 26-27.

[106] DERANI, Cristiane. Direito ambiental econômico. 2 edição revista. São Paulo: Editora Max Limonad, 2001, p. 82-83.

[107] DERANI, Cristiane. Direito ambiental econômico. 2 edição revista. São Paulo: Editora Max Limonad, 2001, p. 82-83.

> Este bem jurídico, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, é um pressuposto para a concretização da qualidade de vida, a qual afirma-se, por sua vez, como a finalidade máxima das normas do capítulo do meio ambiente. Este capítulo revela-se em suas normas destinadas a formulação do homem sobre o seu meio. Devido a esta propriedade das normas ambientais. Caldwell conclui que a noção de qualidade de vida aparece associada ao processo de adaptação dos ordenamentos jurídicos à regras da Terra.

Sarlet e Fensterseifer[108] julgam ser este reconhecimento um dos pontos basilares da política-jurídica atual, na medida de sua complexidade temática e da insuficiência dos demais direitos já tidos por fundamentais no enfrentamento da questão ecológica

> O reconhecimento de um direito fundamental a um ambiente ecologicamente equilibrado, tal como tem sido designado com frequência, ajusta-se, consoante já enfatizado, aos novos enfrentamentos históricos de natureza existencial postos pela crise ecológica, complementando os já amplamente consagrados, ainda que com variações importantes, direitos civis, políticos e socioculturais, aumentando significativamente os níveis de complexidade. Com efeito, considerando a insuficiência dos direitos de liberdade e mesmos os direitos sociais, o reconhecimento de um direito fundamental ao meio ambiente (ou à proteção ambiental) constitui aspecto central da agenda política-jurídica contemporânea.

Todavia, não se pode esquecer que a busca por uma melhoria na qualidade de vida das pessoas também é uma busca do desenvolvimento enquanto alvo de regras de direito econômico, conforme André Ramos Tavares[109], que escreveu que

> A busca por uma boa qualidade de vida é um objetivo último tanto do Direito econômico quanto do Direito ambiental. Ocorre que, além da finalidade comum, também os meios de alcança-la devem

[108] SARLET, Ingo Wolfgang. Direito constitucional ambiental: (estudos sobre a construção, os direitos fundamentais e proteção do meio ambiente) / Ingo Wolfgang Sarlet, Tiago Fernsterseifer. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 34.

[109] TAVARES, André Ramos; Bastos, Celso Ribeiro. As tendências do direito público no limiar de um novo milênio. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 618.

> guardar correspondência entre si. É que, dada a escassez dos recursos naturais, ou, mais propriamente, sua quantidade finita, e tendo em vista as infinitas necessidade humanas, é preciso uma abordagem desenvolvimentista consciente com relação ao meio ambiente, sob pena de, invocando-se a busca de uma suposta melhoria da qualidade de vida, gerar efeitos exatamente opostos.

É preciso que se adote um conceito de qualidade de vida para que se continue. Por isso, nos servimos do conceito apresentado na Conferência de Estocolmo de 1973

Uma vez aceito que o conteúdo da qualidade de vida buscada pelo texto constitucional seja a correlação entre um processo econômico positivamente exitoso e ambientalmente preocupado, de acordo com Derani[110], não há como se sustentar a exclusão de um direito pelo outro.

> A aceitação de que qualidade de vida corresponde tanto a um objetivo do processo econômico como a uma preocupação da política ambiental afasta a visão parcial de que as normas de proteção do meio ambiente seriam servas da obstrução de processos econômicos e tecnológicos.

A compatibilização do desenvolvimento com o meio ambiente é chamada por José Afonso da Silva[111] de desenvolvimento sustentável

> A conciliação de dos dois valores consiste, assim, nos termos deste dispositivo, na promoção do chamado *desenvolvimento sustentável*, que consiste na exploração equilibrada dos recursos naturais, nos limites da satisfação das necessidades e do bem estar da presente geração, assim como de sua conservação no interesse das gerações futuras.

Está claro que o desenvolvimento sustentável é construído a partir da necessidade de conciliação de direitos.

---

[110] DERANI, Cristiane. Direito ambiental econômico. 2 edição revista. São Paulo: Editora Max Limonad, 2001, p. 82.
[111] SILVA, José Afonso, p. 27.

Neste sentido, Sachs[112] aborda a questão do conceito de desenvolvimento pelo viés da real apropriação de direitos humanos, por ele tidos como de três gerações.

> Outra maneira de encarar o desenvolvimento consiste em reconceituá-lo em termos de apropriação efetiva das três gerações de direitos humanos: Direitos políticos, civis e cívicos; Direitos econômicos sociais e culturais, entre eles o direito ao trabalho digno, criticamente importante, por motivos intrínsecos e instrumentais;
>
> Direitos coletivos ao meio ambiente e ao desenvolvimento (Sen,1999, Sengupta, 2001 e 2002).

Ao integrar igualdade, equidade e solidariedade ao conceito de desenvolvimento, Sachs oxigena o standard "com consequências de longo alcance para que o pensamento econômico sobre o desenvolvimento se diferencie do economicismo redutor"[113], tornando sua principal meta a redução da pobreza por meio da promoção da igualdade e maximização das vantagens para os que vivem em piores condições [114]

Contudo, há a inserção da condicionante ambiental, que deve ser considerada neste processo, sem se perder de vista que os objetivos do desenvolvimento são sempre sociais, conforme Sachs[115]

> Os objetivos do desenvolvimento são sempre sociais, há uma condicionalidade ambiental que é preciso respeitar, e finalmente, para que as coisas avancem, é preciso que as soluções pensadas sejam economicamente viáveis.

---

[112] SACHS, Ignacy. Desenvolvimento: includente, sustentável; sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008, p. 14.
[113] SACHS, Ignacy. Desenvolvimento: includente, sustentável; sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008, p. 14.
[114] SACHS, Ignacy. Desenvolvimento: includente, sustentável; sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008, p. 14.
[115] SACHS, Ignacy. A terceira margem: em busca do ecodesenvolvimento. Tradução de Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2009, p.232.

Com esta nova visão, Sachs descortina os cinco pilares do desenvolvimento sustentável, sendo as bases para um desenvolvimento triplamente vencedor um crescimento econômico, social e ambiental benéfico

> Os cinco pilares do desenvolvimento sustentável são: a) Social, fundamental por motivos tanto intrínsecos quanto instrumentais, por causa da perspectiva de disrupção social que paira de forma ameaçadora sobre muitos lugares problemáticos do nosso planeta; b) Ambiental, com suas dimensões (os sistemas de sustentação da vida como provedores de recursos e como 'recipientes' para a disposição de resíduos); c) Territorial, relacionado à distribuição espacial dos recursos, das populações e das atividades; d) Econômico, sendo a viabilidade econômica a conditio sine qua non para que as coisas aconteçam; e) Político, a governança democrática é um valor fundador e um instrumento necessário para fazer as coisas acontecerem; a liberdade faz toda a diferença[116].

Mas qual o conteúdo do direito ao desenvolvimento sustentável?

Para responder a esta questão significativa é a contribuição de Alexandre Kiss. Para Kiss, a importância dada ao conceito de Justiça Social no século XX foi transferida para um novo conceito, o de Justiça Ambiental, que "fundado essencialmente sobre a equidade e a igualdade dos cidadãos", expressa uma "exigência moral" de triplo significado: justiça para as pessoas que vivem no presente, justiça para com a Humanidade futura e justiça para como os seres vivos não humanos[117]. Assim, o próprio Kiss[118] sintetiza seu pensamento da seguinte forma.

---

[116] SACHS, Ignacy. Desenvolvimento: includente, sustentável; sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008, p. 15-16.

[117] KISS, Alexandre. Justiça ambiental e religiões cristãs. In KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado (orgs). Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Afonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 48.

[118] KISS, Alexandre. Justiça ambiental e religiões cristãs. In KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado (orgs). Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Afonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 58.

> A Justiça Social constituía o objetivo maior da primeira metade do século XX. No estado atual do mundo torna-se cada vez mais necessário ampliá-la às dimensões da Justiça Ambiental sob dois de seus aspectos, Justiça no interior da Humanidade presente e Justiça para com a Humanidade futura. O terceiro aspecto desta Justiça, aquele que deve guiar as relações dos humanos com para com as outras espécies vivas, permite reforçar os aspectos éticos do conjunto desse conceito.

Dentre os aspectos da Justiça Ambiental, a Justiça no interior da Humanidade corresponde diretamente à Justiça Social, e significa que as necessidades de todos os seres humanos devem poder ser satisfeitas, o que indica a partilha de forma equitativa dos recursos do planeta, naturais ou não.

> A Justiça Ambiental nas relações no interior da Humanidade presente significa, em primeiro lugar, que as necessidades essenciais de todos os seres humanos devem poder ser satisfeitas: ela encerra uma partilha equitativa dos recursos do planeta; recursos naturais ou outros. Ela corresponde, pois, à idéia de Justiça Social que havia emergido no século passado. Em consequência da tomada de consciência da pobreza que se propaga em grande parte do mundo, a idéia tomou dimensões globais, instigando ao atendimento da necessidade de desenvolvimento. É assim que a 'idéia' de desenvolvimento se impôs, com tudo o que ela envolve – e, em particular, com os deveres decorrentes para os países ricos: assistência financeira e transferência de tecnologia aos países pobres e formação de seu quadro de pessoal, no respeito das comunidades locais e da identidade das populações envolvidas.[119]

Este primeiro aspecto, segundo Kiss, é o próprio conteúdo do desenvolvimento sustentável, caracterizado pela forma equitativa de satisfação das necessidades das gerações presentes constante no enunciado da Conferencia do Rio de Janeiro em 1992.

---

[119] KISS, Alexandre. Justiça ambiental e religiões cristãs. In KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado (orgs). Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Afonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 49.

> Esse aspecto da Justiça Ambiental constitui o conteúdo do desenvolvimento sustentável, palavra-de-ordem anunciada pela primeira vez no Relatório Brundtland, no decorrer dos trabalhos preparatórios da Conferencia do Rio de Janeiro, ocorrida em 1992. O enunciado da Conferencia é significativo: proclama-se que 'o direito ao desenvolvimento deve ser realizado de maneira a satisfazer deforma equitativa as necessidades relativas ao desenvolvimento e ao meio ambiente das gerações presentes (...)'. convém destacar, na frase, a expressão 'forma equitativa', que exprime uma vontade de Justiça Social, cujas origens e ecos permite-se buscar, entre outros, em diferentes instrumentos e textos provenientes de autoridades religiosas.[120]

O segundo aspecto da Justiça Ambiental também relação com o desenvolvimento sustentável. Para Kiss, o termo sustentável, próprio da ótica ambiental, potencializa o elemento "tempo" no conceito de desenvolvimento, empurrando-o para além da Humanidade de hoje e, desta forma, criando a obrigação da geração atual com as que virão depois dela.

> O termo "sustentável" inclui também uma ótica própria ao meio ambiente. Ela reforça o elemento "tempo" no desenvolvimento, e o conduz para além da Humanidade de hoje. É o segundo aspecto da equidade ou Justiça Ambiental, a Justiça entre as gerações. Disto deriva que os humanos hoje presentes na Terra têm a obrigação de pensar naqueles que virão depois deles – dever do qual se deduz um direito que deve ser reconhecido a esses últimos, o qual é normalmente chamado de "direito das gerações futuras". Essa forma de Justiça Ambiental significa, de forma concreta, que os humanos que vicem atualmente devem deixar às próximas gerações recursos naturais e outros, em quantidade e qualidade suficientes para assegurar que esses recursos possam satisfazer suas necessidades essenciais.[121]

---

[120] KISS, Alexandre. Justiça ambiental e religiões cristãs. In KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado (orgs). Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Afonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 49.

[121] KISS, Alexandre. Justiça ambiental e religiões cristãs. In KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado (orgs). Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Afonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 51.

O terceiro aspecto da Justiça Ambiental, Justiça entre as espécies vivas: humanos, animais, plantas, tem um caráter ético e serve de fundamento para a aplicação de normas de salvaguarda da biodiversidade.

> Não se trata de proteger a qualquer preço todo ser vivo, todo indivíduo, toda espécime, mas toda forma de vida: pode-se matar um mosquito, mas toda a espécie, em si mesma, tem seu lugar no sistema ecológico global. É assim que falamos da necessidade de salvaguardar a diversidade das espécies, quer dizer, da biodiversidade, doravante protegida pela Convenção sobre a Diversidade Biológica, de 5.7.1992. O conceito de Justiça para com outras espécies pode servir de fundamento ético para a aplicação dessas normas[122].

[122] KISS, Alexandre. Justiça ambiental e religiões cristãs. In KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado (orgs). Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Afonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 55.

CAPÍTULO 2

UMA NOVA RELAÇÃO JURÍDICA ENTRE OBJETOS DA NATUREZA E MECANISMOS DE DESENVOLVIMENTO LIMPO

2.1 APROPRIAÇÃO DA NATUREZA

Uma das grandes questões que se apresenta no contexto dos mecanismos de desenvolvimento sustentável é quanto à possibilidade ou não da apropriação dos bens e serviços ambientais.

Cristiane Derani[123] aponta que a "questão dos direitos de propriedade está no cerne da definição de políticas ambientais".

Polanyi identificou que a chamada economia de mercado nada mais é do que uma economia dirigida apenas "pelos preços do mercado e nada além dos preços do mercado", de tal modo que seria natural ter a alcunha de auto-regulável[124].

Ocorre que Polanyi também acrescenta que a história e a etnografia conhecem várias espécies de economia, a maioria delas tendo o mercado como uma de suas instituições, mas, nunca antes da nossa época existiu, de fato, uma economia que fosse controlada pelo próprio mercado[125].

Mas o que é este mercado?

---

[123] DERANI, Cristiane. Tutela jurídica da apropriação dos meio ambiente e as três dimensões da propriedade. In. Hiléia: Revista de direito ambiental da Amazônia, v. 1, n. 1. Manaus: edições Governo do Estado do Amazonas/ Secretaria de Estado da Cultura/ Universidade do Estado do Amazonas, 2003, 61.

[124] Nas palavras de Polanyi: "Uma economia de mercado significa um sistema auto-regulável de mercados, em termos ligeiramente técnicos, é uma economia dirigida pelos preços do mercado e nada além dos preços do mercado. Um tal sistema, capaz de organizar a totalidade da vida econômica sem qualquer ajuda ou interferência externa, certamente mereceria ser chamada auto regulável". POLANYI, Karl. A grande transformação: as origens de nossa época. Tradução de Fanny Wrobel. 2 edição, Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 62

[125] POLANYI, Karl. A grande transformação: as origens de nossa época. Tradução de Fanny Wrobel. 2 edição, Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 62-63

Max Weber descreve o mercado como uma pluralidade de interesses voltados à disputa por trocas comerciais, em determinado espaço, local ou não, onde acontece um fenômeno específico seu, o regateio.

> Falamos de mercado quando pelo menos por um lado há uma pluralidade de interesses que competem por oportunidades de troca. Quando estes se reúnem em um determinado lugar, no mercado local, no do comércio a grande distância (anual ou feira) ou de comerciantes (bolsa), temos apenas a forma mais consequente da constituição de um mercado, sendo esta, no entanto, a única que possibilita o pleno desdobramento do fenômeno específico do mercado: o regateio.[126]

Polanyi sintetiza o conceito de Weber sobre mercado dizendo que o mesmo é "um local de encontro para a finalidade de permuta ou da compra e da venda"[127]

Para o mercado, tudo que a ele interesse, que sirva aos seus propósitos, deve ser possível de ser adquirido, e a apropriação da terra foi para Polanyi foi um de seus maiores feitos.

> Aquilo que chamamos terra é um elemento da natureza inexplicavelmente entrelaçado com as instituições do homem. Isolá-la e com ela formar um mercado foi talvez o empreendimento mais fantástico dos nossos ancestrais[128].

O móvel para tal acontecimento foi a complexidade que passou a ter a produção industrial, o que exigiu a garantia do fornecimento de elementos necessários à sua manutenção, e três deles, de fundamental importância: a terra, o trabalho e o dinheiro[129].

> Uma economia de mercado deve compreender todos os componentes da indústria, incluindo trabalho terra e dinheiro. (Numa economia de mercado, este último também é um elemento essencial da vida industrial, e a sua inclusão no mecanismo de mercado acarretou, como veremos adiante, consequências

[126] WEBER, Max. Economia e sociedade, p.419
[127] P.76
[128] Polanyi, p. 214.
[129] Polanyi, p. 97.

> institucionais de grande alcance.) Acontece, porém, que o trabalho e a terra nada mais são do que os próprios seres humanos nos quais consistem todas as sociedades, e o ambiente natural no qual existem. Incluí-los no mecanismo de mercado significa subordinar a substância da própria sociedade às leis de mercado.[130]

Para que se sustente, a economia de mercado necessita não só utilizar a força humana e o meio ambiente, como torna-los parte de suas engrenagens, e no entendimento de Rubio e Alfaro, subverter a ordem lógica das coisas, na qual a economia deveria servir ao homem, e não contrário. "Por consiguiente, seres humanos y naturaleza están al servicio del capital, no éste al servicio de los seres humanos y la naturaleza."[131]

Retomando o pensamento de Polanyi, para que o modelo econômico prosperasse, ainda no período inicial do processo de industrialização – caracterizado pelo aparecimento florescimento da indústria fabril - seus elementos deveriam estar disponíveis para a compra, em outras palavras, haveriam de estar disponíveis para a sua apropriação.

> Numa sociedade comercial esse fornecimento só podia ser organizado de uma forma: tornando-os disponíveis à compra. Agora eles tinham que ser organizados para a venda no mercado – em outras palavras, como mercadorias. A ampliação do mecanismo de mercado aos componentes da indústria – trabalho, terra e dinheiro – foi a consequência inevitável da introdução do sistema fabril numa sociedade comercial. Esses elementos tinham que estar à venda[132].

Mas o que pode ser apropriado? A resposta da questão anterior passa pelos conceitos de coisa e bem.

Tais conceitos são de natureza jurídica e distinguem entes passíveis de apropriação de outros de fato apropriáveis. Coisa é gênero do qual

---

[130] Polanyi, p.93.

[131] RUBIO, David Sánchez e ALFARO, Norman J. Solórzano. Nuevos colonialismos del capital: propiedad intelectual , biodiversidad y derechos de los pueblos. In. Hiléia: Revista de direito ambiental da Amazônia, v. 1, n. 1. Manaus: edições Governo do Estado do Amazonas/ Secretaria de Estado da Cultura/ Universidade do Estado do Amazonas, 2003, p. 46.

[132] Polanyi, p. 97.

todo e qualquer bem é espécie, sendo este último objeto de direito, possuindo ou não valor pecuniário. Sobre o assunto, diz Orlando Gomes[133]:

> Bem e coisa não se confundem. O primeiro é gênero, a segunda, espécie. A noção de bem compreende o que pode ser objeto de direito sem valor econômico, enquanto a de coisa restringe-se às utilidades patrimoniais, isto é, as que possuem valor pecuniário. Mas, por sua vez, a noção de coisa é bem mais vasta do que a de bem, pois há coisas que não são bens, por não interessarem ao Direito, como a luz, o ar, a água do mar.

No saber de Gomes[134], coisa, também é utilizada para designar tão-somente objetos corpóreos. Deve também ser algo "suscetível de utilização ou apropriação por um sujeito de direito para satisfazer uma necessidade", bem como de avaliação econômica e, desta forma, que "tenha valor de uso ou troca" e possa ser apropriado, ou seja, "que possa ser submetido ao poder de uma pessoa, com exclusividade".

E por fim, arremata Gomes[135] dizendo que "coisa restringe-se juridicamente ao que pode ser objeto de domínio e posse".

Coisa é, portanto, o que pode ou não ser objeto de domínio ou posse, enquanto um bem será. Caio Mário da Silva Pereira ainda faz distinção entre bens em geral e bens jurídicos.

> Bem é tudo que nos agrada: o dinheiro é um bem, como o é a casa, a herança de um parente, a faculdade de exigir uma prestação; *bem* é ainda a alegria de viver o espetáculo de um pôr do sol, um trecho musical'; *bem* é o nome do indivíduo, sua qualidade de filho, o direito a sua integridade física e moral. Se todos são bens, nem todos são *bens jurídicos*. Nesta categoria inscrevemos a satisfação de nossas exigências e de nossos desejos, quando amparados pela ordem jurídica. Escapam à sua

[133] GOMES, Orlando. Introdução direito civil. 12 edição, Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 200.
[134] GOMES, Orlando. Introdução ao direito civil. 12 edição, Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 200-201.
[135] GOMES, Orlando. Introdução ao direito civil, p. 201.

> configuração os bens morais, as solicitações estéticas, os anseios espirituais[136].

Claro fica que uma vez que o domínio e a posse sejam possíveis, a natureza jurídica do objeto é alterada, de coisa para bem, mas não por variação de sua substância. Mais claro ainda fica a diferença quanto aos bens jurídicos, ou seja, bens que também não diferem dos demais por sua substância, mas por mera regulação jurídica.

Caio Mário da Silva Pereira registra ainda que os chamados bens jurídicos são todos os que possam ser objetos de relações jurídicas elementos suscetíveis de apropriação, tornando-se ativo de um patrimônio.

> Dizendo que são objetos dos direitos os *bens jurídicos*, empregamos a expressão em sentido amplo ou genérico, para compreender tudo o que pode ser objeto da relação jurídica, sem distinção de materialidade ou da patrimonialidade. Cuidando especificamente dos bens como o *ativo* do patrimônio, podemos, com Planiol, Ripert *et* Boulanger, defini-lo como *elementos* de riqueza suscetível de apropriação[137].

E como aqueles elementos se tornaram apropriáveis?

Para Weber, em primeiro lugar há de ocorrer a chamada ação social, por ele descrita como uma ação orientada pelo comportamento do outro

> Ação social (incluindo omissão ou tolerância) orienta-se pelo comportamento de outros, seja este passado, presente ou esperado como futuro (vingança por ataques anteriores, defesa contra ataques presentes ou medidas de defesa para enfrentar ataques futuros. Os 'outros' podem ser indivíduos conhecidos ou uma multiplicidade indeterminada de pessoas completamente desconhecidas ('dinheiro', por exemplo, significa um bem destinado à troca, que agente aceita no ato de troca, porque sua ação está orientada pela expectativa de que muitos outros, porém

[136] PEREIRA, Caio Mário da Silva. P. 252.
[137] PEREIRA, Caio Mário da Silva. P. 253.

> desconhecidos e em um número indeterminado, estarão dispostos a aceita-lo também, por sua parte, em um ato de troca futuro)[138].

Esta ação social pode ser determinada de quatro formas conceitualmente puras, "dos quais ação real se aproxima mais ou menos ou dos quais – ainda mais frequentemente – ela se compõe"[139]: a) de modo racional referente a fins; b) de modo racional referente a valores; c) de modo afetivo ou; d) de modo tradicional.

> A ação social, como toda ação, pode ser determinada: 1) *de modo racional referente a fins*: por expectativas quanto ao comportamento de objetos do mundo exterior e de outras pessoas, utilizando essas expectativas como "condições" ou "meios" para se alcançar *fins* próprios, ponderados e perseguidos racionalmente, como sucesso; 2) *de modo racional referente a valores*: pela crença consciente no valor – ético, estético, religioso ou qualquer que seja sua interpretação – absoluto e *inerente* a determinado comportamento como tal, independentemente do resultado; 3) *de modo afetivo*, especialmente *emocional*: por afetos ou estados emocionais atuais; 4) *de modo tradicional*: por costumes arraigados[140].

Como se trata de tipos conceituais, que não exaurem outras possiblidades de classificação, apenas muito raramente as ações se determinam em consonância com unicamente um dos casos anteriores[141].

Quando vários agentes praticam suas ações sociais com um determinado conteúdo de sentido, temos o que é chamado por Weber de relação social[142]. Esta relação social pode ter seu sentido combinado por anuência reciproca, o que significa dizer que os participantes da relação se comprometem,

---

[138] WEBER, Max, p. 14-15.
[139] WEBER, Max, p. 16.
[140] WEBER, Max. P.15.
[141] WEBER, Max. P. 16.
[142] "Por 'relação social' entendemos o comportamento *referido* quanto ao seu conteúdo de sentido por uma pluralidade de agentes e que se orienta por esta referencia". Weber, Max, p. 16.

racionalmente, a – em condições normais – orientarem seus comportamentos pelo sentido da promessa[143].

Esta relação social, comunitária[144] ou associativa[145], pode ser caracteriza como aberta[146] ou fechada[147], sendo que esta última, racionalmente, deve oportunizar aos que dela participam a satisfação de seus interesses, seja por meio de ação solidária seja em virtude de equilíbrio de interesses incompatíveis.

Esta relação fechada é assim caracterizada por Weber:

> O caráter fechado, por motivos *racionais*, deve-se especialmente à seguinte circunstância: uma relação social pode proporcionar aos participantes determinadas oportunidades de satisfazer seus interesses, interiores ou exteriores, seja com vista ao fim ou ao resultado, seja através da ação solidária ou em virtude do equilíbrio de interesses incompatíveis[148].

Dentre as oportunidades que podem ser garantidas pelas relações fechadas destacadas por Weber, uma ter real interesse para o tema em

---

[143] "O conteúdo de sentido de uma relação social pode ser *combinado* por anuência recíproca. Isto significa que os participantes fazem *promessas* referentes a seu comportamento futuro (comportamento mútuo ou outro qualquer). Cada um dos participantes – desde que pondere racionalmente – considera então, em condições normais (e com diverso grau de certeza), que o *outro* orientará sua ação pelo sentido da promessa tal como ele (o agente) a entende. Este orienta sua própria ação de maneira racional, com parte referida a fins (com maior ou menor 'lealdade' ao sentido da promessa), em parte a valores, isto é, no caso, ao dever de 'observar', por sua vez, o acordo segundo o seu sentido para ele. WEBER, Max. P. 17.

[144] "Uma relação denomina-se 'relação comunitária' quando e na medida em que atitude na ação social – no caso particular ou em média ou no tipo puro – repousa no *sentimento* subjetivo dos participantes de *pertencer* (afetiva ou tradicionalmente) ao *mesmo* grupo". WEBER, Max. P. 25.

[145] "Uma relação social denomina-se 'relação associativa' quando e na medida em que a atitude na ação social repousa num *ajuste* ou numa *união* de interesses racionalmente motivados (com referência a valores ou fins). A relação associativa, como caso típico, pode repousar especialmente (mas não unicamente) num *acordo* racional, por declaração recíproca. WEBER, Max, p. 25

[146] "Uma relação social (tanto faz se comunitária ou associativa) será designada *aberta* para fora, quando e na medida em que a participação naquela ação recíproca, que a constitui segundo o conteúdo de seu sentido, não é negada, por sua ordem vigente, a ninguém, que efetivamente esteja em condições e dispostos a tomar parte nela". WEBER, Max. P. 27.

[147] "Ao contrário, é chamada *fechada* para fora quando e na medida em que o conteúdo de seu sentido exclui, limita ou liga a participação a determinadas condições. WEBER, Max. P. 27.

[148] WEBER, Max. P. 27.

estudo: as possibilidades “apropriadas por indivíduos ou grupos, por tempo ilimitado e relativo ou plenamente inalienáveis (fechamento para dentro).”[149]

E por fim, vaticina Weber que às possibilidades objeto de apropriação denominamos ‘direitos’.[150]

Moll compreende que o trabalho de Weber com a categoria apropriação tem por base o atingimento de expectativas individuais, ainda que as pessoas sejam membros de coletividades.

> Max Weber trabalha com a categoria da apropriação tendo em vista as probabilidades no atingimento das expectativas por parte dos membros que são partes ou da associação, ou da comunidade ou da sociedade. Tais expectativas ganham sentido em variada ordem de valores, desde os religiosos, culturais, sociais até e, principalmente, os econômicos[151].

Do ponto de vista econômico a apropriação é voltada para os bens de produção ou de circulação, exatamente porque são destinados a satisfação destas expectativas.

Sobre o anteriormente expresso, comentando a obra de Weber, Moll diz que

> No que concerne à economia, a categoria apropriação equaciona-se tendo em vista os bens, os de produção, os de circulação, enfim, os assim considerados meios hábeis para o atingimento de fins, conforme se deduz do trecho antes livremente traduzido.[152]

Do ponto de vista da pragmática jurídica, o conceito de apropriação está intimamente ligado às relações econômicas voltadas para a produção e consumo de bens na economia de mercado.

> A dimensão conotativa, na pragmática jurídica do conceito de apropriação, portanto, tem como condição válida e objetiva de

[149] WEBER, Max. P. 27.
[150] WEBER, Max. P. 27.
[151] MOLL, p. 156.
[152] MOLL, p. 156.

> sentido as relações econômicas nas quais se considerem os bens úteis como meios para as ações dos agentes econômicos no sistema de produção e consumo de bens na economia de mercado

O círculo está fechado. A possibilidade de apropriação de algo é um fenômeno que decorre da satisfação das expectativas relativas à produção ou circulação de bens, possibilidades estas que, no caso das relações sociais fechadas, são conhecidas como direitos, e estes florescem quando àqueles bens são tidos por úteis para o sistema de produção e consumo na economia de mercado.

Por este viés, de fato, qualquer bem que seja objeto da economia de mercado pode se tornar um bem apropriável, ainda que até então não tenha sido alvo do interesse do mercado.

Cristiane Derani narra que os elementos do chamado meio ambiente ecologicamente equilibrado já estão, em grande parte, tutelados pelo direito, o que permite que sejam objeto de apropriação

> De fato, os elementos que constituem o "meio ambiente ecologicamente equilibrado, indispensável à sadia qualidade de vida" encontram-se em grande parte tutelados por direitos de propriedade constituídos juridicamente.[153]

Entretanto, Derani aponta também que existem várias formas de apropriação, e que apropriar-se de algo "não significa necessariamente a inserção do objeto no âmbito de um poder individualizado, excludente, isto é, na propriedade privada".[154]

---

[153] DERANI, Cristiane. Tutela jurídica da apropriação dos meio ambiente e as três dimensões da propriedade. In. Hiléia: Revista de direito ambiental da Amazônia, v. 1, n. 1. Manaus: edições Governo do Estado do Amazonas/ Secretaria de Estado da Cultura/ Universidade do Estado do Amazonas, 2003, 62.

[154] DERANI, Cristiane. Tutela jurídica da apropriação dos meio ambiente e as três dimensões da propriedade. In. Hiléia: Revista de direito ambiental da Amazônia, v. 1, n. 1. Manaus: edições Governo do Estado do Amazonas/ Secretaria de Estado da Cultura/ Universidade do Estado do Amazonas, 2003, 63.

Para corroborar a afirmação anterior, Derani indica que existem vário modos de apropriação que geram, ou não, direitos de propriedade.

> Há diversas formas de apropriação que geram ou não direitos de propriedade. A apropriação pela posse segundo o Código Civil é a forma mais antiga de apropriação tutelada pelo nosso direito privado, oriunda da codificação napoleônica.[155]

Neste ponto é necessário que se proceda a distinção entre apropriação e propriedade.

> Apropriação é o termo utilizado para designar a ação concreta do sujeito sobre um objeto. Este ato pode ser tutelado pelo direito que, definindo um poder individualizado do sujeito sobre o objeto, terá estabelecido uma espécie de tutela jurídica consistente em direitos de propriedade. Assim, apropriação é o ato genérico, e direitos de propriedade uma forma específica de tratamento jurídico deste fato[156].

Portanto, é correto que se concorde com a sentença que diz que "a apropriação é um gênero ao qual pertencem os direitos de propriedade, uma espécie de apropriação".157

Mas aquela forma de tratamento jurídico depende do entendimento da feição propugnada para a ordem constitucional, principalmente para a ordem econômica constitucional, conforme o escrito por Ayala[158].

> A análise das condições de acesso e apropriação de bens ambientais na ordem constitucional brasileira depende, necessariamente, da compreensão do perfil proposto para a

---

[155] DERANI, Cristiane. Tutela jurídica da apropriação dos meio ambiente e as três dimensões da propriedade. In. Hiléia: Revista de direito ambiental da Amazônia, v. 1, n. 1. Manaus: edições Governo do Estado do Amazonas/ Secretaria de Estado da Cultura/ Universidade do Estado do Amazonas, 2003, 63.

[156] DERANI, Cristiane. Tutela jurídica da apropriação dos meio ambiente e as três dimensões da propriedade. In. Hiléia: Revista de direito ambiental da Amazônia, v. 1, n. 1. Manaus: edições Governo do Estado do Amazonas/ Secretaria de Estado da Cultura/ Universidade do Estado do Amazonas, 2003, 65.

[157] DERANI, Cristiane. Tutela jurídica da apropriação dos meio ambiente e as três dimensões da propriedade. In. Hiléia: Revista de direito ambiental da Amazônia, v. 1, n. 1. Manaus: edições Governo do Estado do Amazonas/ Secretaria de Estado da Cultura/ Universidade do Estado do Amazonas, 2003, 64.

[158] AYALA, Patrick de Araújo, p. 291.

> ordem econômica e para as relações de produção no Estado brasileiro.

Afirma Ayala que o modelo proposto pela Constituição afeta de forma relevante as espécies de apropriação dos bens e sua condição na ordem econômica, atribuindo-lhe novos objetivos, o que lhe confere um novo significado.

> Esse novo significado proposto pela Constituição à ordem econômica, define-a nos termos de uma economia social e ecológica de mercado. Nesta, o sentido das relações de produção e apropriação sobre os recursos naturais passa a ser orientado por um conjunto de regras que complementam um sistema que vigia, até então, baseado na proteção da propriedade privada sobre os bens[159]

A primeira transformação relevante tida por Ayala é a "revisão realizada sobre o sentido da categoria *valor*", anteriormente referenciado apenas pela utilidade econômica do bem, que agora integra àquela referência, em conjunto com "referências que antes se encontravam a margem do mercado, como a defesa do meio ambiente e a função social da propriedade", o que demonstra que constitucionalmente "a condição de bem não pressupõe a consideração exclusiva das utilidades econômicas dos recursos".

> Os atributos econômicos e ecológicos são reunidos pela Constituição brasileira na condição de princípios gerais da atividade econômica, admitindo que *todos* são relevantes para a finalidade de se atribuir valor a um determinado bem. A Constituição econômica admite, portanto, que o conceito de valor não é uma categoria tipicamente econômica.

Ayala prega também que a adoção da obrigatoriedade da função social da propriedade e da defesa do meio ambiente como elementos integrantes da forma de valoração dos bens para a finalidade de apropriação definiu uma nova dimensão da apropriação, além da dimensão econômica: a dimensão de apropriação social.

---

[159] AYALA, Patrick de Araújo, p. 291-293.

> A obrigação de defesa do meio ambiente e a função social da propriedade *condicionam* a forma de valoração dos bens para a finalidade de apropriação. Definem uma nova modalidade de apropriação dos bens, que complementa o sentido econômico, fazendo com que seja integrada à dimensão econômica uma dimensão que poderia ser chamada de *dimensão social*

Por este prisma, qualquer apropriação deve se submeter a duas funções. Uma caracterizada pela dimensão econômica da propriedade (função individual da propriedade) e uma caracteriza pela dimensão social da propriedade (função coletiva da propriedade).[160]

Situação que se depreende da dupla dimensão da apropriação é que o espaço individual de fruição do objeto apropriado continua garantido, mas agora ao lado do interesse coletivo dessa fruição, fundado na função social da propriedade[161], exigindo que se procure delimitar quem pode e o que pode ser apropriado.

> Uma segunda questão posta pela nova ordem econômica diz respeito aos limites fixados à capacidade de apropriação sobre os recursos naturais, que importam em identificar, nesse contexto, o que é apropriável e sob quais condições podem ser objeto de acesso e exploração na ordem jurídica nacional[162].

Portanto, o novo modelo de ordem econômica constitucional, que tem como princípios a função social da propriedade e a defesa do meio ambiente, constituiu uma nova espécie de bem, o bem ambiental.

> Nesse aspecto, a afirmação constitucional dos princípios da função social da propriedade e da defesa do meio ambiente como

---

[160] Nas palavras de Ayala: "Nessa perspectiva, qualquer relação de apropriação deve permitir o cumprimento de duas funções distintas: uma individual a9dimensão econômica), e uma coletiva (dimensão socioambiental da propriedade). AYALA, Patrick de Araújo. P, 293.

[161] Eros Roberto Grau salienta que "embora isso passe despercebido da generalidade dos que cogitam sobre a *função social da propriedade*, é seu pressuposto necessário a *propriedade privada*", pois a alusão a uma função social da propriedade estatal em nada inovaria, posto ser este seu objetivo, e função social da propriedade coletiva seria pleonasmo. GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica. 6 edição, revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p.263.

[162] AYALA, Patrick de Araújo, p. 295.

> fundamento da ordem econômica permitiu consolidar um espécie diferenciada de bem: o bem ambiental[163]

2.2 A TITULARIDADE DOS BENS AMBIENTAIS

A discussão sobre a titularidade dos bens ambientais inicia com a compreensão de que os bens passíveis de apropriação respondem ao interesse de alguém e são calcados em uma plataforma jurídica.

Marés diz que o direito da modernidade é impregnado do individualismo, "que apenas concebia direitos individuais, material ou imaterialmente apropriáveis a um patrimônio individual economicamente valorável"[164] e "montado com base nos direitos individuais e na livre disposição dos objetos desses direitos"[165], pontuando que

> Os bens de cada sujeito de direito ou pessoa (indivíduo) adquire vão formar o seu patrimônio, evidentemente individual. Todas as coisas, frutos, animais, plantas e minerais podem ser objeto do direito individual, portanto integráveis a um patrimônio individual, inclusive, e até com certa preponderância, a terra. [166]

A lógica do sistema é simples. Tanto o Estado moderno quanto seu Direito foram criados para um sistema econômico ou modo de produção definido, interessado no direito individual de propriedade dos meios de produção.

> É claro que o Estado moderno e seu Direito foram criados para um determinado sistema econômico ou modo de produção. A liberdade, segurança e igualdade propugnadas pela Constituição francesa tinham paradigmas claros que garantiam, em última instância, os direitos individuais e, ainda mais precisamente, o direito individual de propriedade, assim, em todas as Constituições deveriam estar garantidos os direitos de propriedade e para o

[163] AYALA, Patrick de Araújo. P, 293.
[164] SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de.P. 26
[165] SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. P. 26-27.
[166] SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. P.26

> sistema econômico o que mais interessava proteger era a propriedade dos meios de produção, entre eles a terra[167].

Entretanto, há de se considerar que a propriedade não é uma criação da modernidade, tendo sido disciplinada das mais variadas formas ao longo da história humana e, ao que parece, continuará a sofrer mudanças para adaptar-se às novas exigências históricas.

> A propriedade, por seu turno, é um instituto que sofreu – e continuará a sofrer enquanto existir – profundas mudanças ao longo do tempo, todas elas destinadas à adequá-lo às necessidades históricas da civilização, ajustando-o às novas realidades econômicas em constante mutação[168].

Ainda formado sob a construção de um direito calcado na proteção à propriedade firmada no contexto do Estado moderno, Orlando Gomes diz que o direito das coisas "regula o poder dos homens sobre os bens e os modos de sua utilização econômica"[169] e que este é a parte do direito civil que rege o direito de propriedade, que é conceituado sob três ângulos, o sintético (pelo qual é a "submissão de uma coisa, em todas as suas relações, a uma pessoa"), analítico (que corresponde ao "direito de usar, gozar, fruir e dispor de um bem, e de reavê-lo de quem injustamente o possua"), e sob o ângulo descritivo (é "direito complexo, absoluto, perpétuo e exclusivo, pelo qual a coisa fica submetida à vontade de uma pessoa, com as limitações da lei")[170].

Sem adentrarmos em detalhes mais específicos da doutrina de Orlando Gomes, podemos, no entanto, questionar o modelo apresentando sob a seguinte indagação: o direito é sobre a propriedade ou à proteção da relação entre sujeito e do objeto?

É que na atualidade o que se chamava de direito de propriedade está em processo de transformação, adotando novas feições.

---

[167] SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. P. 27.
[168] FIGUEIREDO, José Guilherme Purvin de. A propriedade no direito ambiental. 4 ed. rev., atul. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p.45-46.
[169] GOMES, Orlando. Direitos reais. 12 edição, 2 tiragem, atualização e notas de Humberto Theodoro Júnior. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p.1.
[170] GOMES, Orlando. Direitos reais. P. 97

Benatti acusa estas transformações ao comentar a constitucionalização do meio ambiente e sua equiparação aos demais direitos fundamentais na atual Constituição federal, assim como a responsabilidade pública e privada por sua proteção.

> Com a Constituição de 1988 o meio ambiente passou a ser assegurado constitucionalmente e equiparado a um direito fundamental da pessoa a proteção do meio ambiente foi assumida como uma função pública e privada, cujo exercício se relaciona com os direitos fundamentais da qualidade de vida e a utilização racional e sustentável dos recursos naturais[171].

Ainda corroborando a tese de que há transformações no que antes se entendia por direito de propriedade, é determinante que se proceda a uma classificação quanto aos titulares dos bens de acordo com o direito brasileiro.

Tradicionalmente a classificação dos bens no direito brasileiro era procedida pelo direito civil. No Código Civil em vigor – Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – a classificação mantem-se muito próxima da expressa pelo código anterior - Lei n. 3.071, de 1 de janeiro de 1916[172], e no pertinente aos titulares dos bens ainda é a mesma.

Pela legislação brasileira, os bens, quanto à sua titularidade, são públicos ou privados. Quanto à destinação, apenas os bens públicos tem regramento, gozando os titulares de bens privados livres para o uso de suas propriedades.

Entretanto, este uso da propriedade privada não é tão livre quanto faz parecer a sua falta legal de destinação.

---

[171] BENATTI, José Heder. O meio ambiente e os bens ambientais. In. O direito e o desenvolvimento sustentável; curso de direito ambiental. Organizador: Aurélio Virgílio Veiga Rios. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005, p. 207.

[172] Contudo, o Código Civil já não é mais detentor desta primazia. Um exemplo é a redação do Código de Defesa do Consumidor – Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990, que em seu art. 26, I e II, aponta a existência de bens duráveis e não duráveis, classificação própria, sem qualquer referência na lei geral civil

Um dos fatores de transformação do conceito de propriedade foi exposto quando se tratou da apropriação de elementos da natureza: a função social da propriedade.

Cumpre que se diga que a função social da propriedade pressupõe a existência da propriedade privada, o que vale dizer, só encontra guarida nas sociedades em que a apropriação dos bens é desejável, portanto possível, o que nos leva para a economia de mercado.

> O direito de propriedade – que pressupõe a propriedade privada – é apenas uma das formas admissíveis de exercício da capacidade de apropriação sobre os bens em um modelo de economia de mercado. Nessa modalidade , verifica-se a prioridade para a proteção individual de apropriação e exploração dos atributos econômicos associados ao bem[173].

Eros Grau[174] constrói em bases constitucionais o fundamento de validade do entendimento afirmando que "embora isso passe despercebido da generalidade dos que cogitam sobre a *função social da propriedade*, é seu pressuposto necessário a *propriedade privada*", pois a alusão a uma função social da propriedade estatal em nada inovaria, posto ser este seu objetivo, e função social da propriedade coletiva seria pleonasmo.

Diretamente debruçado sobre a Constituição de 1988, Eros Grau[175] aponta que ele trata a propriedade como direito individual indicando que:

> O segundo ponto a prontamente salientar está relacionado à circunstância de a Constituição de 1988, no Capítulo dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, art. 5, XXII e XXIII, sucessivamente ter prescrito que '*é garantido o direito de propriedade'* e *´a propriedade atenderá a sua função social'*. Neste art. 5, no entanto, - note-se -, a propriedade é tratada como *direito individual*. Aqui se impõe, portanto, uma precisão.

---

[173] FIGUEIREDO, José Guilherme Purvin de. A propriedade no direito ambiental. 4 ed. rev., atul. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p.296.

[174] GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica. 6 edição, revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p.263.

[175] GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica. 6 edição, revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p.263.

Essa precisão é buscada por meio do exame de Constituições socialistas, no intuito de mostrar a existência de uma diferença entre a propriedade dotada de *função social* daquela dotada de *função individual* pois

> enquanto instrumento a garantir a subsistência individual e familiar – a dignidade da pessoa humana, pois – a propriedade consiste em um *direito individual* e, iniludivelmente, cumpre *função individual*. Como tal é garantida pela generalidade das Constituições de nosso tempo, capitalistas e, como vimos, socialistas. A essa propriedade não é imputável função social; apenas os abusos cometidos no seu exercício encontram limitação, adequada, nas disposições que implementam o chamado *poder de polícia* estatal[176].

Até porque o que se pretende com a aplicação da regra da função social da propriedade é a limitação dos abusos cometidos em sua utilização. Sobre esta afirmação, Benatti diz que

> Não se questiona a aplicação do princípio da função social da propriedade privada. A formação do próprio conceito de função social sempre teve em mira temperar os exageros da concepção individualista de propriedade privada. Assim sendo, reportamo-nos aos exemplos de aplicação já desenvolvidos ao longo de a toda, quase todos eles envolvendo bens particulares[177].

Quanto aos bens públicos, o Código Civil de 2002 os define como os de "domínio nacional pertencentes às pessoas de direito público interno"[178], classificando-os em três: a) os de uso comum do povo; b) os de uso especial, e; c) os dominicais.

O meio ambiente, de acordo com o texto constitucional em seu art. 225, caput, é definido como bem de uso comum do povo.

---

[176] GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica. 6 edição, revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p.266.
[177] FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. A propriedade no direito ambiental. 4 ed. rev., atul. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 208-209..
[178] BRASIL. Código Civil, art. 98.

> 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 a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações[179]

Já a lei que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente – Lei n. 6.938/81 – em seu art. 2, I, atribui o meio ambiente a qualidade de patrimônio.

> Art 2. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições de desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da vida humana, atendidos os seguintes princípios:"[180]

A Constituição de 1988, portanto, classifica o meio ambiente como um bem. Para a lei que estatui a Política Nacional do Meio Ambiente, trata-se de um patrimônio.

Benatti, então, conclui que não se trata nem de bem, nem de patrimônio, dentro daquilo que o direito civil é capaz de determinar.

> O meio ambiente passa a ser entendido como uma categoria difusa, de natureza pública imaterial, não se confundindo com os bens ambientais, que são partes integrantes do ambiente.[181]

O entendimento de Benatti só se completa se formos até os conceitos de macrobem e microbem, defendidos por Benjamin.

Embora seja certo que exista de fato uma dominialidade pública composta por bens da mesma natureza, Benjamin advoga a necessidade de uma decomposição da expressão "bem público" para que posteriormente se

---

[179] BRASIL. Constituição Federal, art 225
[180] BRASIL. Lei n. 6.938, art. 2.
[181] BENATTI, José Heder. O meio ambiente e os bens ambientais. In. O direito e o desenvolvimento sustentável; curso de direito ambiental. Organizador: Aurélio Virgílio Veiga Rios. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005, p. 207.

proceda a determinação do que é um macro ou um micro bem, preocupando mais com o termo público, por entender que a ideia de bem já possui ampla gama de estudos não oferecendo dificuldade para o seu entendimento[182].

Cabe iniciar com um conceito de bem público. Para tal, servimo-nos do conceito de Mello que diz ser

> Bens públicos são todos os bens que pertencem às *pessoas jurídicas de Direito Público*, isto é, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público (estas últimas, aliás, não passam de autarquias designadas pela base estrutural que possuem), bem como os que, embora não pertencentes a tais pessoas, estejam afetados à prestação de um serviço público[183].

Interessante notar que o adjetivo público acoplado ao substantivo bem traz algumas possibilidades quanto ao seu objeto. O conceito de Mello não menciona se o bem é móvel ou imóvel; material ou imaterial; fungível ou consumível; divisível ou não etc. O conceito de Cretella Júnior também não adentra demais no objeto, dizendo apenas que

> bens públicos são as coisas materiais ou; imateriais, assim como as prestações, que pertencem às pessoas jurídicas públicas, objetivam fins públicos e estão sujeitas a um regime jurídico especial, derrogatório do direito comum[184]

Benjamin defende que a utilização do adjetivo público após o termo bem quer evidenciar duas situações. Em primeiro plano, evidencia que o bem em questão pertence ao Estado, em segundo lugar a ideia de pertencimento do bem ao público, do administrado.

> Em outras palavras, o atributo público tanto serve para ressaltar o prisma do Estado (como titular do bem), como para por em relevo o prisma, do público, isto é, do administrado. Naquele sentido há, de fato, uma relação de dominialidade entre o bem e seu titular, o

[182] BENJAMIN, Antônio Hermann de Vasconcelos e. p. 64-65.
[183] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Direito administrativo, p.803.
[184] CRETELLA JÚNIOR, José. Dos bens públicos no direito brasileiro. São Paulo: Saraiva, 1969, p. 18.

> Estado. Nesta última acepção, diversamente, a relação de dominialidade é mais difusa, já não concentrada nas mãos de um ou poucos sujeitos (nem mesmo do Estado) mas, ao revés, pulverizada no seio de toda a comunidade. Num o aspecto público tem conteúdo *dominial*; no outro só *finalístico*[185].

Eis um problema para o direito administrativo pois, tradicionalmente, o bem deve pertencer a alguém: ou a uma pessoa de direito público, sendo considerado bem público, ou não pertenceria a ninguém, não podendo ser considerado como bem público.

A evolução do direito, no entanto, atingiu de tal forma a titulação do bem que hodiernamente, segundo Benjamin

> a titulação clara e direta do bem nas mãos de um pessoa jurídica de direito público interno deixa de ser necessária, assim como, em sede privada, com o desenvolvimento da teoria dos Interesses direitos difusos também se abandonou o requisito desta titulação concentrada (para fins, p. ex., de tutela jurisdicional[186].

O meio ambiente se enquadraria nesta nova concepção de titularidade e, ao não se circunscrever aos parâmetros do direito tradicional, não seria o meio ambiente um bem dominical porque para isso teria que ser um bem com características de objeto de direito real, “não aplicados nem ao uso comum, nem ao uso especial, tais os terrenos e terras em geral, sobre os quais tem senhoria, à moda de qualquer proprietário, ou que, do mesmo modo lhe assistam em conta de direito pessoal”[187].

Gaparini denota a situação desses bens como sendo os de propriedade de pessoa de direito público, mas que tem o tratamento de bem privado, mesmo que tenha que observar regras de direito público quanto a sua gestão

---

[185] BENJAMIN, Antônio Hermann de Vasconcellos e. p. 65.
[186] BENJAMIN, Antônio Hermann de Vasconcellos e. p. 66.
[187] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo, p. 804.

> Os bens dominicais são os destituídos de qualquer destinação, prontos para serem utilizados ou alienados ou, ainda, ter seu uso trespassado a que por eles se interesse[188].

Não pode ser o ambiente um bem público de uso especial, isto porque os bens desta categoria são aqueles destinados "a um serviço público, como as repartições públicas, isto é, locais onde se realiza a atividade pública ou onde está à disposição dos administrados um serviço público"[189].

Quando utilizado pelo Poder Público, este uso se dá, em tese, sem qualquer formalidade. Todavia, uma vez posto à disposição dos administrados pode ser obrigatória a observância de certas regras.

> O uso e o gozo desses bens são, em tese, das pessoas que detêm a sua propriedade (União, Estado-Membro e Município). Para esse uso e gozo não se exige qualquer formalidade. É direto e imediato. Quando passiveis de utilização por terceiros há de se observar certa formalidade (autorização, horário, preço, regulamento), como se dá o uso das escolas pelos alunos, e dos museus pelos visitantes. Em qualquer hipótese seu uso deve atender à legislação dos demais entes federados, como é o caso da lei municipal de uso e ocupação do solo urbano e da lei estadual de proteção aos mananciais.

Nestes casos, é o Poder Público que atribui a uma determinada pessoa a possibilidade de fruir de um bem público nas condições convencionadas, ou impõe pagamento para sua utilização.

Também não poderia o meio ambiente ser classificado simplesmente dentro de um dos *standards* de bens de uso comum do povo, pois, por bem de uso comum do povo são classificados os "destinados ao uso indistinto de todos"[190], "móveis ou imóveis pertencentes ao Poder Público (União, Estado-

[188] GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo, p. 716.
[189] MELLO, p. 804.
[190] MELLO, p. 804

Membro, Município, Distrito Federal), usáveis sem formalidade por qualquer do povo"[191] e, por "natureza inalienáveis e imprescritíveis"[192].

Ocorre que na doutrina clássica sobre os bens de uso comum do povo competia exclusivamente ao Estado, devido à sua natureza de órgão gestor dos interesses coletivos.

Benjamin afirma a condição de bem público do meio ambiente, mas adverte que

> O bem ambiental, portanto, é público porque está à disposição de todos os cidadãos – daí ser bem de uso comum – e porque corresponde a uma *finalidade pública*. Em consequência, sua tutela tem um caráter público e pertence não só ao Estado mas a coletividade também. Além disso, o bem ambiental é patrimonial porque suscetível de avaliação econômica. Finalmente, lhe são de todo alheios os conceitos tradicionais de propriedade (apropriação privada ou mesmo pública, em sentido subjetivo) e de materialidade. Benjamin, 74

A natureza pública e fundamental de um bem ambiental será em decorrência de seu foco finalístico: o zelo pela qualidade do ambiente[193] e é exatamente a qualidade ambiental que une as pontas do reconhecimento unitário do meio ambiente, dando-lhe uma concepção de macrobem e a aceitação de uma tutela jurídica unitária[194].

Portanto, o meio ambiente passa a ser um interesse difuso, e bem de natureza pública, mas sem se confundir com os elementos que o formam, complexo de outros bens a ele agregados, sem confusão de identidades.

---

[191] GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. P.712.

[192][192] PEREIRA, Caio Mário da Silva Pereira. Instituição de direito civil, vol. I. 19 edição, 8 tiragem. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 280.

[193] A natureza do bem ambiental, *pública* – enquanto realiza um bem fim público ao fornecer utilidade a toda coletividade – e *fundamental* – enquanto essencial à sobrevivência do homem – , é uma extensão do seu núcleo finalístico principal: a valorização, preservação, recuperação, e desenvolvimento da fruição coletiva do meio ambiente, suporta da vida humana. Em síntese, o zelo, como conceito integral, pela *qualidade do meio ambiente*. Benjamin, 75.

[194] É sobre este conceito de "qualidade ambiental" que se funda o reconhecimento de uma noção unitária e macro do meio-ambiente (identidade esta desvinculada das suas manifestações materiais) e a aceitação de uma tutela ambiental igualmente unitária sob o prisma jurídico. Benjamin, 75

> Logo, o meio-ambiente, embora como interesse (e visto pelo prisma da legitimação para agir) seja uma categoria difusa, como macrobem jurídico é de natureza pública. Como bem – enxergado como verdadeira "*universitas corporalis*" – é não se confundindo com esta ou aquela coisa material (floresta, ,rio, mar, sítio histórico, espécie protegida etc.) que o forma, manifestando-se, ao revés, como o complexo de bens agregados que compõem a realidade ambiental. Benjamin, 76

A questão principal quanto á titularidade deste macrobem fica questão de ser ou ele propriedade pública enquanto propriedade de um dos entes de direito público, o que para Benjamin seria equivoco.

> Há uma tendência – equivocada – a se enxergar o bem ambiental como pertencente a uma das pessoas jurídicas de Direito Público interno, seja ela a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, segundo tal tese, o bem ambiental seria público em sentido subjetivo, ou seja, propriedade de um dos entes estatais.

Em seu entendimento, Benjamin diz que o macrobem ambiental é bem público em sentido objetivo, como patrimônio da coletividade, não de um ente estatal.

> O bem ambiental, todavia, portador de identidade própria e enxergado como macrobem, não se aferra a nenhum destes sujeitos públicos. Como já dito, é bem público, só que em sentido objetivo, isto é como patrimônio de toda a coletividade. Tanto isso é verdade que qualquer indenização proveniente de dano ao meio-ambiente, como macrobem, não se destina aos cofres públicos, sendo, ao revés, posta à disposição do fundo mencionado pela Lei 7.347/85. De qualquer modo, esta não é uma solução que destoa de outros sistemas jurídicos alienígenas, mesmo os mais apegados a uma visão individualista da propriedade.

Sumarizando o vaticinado por Benjamin, temos que o meio ambiente é um macrobem em sua totalidade, objetivamente público, ou seja, da coletividade e difuso em sua tutela, atrelado ao valor qualidade ambiental, e composto de vários microbens, bens agregados que compõem a realidade ambiental material.

Restam algumas considerações a sobre a titularidade do bem ambiental que devem ser feitas.

Em primeiro lugar, mesmo Benjamin reconhece que a validade da concepção doutrinária dos bens ambientais como de interesse público, mormente no que pertine ao enforque subjetivo da questão, o que evita discussões sobre a utilização coletiva de bens privados, pois a teoria do uso público pode ser aplica tanto para bens públicos como para bens privados.

Em segundo lugar, quando se fala em que o meio ambiente é bem de interesse público, este deve estar submetido a um regime especial, mesmo quando privados: o regime do interesse público

Fiorillo demonstra bem essa corrente doutrinária quando diz que:

> Há que se afastar o equivoco de pretender, a partir da classificação dos bens ambientais em individuais, coletivos ou difusos, a superação da dicotomia público *vs.* privado. Bens privados podem assumir as características de bens difusos (exemplo: um imóvel particular tombado pelo Poder Público em razão de sua importância histórica, artística ou arquitetônica) sem que com isso deixe de guardar todas as características de bens privados. Bem públicos há, por sua vez, que guardam as características de bens individuais (exemplo: equipamentos de escritório utilizados numa repartição pública), não sendo suscetíveis de tutela por via processual ambiental coletiva.[195]

Em terceiro lugar, se o meio ambiente é um bem público, possui as característica destes, a saber: a) inalienabilidade; b) imprescritibilidade; impenhorabilidade.

[195] FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. A propriedade no direito ambiental. 4 ed. rev., atul. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 208.

2.3 MECANISMOS DE DESENVOLVIMENTO LIMPO: A UTILIZAÇÃO DOS BENS AMBIENTAIS

O aquecimento global vem, ao longo dos últimos anos se transformando em um dos grandes temas de nossa época, a ponto de premiar algumas das pessoas mais empenhadas em seu combate com o prêmio Nobel da Paz.

> Ultimamente, uma nova questão tornou-se o centro das atenções e vem sendo considerada o mais sério de todos os problemas ambientais: o aquecimento global. A tal ponto que o Prêmio Nobel da Paz foi atribuído ao conjunto de cientistas do IPCC (Painel Intergovenamental sobre Mudanças Climáticas) e a Al Gore, o político que mais tem se emprenhado para que os Estado Unidos o levem à sério[196].

Todavia, sem o efeito estufa não haveria vida conforme a conhecemos em nosso planeta, uma vez que a temperatura da Terra seria incompatível com o desenvolvimento dessas vidas.

> O efeito estufa natural possibilita a vida na Terra, mantendo a temperatura do Planeta por volta de 30 ºC mais quente do que seria na ausência dele. Alguns gases como o dióxido de carbono e o metano, são capazes de reter o calor do sol, sem os quais a radiação solar se dissiparia no espaço. São essenciais, portanto, para manter a temperatura necessária para a existência de vida no planeta[197].

No entanto, a concentração acentuada de gases causadores do efeito estufa, segundo Damasceno, está impossibilitando a reflexão da irradiação solar, concentrando-a entre o espaço e a atmosfera, aquecendo o planeta.

> Sabe-se hoje que a concentração dos chamados gases causadores do efeito estufa na atmosfera influencia a temperatura

[196] VEIGA, José Eli da; ZATZ, Lia. Desenvolvimento sustentável: que bicho é esse?. Campinas, SP: Autores Associados, 2008, p. 5.

[197] DAMASCENO, Mônica. A convenção-quadro das Nações Unidas sobre mudança do clima. In. SOUZA, Rafael Pereira de. (coord) – LEXNET – Aquecimento global e créditos de carbono – aspectos jurídicos e técnicos – São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 37.

> e está diretamente relacionada ao aquecimento global, em virtude desses gases formarem uma espécie de película entre a atmosfera e o espaço, impossibilitando a reflexão da irradiação que provoca o aquecimento do globo terrestre (o que culminou em um aumento de aproximadamente um grau centígrado a mais que o natural nas últimas décadas)[198].

A preocupação com o clima e o ar não é uma novidade. Escreve Damasceno que no século XIV, um decreto de Eduardo I proibiu o uso de carvão em fornalhas abertas para proteger o ar londrino, enquanto no século XIX nascia, em 1873, a Organização Internacional de Meteorologia (WMO).

> As preocupações e discussões sobre o clima da Terra não são recentes. Em 1873, já existia uma organização mundial denominada Organização Internacional de Meteorologia (WMO), com o intuito de discutir questões relacionadas com o clima, a qual em 1950 já contava com 187 Estados membros. Ainda no século XIV alguns governantes já tomavam decisões que refletiam a preocupação ecológica em controlar a poluição do ar. Exemplo típico da preocupação deste movimento foi o Decreto Real de Eduardo I, que proibiu o uso de carvão em fornalhas abertas na região de Londres[199].

O moderno ponto de partida para toda a construção de uma base para a conscientização da necessidade de cooperação para a proteção do ar por todos os países foi a Conferência de Estocolmo.

> A Conferência de Estocolmo foi de vital importância para o meio ambiente climático, visto que, além de marcar todo o desenvolvimento do direito internacional sobre o tema, foi o ponto de partida para a conscientização ecológica e a necessidade da cooperação internacional para a proteção transfronteiriça do ar[200].

---

[198] DAMASCENO, Mônica. A convenção-quadro das Nações Unidas sobre mudança do clima. In. SOUZA, Rafael Pereira de. (coord) – LEXNET – Aquecimento global e créditos de carbono – aspectos jurídicos e técnicos – São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 38.

[199] DAMASCENO, Mônica. A convenção-quadro das Nações Unidas sobre mudança do clima. In. SOUZA, Rafael Pereira de. (coord) – LEXNET – Aquecimento global e créditos de carbono – aspectos jurídicos e técnicos – São Paulo: Quartier Latin, 2007, p.39.

[200] CASARA, Ana Cristina. Direito ambiental do clima e créditos de carbono. 1ed. (ano 2009), 1 reimp. Curitiba: Juruá, 2011, p. 73.

A ela, Conferência de Estocolmo, também deve ser atribuída à primazia no tratamento diferenciado entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento, de acordo com as condições de cada um, mas asseverando que os países mais industrializados deveriam ter regras mais rígidas de controle de poluição.

> A Conferência merece destaque ainda por tratar, pela primeira vez, de forma diferenciada os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Não propõe regras menos rígidas ou distintas para estes; apenas confere tratamento paritário segundo as condições de cada um. Restou evidente, assim, que os países industrializados deveriam ter um controle mais rígido para garantir pelo menos níveis de poluição suportáveis[201].

Casara aduz que este tratamento diferenciado, segundo o qual não se trata de regras menos rígidas ou distintas para países em diferentes níveis de desenvolvimento, mas apenas de tratamento paritário segundo as condições de cada um, é responsável pela origem do "princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada", alicerce de toda a construção jurídica que tem por alvo as mudanças climáticas

> A forma diferenciada de tratamento entre os países deu origem ao principio da "responsabilidade comum, porém diferenciada", que permeia todo o delineamento jurídico das mudanças climáticas conforme a responsabilidade de cada país emissor de gases de efeito[202].

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento ocorrida no Rio de Janeiro em 1992 reafirmou os princípios de Estocolmo, principalmente os Princípios 2 e 7, dela resultando a assinatura de duas convenções multilaterais: a Convenção – Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e a Convenção sobre a Diversidade Biológica.

---

[201] CASARA, Ana Cristina. Direito ambiental do clima e créditos de carbono. 1ed. (ano 2009), 1 reimp. Curitiba: Juruá, 2011, p. 73.

[202] CASARA, Ana Cristina.Direito ambiental do clima e créditos de carbono. 1ed. (ano 2009), 1 reimp. Curitiba: Juruá, 2011, p. 74

O Princípio 2 da Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de Estocolmo, em 1972, prega que os recursos naturais e parcelas dos ecossistemas devem ser objeto de planejamento e administração adequados para que possam ser preservados em prol da humanidade, das atuais e futuras gerações.

> Princípio 2 - Os recursos naturais da Terra, incluídos o ar, a água, o solo, a flora e a fauna e, especialmente, parcelas representativas dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefício das gerações atuais e futuras, mediante um cuidadoso planejamento ou administração adequada[203].

Quanto ao Princípio 7, embora trate de da poluição do mar de forma específica, a premissa é a de preservação dos recursos biológicos marinhos.

> Princípio 7 - Os países deverão adotar todas as medidas possíveis para impedir a poluição dos mares por substâncias que possam por em perigo a saúde do homem, prejudicar os recursos vivos e a vida marinha, causar danos às possibilidades recreativas ou interferir com outros usos legítimos do mar.

A Convenção – Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, em vigor desde 1994, tem por objetivo principal a estabilização da emissão dos gases do efeito estufa. Limiro[204] aponta que esta estabilização, de acordo com o art 2 da Convenção, deve ocorrer antes que haja uma interferência antrópica perigosa no sistema climático.

> O objetivo final desta Convenção e de quaisquer instrumentos jurídicos com ela relacionados que adote a Conferência das Partes é o de alcançar, em conformidade com as disposições pertinentes desta Convenção, a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático. Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima,

---

203

204 LIMIRO, Danielle. Créditos de carbono: protocol de Kyoto e projetos de MDL. . 1 ed. (ano 2008), 1 reimp. Curitiba: Juruá, 2011, p.35.

> que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável[205].

A Convenção – Quadro apontou os países desenvolvidos como os principais responsáveis pelos níveis de emissões na atmosfera, cabendo a eles a iniciativa no combate às mudanças climáticas. Mas não só isso, deliberou também que

> A prioridade primeira dos países em desenvolvimento deve ser o seu próprio desenvolvimento social e econômico, e que sua parcela de emissões globais totais deve aumentar à medida que eles se industrializam; que os estados economicamente dependentes de carvão e petróleo enfrentarão dificuldades se a demanda de energia mudar; e que países com ecossistemas frágeis, como pequenos países insulares e de terreno árido, são especialmente vulneráveis aos impactos previstos na mudança do clima[206].

No entanto, metas de redução de emissão de gases do efeito estufa somente foram estabelecidas em 1997, sendo necessários ainda mais oito anos de negociação até que, de fato, tal acordo pudesse entrar em vigor.

> Só em 1997 foi assinado o famoso Protocolo de Kyoto, que estabeleceu metas de redução dos gases de efeito estufa. E foram necessários mais oito anos de negociação até que, em 2005, esse compromisso pudesse entrar em vigor e se tornasse um tratado internacional referendado pelos parlamentos dos países envolvidos.[207]

Ainda assim, para muitos, como José Eli da Veiga, não se trata de um acordo profundo, mas, quando muito, modesto, que sequer atingiu algumas das grandes economias poluentes do mundo.

---

[205] ONU. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Editado e traduzido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia com o apoio do Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil.

[206] LIMIRO, Danielle. Créditos de carbono: protocol de Kyoto e projetos de MDL. . 1 ed. (ano 2008), 1 reimp. Curitiba: Juruá, 2011, p.35-36.

[207] VEIGA, José Eli da; ZATZ, Lia. Desenvolvimento sustentável: que bicho é esse?. Campinas, SP: Autores Associados, 2008, p. 26.

> Que não haja ilusão, no entanto, pois se trata de um acordo bem modesto e que nem foi ratificado pelos Estados Unidos, o país mais rico e poluente do planeta. A Austrália, também uma nação rica e poluente, só ratificou o protocolo no final de 2007. E a China, que agora já emite mais que os Estados Unidos, nem está na lista de países afetados pelo Protocolo[208]

Em 2007, o IPCC[209] divulgou novo relatório, o anterior era de 2001, no qual destacava que a concentração de gás carbônico na atmosfera aumentou consideravelmente desde a Revolução Industrial, em grande parte, em razão da ação humana.

> Em 2007, a questão ganhou ainda mais destaque após a divulgação do Relatório do IPCC sobre as mudanças climáticas – o *Fourth Assessment Report* –, que atribui às atividades humanas o aquecimento global. O último relatório do IPCC era de 2001 e, nesse período, ocorreram avanços científicos e metodológicos que permitiriam afirmar com maior precisão e influência do homem sobre o clima. O recente relatório destaca que a concentração de gás carbônico – o mais importante gás do efeito estufa – na atmosfera aumentou de 280 ppm para a 379 ppm (ppm = partes por milhão) desde a Revolução Industrial[210].

O relatório do IPCC informava que a agricultura e o desmatamento haviam, em muito, contribuído para o crescimento da concentração de gás carbônico na atmosfera, mas também elencava a queima de combustíveis fósseis e a mudança no uso do solo. As razões apontadas para tal crescimento são a queima de combustíveis fósseis e as mudanças no uso do solo, como o avanço da agricultura e o desmatamento[211].

---

[208] VEIGA, José Eli da; ZATZ, Lia. Desenvolvimento sustentável: que bicho é esse?. Campinas, SP: Autores Associados, 2008, p. 27.

[209] "IPCC (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas) – órgão das Nações Unidas, fundado em 1988, com o objetivo de produzir e divulgar periodicamente informações cientificas sobre as mudanças climáticas. Essas informações têm como referências as pesquisas de um grande número de cientistas do mundo todo. Seu relatório de 2007

[210] FURLAN, Melissa. Mudanças climáticas e valoração econômica da preservação ambiental: o pagamento por serviços ambientais e o principio do protetor – recebedor. Curitiba: Juruá, 2010, p. 26.

[211] FURLAN, Melissa. Mudanças climáticas e valoração econômica da preservação ambiental: o pagamento por serviços ambientais e o principio do protetor – recebedor. Curitiba: Juruá, 2010, p. 26.

Segundo o relatório, entre os anos de 1970 e 2004, houve um aumento considerável nas emissões de gases de feito estufa, mormente o gás carbônico. Diante desta aferição, o documento traçou como meta a redução entre 50% e 85% das emissões, tendo por base os quantitativos do ano 2000.

> Entre 1970 e 2004, houve um aumento de 80% das emissões de gases de efeito estufa, especialmente gás carbônico. O documento fixou que até 2050 as emissões devem sofrer redução de 50% a 85% a partir dos dados quantitativos de 2000[212].

Para que as emissões sejam reduzidas e, desta feita, o impacto das atividades humanas nas alterações climáticas seja mitigado, o IPCC prescrevia o reforço das práticas sustentáveis de desenvolvimento.

> De acordo com o IPCC, as políticas de mitigação das mudanças climáticas e suas respectivas práticas de desenvolvimento sustentável precisam urgentemente ser reforçadas e efetivadas, caso contrário, as emissões continuarão aumentando nas próximas décadas[213].

Estas práticas estariam ancoradas em uso de energias alternativas que não utilizariam a queima de combustíveis fósseis em regra, mas podendo atingir mesmo uma proposta mais agressiva, como a taxação das emissões de carbono por parte do setor energético.

> Assim, o relatório do IPCC apresenta propostas que visam contribuir para amenizar as consequências do aquecimento global, destacando-se o incentivo do uso de energias alternativas que não envolvam a queima de combustíveis fósseis, com a adoção de mecanismos de gerem créditos de carbono; a taxação

[212] FURLAN, Melissa. Mudanças climáticas e valoração econômica da preservação ambiental: o pagamento por serviços ambientais e o principio do protetor – recebedor. Curitiba: Juruá, 2010, p. 26-27.

[213] FURLAN, Melissa. Mudanças climáticas e valoração econômica da preservação ambiental: o pagamento por serviços ambientais e o principio do protetor – recebedor. Curitiba: Juruá, 2010, p. 27.

> das emissões de carbono no setor energético – esta última proposta considerada mais agressiva[214]

Portanto, em decorrência das mudanças climáticas em nível global, a comunidade internacional buscou regular as emissões de gases do efeito estufa através de regras também de alcance global, estabelecendo um conjunto de instrumentos jurídicos para esse fim.

> Diante das consequências e evidências dos efeitos das mudanças climáticas globais, a comunidade internacional estabeleceu o rol de instrumentos jurídicos de alcance internacional para regulamentar o tema[215].

Um dos instrumentos jurídicos internacionais criados foi o chamado Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), ainda no texto do Protocolo de Quioto (1997), cujo intento é a melhoria da qualidade climática por meio da redução das emissões de gases do efeito estufa (GEE) ou através de sumidouros desses gases em países não pertencentes ao chamado Anexo I da Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas, países estes tidos por grandes emissores daqueles gases.

> O MDL é um instrumento jurídico-econômico que reduz a emissão de GEE na atmosfera por fontes de emissão ou sumidouros de GEE em países não pertencentes ao Anexo I da CQMC, como o Brasil. Gera créditos de carbono do tipo RCE, que serão utilizados por agentes econômicos domiciliados em países integrantes do Anexo I da referida Convenção para a compensação ecológica suplementar do cumprimento de suas obrigações de redução de emissão de GEE, fixadas no Protocolo de Quioto[216].

O artigo 12, 2 do Protocolo de Quioto explicita qual a objetivo do mecanismo de desenvolvimento limpo: permitir o desenvolvimento sustentável dos países não incluídos em seu Anexo I, portanto, países cujas

---

[214] FURLAN, Melissa. Mudanças climáticas e valoração econômica da preservação ambiental: o pagamento por serviços ambientais e o principio do protetor – recebedor. Curitiba: Juruá, 2010, p. 27.

[215] CASARA, Ana Cristina. Direito ambiental do clima e créditos de carbono. 1ed. (ano 2009), 1 reimp. Curitiba: Juruá, 2011, p. 73.

[216] LORENZONI NETO, Antônio. Contratos de crédito de carbono. Curitiba: Juruá, 2009, p. 21.

emissões de gases do efeito estufa não foram até então consideradas como além do aceitável.

> 2. O objetivo do mecanismo de desenvolvimento limpo deve ser assistir às Partes não incluídas no Anexo I para que atinjam o desenvolvimento sustentável e contribuam para o objetivo final da Convenção, e assistir às Partes incluídas no Anexo I para que cumpram seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões, assumidos no Artigo 3[217].

O mesmo protocolo trouxe questões importantes quanto à participação dos países do Anexo I[218], quanto à autoridade a quem se deve prestar contas[219] e quem pode participar do Mecanismo de Desenvolvimento limpo[220].

Esse instrumento, no entanto, não foi rapidamente regulado. Isso só aconteceu na Conferência das Partes[221] realizada no Marrocos, em 2001.

> Após muitas negociações acerca do funcionamento do mecanismo *in casu*, a Conferencia das Partes, em sua última reunião (COP-7), na cidade de Marrakesh (Marrocos), entre os

---

[217] ONU. Protocolo de Quioto. Editado e traduzido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia com apoio do Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil.

[218] ONU. Protocolo de Quioto. Editado e traduzido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia com apoio do Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil, art. 12, 3. Sob o mecanismo de desenvolvimento limpo: (a) As Partes não incluídas no Anexo I beneficiar-se-ão de atividades de projetos que resultem em reduções certificadas de emissões; e (b) As Partes incluídas no Anexo I podem utilizar as reduções certificadas de emissões, resultantes de tais atividades de projetos, para contribuir com o cumprimento de parte de seuscompromissos quantificados de limitação e redução de emissões, assumidos no Artigo 3, como determinado pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo.

[219] ONU. Protocolo de Quioto. Editado e traduzido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia com apoio do Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil, art. 12, 4: O mecanismo de desenvolvimento limpo deve sujeitar-se à autoridade e orientação da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo e à supervisão de um conselho executivo do mecanismo de desenvolvimento limpo.

[220] ONU. Protocolo de Quioto. Editado e traduzido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia com apoio do Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil, art. 12,9. A participação no mecanismo de desenvolvimento limpo, incluindo nas atividades mencionadasno parágrafo 3(a) acima e na aquisição de reduções certificadas de emissão, pode envolver entidades privadas e/ou públicas e deve sujeitar-se a qualquer orientação que possa ser dada pelo conselho executivo do mecanismo de desenvolvimento limpo.

[221] ONU. Protocolo de Quioto. Editado e traduzido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia com apoio do Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil, art.1. Para os fins deste Protocolo, aplicam-se as definições contidas no Artigo 1 da Convenção.Adicionalmente: 1. “Conferência das Partes” significa a Conferência das Partes da Convenção.

> dias 29 de outubro e 10 de novembro de 2001, ao estabelecer modalidades e procedimentos para o MDL, realizou o esperado artigo 12, 7, do Protocolo de Kyoto.[222]

Na Conferência das Partes realizada em Marraqueche foram decididas as regras de certificação de projetos de desenvolvimento limpo e construída uma estrutura de regulação dos mecanismos de desenvolvimento limpo.

> Na Conferência das Partes n. 07 restaram assinados os Acordos de Marraqueche – um conjunto de normas intituladas Decisões, que, entre outras questões, regula as certificações de projetos de desenvolvimento limpo e cria o Conselho Executivo, as Entidades Operacionais designadas e a Autoridade Nacional Designada concernentes aos mecanismos de flexibilização[223].

O funcionamento do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo é supervisionado pelo Conselho Executivo[224] "composto de forma equilibrada por Partes incluídas e por Partes não incluídas no Anexo B do Protocolo de Quioto"[225].

Casara aponta que dentre as atividades descritas como inerentes ao Conselho Executivo na Decisão 17, do Anexo C.5, da COP – 7, ocorrida em Marraqueche, destacam-se:

> a) fazer recomendações à COP/MOP sobre modalidades e procedimentos adicionais para o MDL, conforme o caso; b) ser responsável pelo credenciamento das entidades operacionais; c) relatar à COP/MOP sobre a distribuição regional e subregional das

---

[222] FRAGNETTO, Flávia Witkowski; GAZANI, Flávia Rufino. Viabilização juridical do mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL) no Brasil: o Protocolo de Kyoto e a cooperaçao internacional. São Paulo: Peirópolis; Brasilia: IIEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2002, p.79-80.

[223] CASARA, Ana Cristina. Direito ambiental do clima e créditos de carbono. 1ed. (ano 2009), 1 reimp. Curitiba: Juruá, 2011, p. 80.

[224] A existência do Conselho Executivo está prevista no art. 12, 4 do Protocolo de Quioto que diz: O mecanismo de desenvolvimento limpo deve sujeitar-se à autoridade e orientação da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo e à supervisão de um conselho executivo do mecanismo de desenvolvimento limpo. ONU. Protocolo de Quioto. Editado e traduzido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia com apoio do Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil,

[225] CASARA, Ana Cristina. Direito ambiental do clima e créditos de carbono. 1ed. (ano 2009), 1 reimp. Curitiba: Juruá, 2011, p.108.

> atividades de projeto de MDL, com as vistas à identificação de barreiras sistemáticas ou sistêmicas à distribuição equitativa; d) promoção e transparência de mercado; e) desenvolver, manter e tornar público o acervo de regras, procedimentos, metodologias e padrões aprovados; f) assumir a responsabilidade final pela certificação e verificação das reduções[226]

Outro elemento na estrutura de regulação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo é a Entidade Operacional Designada, prevista no Protocolo de Quioto, em seu art.12, 5, onde também estão os critérios de sua escolha.

> 5. As reduções de emissões resultantes de cada atividade de projeto devem ser certificadas por entidades operacionais a serem designadas pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo, com base em:
>
> (a) Participação voluntária aprovada por cada Parte envolvida; (b) Benefícios reais, mensuráveis e de longo prazo relacionados com a mitigação da mudança do clima, e (c) Reduções de emissões que sejam adicionais as que ocorreriam na ausência da atividade certificada de projeto.[227]

Casara lista as principais responsabilidades da Entidade Operacional Designada com arrimo nos Acordos de Marraqueche.

> As principais responsabilidades da Entidade Operacional Designada descritas nos Acordos de Marraqueche (Decisão 17/CP.7, Anexo E 26 e 27) são, entre outras: validar as atividades de projeto de MDL propostas; verificar e certificar a redução de emissões antrópicas de gases de efeito estufa por fontes; manter lista disponível para o público de todas as atividades de projeto de MDL para as quais tenha realizado validação, verificação e

[226] CASARA, Ana Cristina. Direito ambiental do clima e créditos de carbono. 1ed. (ano 2009), 1 reimp. Curitiba: Juruá, 2011, p.109.
[227] ONU. Protocolo de Quioto. Editado e traduzido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia com apoio do Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil, artigo 12, 5.

> certificação; submeter relatório anual de atividade ao conselho executivo[228].

Também faz parte desta estrutura institucional a chamada Autoridade Nacional Designada

> Segundo preceituam os Acordos de Marraqueche (Anexo F. 29), as Partes envolvidas no MDL devem designar uma autoridade nacional para seus projetos. Portanto cada país deverá ter a sua Autoridade Nacional Designada (AND) ou *Designated Nacional Authority* (DNA), cujo objetivo principal é aprovar ou não os projetos de MDL no país hospedeiro, na perspectiva de continuar para o desenvolvimento sustentável[229]

No Brasil foi criada a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima[230], "com a finalidade de articular as ações do governo decorrentes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática e dos instrumentos subsidiário de que o País seja parte"[231], indicada como Autoridade Nacional Designada e cujas atribuições, previstas no art. 3 do Decreto de 07 de julho de 1999,.

> Art. 3º São atribuições da Comissão: I - emitir parecer, sempre que demandado, sobre propostas de políticas setoriais,instrumentos legais e normas que contenham componente relevante para a mitigação da mudança global do clima e para adaptação do País aos seus impactos; II - fornecer subsídios às posições do Governo nas negociações sob a égide da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e instrumentos subsidiários de que o Brasil seja parte; III - definir critérios de elegibilidade adicionais àqueles considerados pelos Organismos da Convenção, encarregados do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), previsto no Artigo 12 do protocolo de Quioto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, conforme estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável; IV - apreciar pareceres sobre

[228] CASARA, Ana Cristina. Direito ambiental do clima e créditos de carbono. 1ed. (ano 2009), 1 reimp. Curitiba: Juruá, 2011, p. 110.
[229] CASARA, Ana Cristina. Direito ambiental do clima e créditos de carbono. 1ed. (ano 2009), 1 reimp. Curitiba: Juruá, 2011, p. 111.
[230] BRASIL. Decreto de 7 de julho de 1999, alterado em pelo Decreto de 10.01.2006.
[231][231] CASARA, Ana Cristina. Direito ambiental do clima e créditos de carbono. 1ed. (ano 2009), 1 reimp. Curitiba: Juruá, 2011, p. 111.

> projetos que resultem em redução de emissões e que sejam considerados elegíveis para o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), a que se refere o inciso anterior, e aprová-los, se for o caso; V - realizar articulação com entidades representativas da sociedade civil, no sentido de promover as ações dos órgãos governamentais e privados, em cumprimento aos compromissos assumidos pelo Brasil perante a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e instrumentos subsidiários de que o Brasil seja parte; VI - aprovar seu regimento interno[232].

Lembra Casara que o organograma institucional brasileiro ainda traz o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas

> No quadro institucional brasileiro tem-se também o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC), criado pelo Decreto 3.515, de 20.06.2000, cujo objetivo é conscientizar e mobilizar a sociedade para discutor e tomar posição sobre os problemas decorrentes da mudança do clima por dos gases do efeito estufa, bem como sobre o MDL, definido no art.12 do Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima, ratificada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 1, de 03.02.1994[233].

Diante do exposto, claro fica a importância da Autoridade Nacional Designada, pois cabe a ela examinar o cumprimento das condições determinadas pelo Protocolo de Quioto

> A Autoridade Nacional Designada é de fundamental importância no que toca à aprovação de projetos de MDL, visto que cabe a ela averiguar o cumprimento dos requisitos impostos no art.12 do Protocolo de Quioto[234].

Todavia, ainda que os Meios de Desenvolvimento Limpo tenham por alvo a promoção da melhoria da qualidade de vida das populações por eles afetados, a Resolução n. 1 da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, em seu art 3, I, diz que a descrição da contribuição do projeto de

---

[232] BRASIL. Decreto de 07.07.1999.
[233] CASARA, Ana Cristina. Direito ambiental do clima e créditos de carbono. 1ed. (ano 2009), 1 reimp. Curitiba: Juruá, 2011, p. 112.
[234] CASARA, Ana Cristina. Direito ambiental do clima e créditos de carbono. 1ed. (ano 2009), 1 reimp. Curitiba: Juruá, 2011, p. 112.

Mecanismo de Desenvolvimento Limpo para o desenvolvimento sustentável é elemento adicional e informativo.

> Art. 3º Com vistas a obter a aprovação das atividades de projeto no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, os proponentes do projeto deverão enviar à Secretaria Executiva da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, em meio eletrônico e impresso:
>
> I – o documento de concepção do projeto na forma determinada pelo Conselho Executivo do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, estabelecido no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e, para fins de aprovação da atividade de projeto pela Comissão, na forma do Anexo II.
>
> Adicionalmente, como elemento informativo à Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, deve constar no documento de concepção do projeto uma descrição da contribuição da atividade de projeto para o desenvolvimento sustentável de acordo com o Anexo III a esta resolução e em conformidade com o Artigo 12.2 do Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

A Resolução n 3 da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, que trata dos procedimentos para aprovação das atividades de projeto de pequena escala no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Quioto, marcadamente voltada para os projetos de florestamento e reflorestamento avança um pouco mais sobre o assunto.

Por esta Resolução, os projetos de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo que versem sobre florestamento ou reflorestamento podem devem ser claros quanto à sua contribuição para o desenvolvimento sustentável, de acordo com seu art.8.

> Art. 8º As atividades de projeto no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo apreciadas por esta Comissão que necessitem de esclarecimentos quanto à descrição da contribuição para o desenvolvimento sustentável, em conformidade com o Anexo III da Resolução nº 1 desta Comissão, ou que apresentem erros de edição ou quaisquer incongruências

> que os membros da Comissão considerem relevantes, serão consideradas em revisão.

Entretanto, a Resolução de nº 7, de 05 de março de 2008, que alterou as resoluções nº 1, nº 2, nº 3 e nº 4 daquela mesma Comissão manteve o entendimento de que, adicionalmente, como element informativo à Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, deve ser apresentada pelo interessado uma descrição da contribuição da atividade de projeto para o desenvolvimento sustentável, conforme seu art. 2.

> Art. 2° - O inciso I do artigo 3º da Resolução nº 1 desta Comissão, de 11 de setembro de 2003, passa a ter a seguinte redação: "I - o documento de concepção do projeto na forma determinada pelo Conselho Executivo do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, estabelecido no âmbito do Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, para fins de aprovação da atividade de projeto pela Comissão, na forma determinada pelas resoluções desta Comissão. Adicionalmente, como element informativo à Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, deve ser apresentada uma descrição da contribuição da atividade de projeto para o desenvolvimento sustentável de acordo com o Anexo III a esta resolução e em conformidade com o Artigo 12.2 do Protocolo de Quioto."

Considerando que pelas regras internacionais propostas não é qualquer plano que atende às especificações de um Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, a premissa básica para que um projeto fosse considerado válido deveria ser a promoção do desenvolvimento sustentável do país onde será realizado.

"Teleologicamente, o projeto de MDL, para ser válido, deverá realizar o desenvolvimento sustentável do país que o está recebendo (país hospedeiro)"[235].

É neste conjunto que floresce a critica de José Eli da Veiga, para quem as regras do Protocolo de Quioto apenas permitem que empresas

[235] LORENZONI NETO, Antônio. Contratos de crédito de carbono. Curitiba: Juruá, 2009, p. 27.

possam adquirir direitos de poluir, sem que haja de fato uma preocupação com a quantidade de emissões de gases do efeito estufa.

> Se as conclusões do IPCC fossem realmente levadas à sério, as formas de combate ao aquecimento deveriam ser acertadas entre os 20 países que são responsáveis por 90% das emissões. E tais acordos deveriam servir, principalmente, para acelerar pesquisas avançadas sobre fontes de energia limpa, que possam realmente descarbonizar as matrizes energéticas e estabelecer o encarecimento da emissão de gases que agravam o aquecimento global, mediante impostos ou leiloes de direitos de emissão. Ou seja, em vez de os Estados distribuírem cotas que permitem a aquisição de créditos de carbono, previstos pelo Protocolo de Kyoto, as empresas teriam que adquiri-las em leilão[236].

Mais profunda ainda é a posição de Bertha Becker, para quem apenas foi ciada uma nova forma de apropriação com regras de governança global

> Hoje, dilata-se a esfera da mercadoria, e novas mercadorias fictícias estão sendo criadas, como é o caso do ar, da vida e da água. E tal ficção está gerando mercados reais que buscam ser institucionalizados. É o que se verifica com a tentativa de implementar formas de governabilidade global sobre o ambiente planetário mediante o estabelecimento de regimes ambientais globais, e de sistemas de normas e regras específicas estabelecidas por um instrumento multilateral legal para regular relações nacionais numa dada questão[237].

[236] VEIGA, José Eli da; ZATZ, Lia. Desenvolvimento sustentável: que bicho é esse?. Campinas, SP: Autores Associados, 2008, p. 28.

[237] BECKER, Bertha K. Amazônia: Geopolítica na virada do terceiro milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. P.39.

CAPÍTULO 3

DISCURSO DA NEGOCIAÇÃO DOS SERVIÇOS AMBIENTAIS COMO ELEMENTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

3.1 SERVIÇOS AMBIENTAIS COMO ELEMENTO DE DESENVOLVIMENTO

O fortalecimento dos marcos regulatórios bens e serviços ambientais nos países em desenvolvimento, de acordo com a United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD, é um dos pilares fundamentais para a concretização dos compromissos expressos nas metas do milênio e na Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

> 1. Los bienes y servicios ambientales (BSA) cumplen un papel fundamental en el desarrollo sostenible y en el logro de los objetivos específicos enunciados en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible**1**. Por consiguiente, el fortalecimiento de los sectores de BSA reviste gran importancia en los países en desarrollo, em particular media nte el establecimiento de marcos reglamentarios apropiados, el comercio internacional, las inversiones, el fomento de la capacidad y la asistencia para el desarrollo. UNCTAD, p 3

Neste contexto, vários são os conceitos que têm sido utilizados para designar tanto bens quanto serviços ambientais. A United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) entende por bem ambiental qualquer material, equipamento ou tecnologia que resolva um problema ambiental, ou um produto cujo consumo seja ambientalmente mais interessante.

> En el debate sobre el desarrollo sostenible se utilizan distintos conceptos de "bienes ambientales" y "servicios relacionados con el medio ambiente". Por bien ambiental puede entenderse equipo, material o tecnología utilizados para resolver un determinado problema ambiental, o bien un producto que en sí mismo es "ambientalmente preferible" a otros productos similares debido a

> su impacto relativamente benigno en el medio ambiente. UNCTAD, p.3

Como serviços ambientais foram reconhecidos os relacionados à prestação de serviços pelo ecossistema ou atividades humanas que buscam solucionar problemas ambientais. Ocorre que ainda não existe paradigma seguro para se estabelecer valor por estes serviços

> Se han definido los servicios relacionados con el medio ambiente como: a) servicios proporcionados por los ecosistemas (por ejemplo, el secuestro del carbono); o b) actividades humanas en respuesta a determinados problemas ambientales (por ejemplo, la gestión de las aguas residuales). Por ejemplo, muchos países em desarrollo con una rica diversidad biológica tienen un gran potencial para obtener beneficios comerciales y de desarrollo a partir de servicios ambientales proporcionados por sus ecosistemas. Sin embargo, en la mayoría de los casos, no se ha comprobado el valor económico de esos servicios. Numerosos estudios y proyectos en curso se centran em técnicas de valoración y en instrumentos para comercializar esos servicios. UNCTAD, p.3.

Para Furlan os serviços ambientais são aqueles decorrentes do funcionamento equilibrado dos ecossistemas, naturais ou modificados pela ação humana.

> Os serviços ambientais decorrentes do equilibrado funcionamento dos ecossistemas naturais ou modificados pelos seres humanos são exemplos de serviços ambientais: a produção de oxigênio pelas plantas, a capacidade de produção de água e equilíbrio do ciclo hidrológico, a vitalidade dos ecossistemas, a paisagem, o equilíbrio climático. A manutenção dos serviços ambientais, isto é, a manutenção da capacidade dos ecossistemas de manter a condições ambientais apropriadas, depende da implementação de práticas humanas que minimizem os impactos negativos do desenvolvimento/industrialização nesses ecossistemas[238].

[238] FURLAN, Melissa. Mudanças climáticas e valoração econômica da preservação ambiental: o pagamento por serviços ambientais e o princípio dom protetor recebedor. Curitiba: Juruá, 2010, p189.

Barbieri já coloca na conta de serviços ambientais as atividades humanas que tenham por objetivo resolver ou impedir problemas ambientais.

> Resumindo, os serviços ambientais podem referir-se às atividades humanas voltadas para resolver problemas ambientais ou impedir que eles aconteçam; por exemplo, recolhimento de lixo doméstico, monitoramento da qualidade do ar, gerenciamento de resíduos, análises laboratoriais, implantação de sistemas de gestão ambiental em empresas, treinamento e educação ambiental, realização de auditorias e estudos de impacto ambientais. Também são serviços ambientais as funções realizadas pelos componentes dos ecossistemas, como a reciclagem de materiais que restitui a fertilidade do solo, a produção de oxigênio pelas plantas, a dispersão dos poluentes pela circulação do ar e a preservação de mananciais e rios pelas matas ciliares. Todos os ciclos biogeoquímicos são exemplos de serviços ambientais. A continuidade da vida e o provimento da subsistência humana não seriam possíveis sem a manutenção desses serviços ambientais, que por sua vez, dependem muito do modo como os humanos intervêm no meio ambiente. Barbieri, p. 15.

Mas é possível pagar por um serviço ambiental? O pagamento por um serviço ambiental é tido por uma transação na qual o bem adquirido é um produto ambiental, tendo apenas neste caso a diferença da aquisição de qualquer outro bem posto à disposição no mercado, sendo

> Uma transação voluntária na qual um serviço ambiental bem definido ou uma forma de uso da terra que possa segurar este serviço é comprado por pelo menos um comprador de pelo menos um provedor sob a condição de que o provedor garanta a provisão deste serviço[239].

Quanto ao comprador do serviço ambiental, seu conceito também em nada difere do comprador de qualquer outro tipo de bem posto em circulação no mercado. se alguma distinção é possível é em virtude de quem

[239]WUNDER, Sven; BÖRNER, Jan; TITO Marcos Rügnitz e; PEREIRA, Ligia. Pagamentos por serviços ambientais: perspectivas para a Amazônia Legal. Brasília: MMA, 2008, p. 29.

financia o projeto do serviço adquirido, se o setor público ou se a iniciativa privada.

> Em princípio, pode ser **comprador** de um serviço ambiental qualquer pessoa física ou jurídica que tenha disposição a pagar pelo mesmo. Isto inclui empresas privadas, setor público e Organizações Não–Governamentais – ONG nacionais ou internacionais, entre outros. Uma distinção básica relacionada ao tipo de comprador pode ser feita, por um lado, entre PSA privados (aqueles fi nanciados diretamente pelos usuários dos serviços) e, por outro lado, por PSA públicos (onde o Estado atua como comprador, representando os usuários de serviços ambientais).

Furlan aponta ainda como os serviços ambientais são negociados dando o exemplo de alguns dos benefícios florestais vendidos

> As florestas oferecem ainda vários outros benefícios, como por exemplo, seu uso recreativo e à beleza da paisagem. Esses serviços são "*vendidos"* por empresas de ecoturismo, mediante cobrança das taxas de entrada nos parques e dos mercados de bens imobiliários residenciais[240].

Contudo, para que estes serviços gerem desenvolvimento sustentável, Fearnside aponta que, idealmente, a base de suporte econômico seja eterna, o que na prática que dizer apenas que deve ser estima em um período de tempo da ordem de centenas de anos..

> A fim de ser "sustentável", a base de suporte deve manter-se por muito tempo. Idealmente, isto deveria significar para sempre, mas, na prática, precisa ser definido em termos de um horizonte de tempo finito, por exemplo, um período na ordem de centenas de anos[241]

---

[240] FURLAN, Melissa. Mudanças climáticas e valoração econômica da preservação ambiental: o pagamento por serviços ambientais e o princípio dom protetor recebedor. Curitiba: Juruá, 2010, p189.

[241] FEARNSIDE, Philip M. serviços ambientais como estratégia para o desenvolvimento sustentável na Amazônia rural. In CAVALCANTI, Clóvis (org). Meio ambiente, desenvolvimento e políticas públicas. – 2 ed. – São Paulo: Cortez: Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999, p. 316.

No caso da região amazônica, a proposta de Fearnside é a utilização das atividades que tenham por base a floresta, pois

> Como regra geral é melhor transformar algo que é sustentável em desenvolvimento do que tentar fazer com que uma forma de desenvolvimento não-sustentável se converta em sustentável. Em vez de tentar prolongar a vida das pastagens por meio de adubos e mudanças nas espécies de capim, é melhor começar com a floresta tropical, que já se provou sustentável por milhares de anos de existência, e encontrar maneiras de introduzir no mercado os serviços que a floresta fornece[242].

Furlan aponta que as florestas proporcionam uma "ampla variedade de benefícios" e os exemplifica com base em três deles: proteção da bacia hidrográfica, conservação da biodiversidade e sequestro de carbono[243].

Nurit Bensusan inclui ainda nesta lista outros serviços, tais como a purificação do ar e da água, a mitigação das enchentes e da secas, a desintoxicação e decomposição dos dejetos, a geração e renovação do solo e fertilidade, a polinização de culturas agrícolas, a dispersão de sementes e translocação de nutrientes, a manutenção da biodiversidade, a proteção contra os raios solares ultravioleta, a estabilização parcial do clima, a moderação das temperaturas extremadas e da força dos ventos e das ondas[244]

3.2 CRÉDITO DE CARBONO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA AMAZÔNIA

A doutrina ainda não se posicionou quanto ao conceito do que vem a ser o crédito de carbono. A controvérsia gira em torno da questão de ser ou não o crédito de carbono a aquisição do direito de poluir

---

[242] FEARNSIDE, Philip M. serviços ambientais como estratégia para o desenvolvimento sustentável na Amazônia rural. In CAVALCANTI, Clóvis (org). Meio ambiente, desenvolvimento e políticas públicas. – 2 ed. – São Paulo: Cortez: Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999, p. 317.

[243] FURLAN, Melissa. Mudanças climáticas e valoração econômica da preservação ambiental: o pagamento por serviços ambientais e o princípio dom protetor recebedor. Curitiba: Juruá, 2010.

[244] BENSUSAN, Nurit. Conservação da biodiversidade em áreas protegidas. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p.140.

> O conceito de crédito de carbono enseja polêmica na doutrina, norteada pela questão de serem tais créditos o objeto da compra do "direito de poluir" ou não[245].

Mesmo com a questão anterior ainda posta, a negociação de tais créditos permanece. Mas o que se está negociando?

Diz Lorenzoni Neto que ao se negociar créditos de carbono sob o regime do MDL, o que se está negociando é uma Redução Certificada de Emissões da ordem de uma tonelada de dióxido de carbono equivalente por ano (tCO_2e/ano)

> Os créditos de carbono, gerados sob o regime do MDL, são, oficialmente denominados Redução Certificada de Emissões (RCE). Uma RCE significa a redução concreta de uma tonelada de dióxido de carbono equivalente por ano (tCO2e/ano), conforme disciplina a Decisão 16/COP.7, Anexo A, §1, alínea 'b'[246]

Tais certificados, ainda que chamados de crédito de carbono, não se consideram títulos de crédito, mas são assim considerados por diminuírem a obrigação de quem os adquire de reduzir suas emissões de gases do efeito estufa

> Os certificados de emissões reduzidas (ou *"créditos de carbono"*) são chamados "*créditos*" em razão de servirem para aliviar o encargo, a obrigação de se reduzirem as emissões, mas não como crédito no sentido da troca de bens atuais por futuros. Assim, os certificados de emissões reduzidas ("*créditos de carbono"*) não podem ser considerados títulos de crédito[247]

Aquela redução certificada de emissões encontra dois mercados à disposição. Um primeiro que segue estritamente as metas previstas no Protocolo de Quioto, e um outro mercado, chamado de "Não-Quioto", com metas estabelecidas voluntariamente

---

[245] LORENZONI NETO, Antônio. Contratos de crédito de carbono. Curitiba: Juruá, 2009, p. 37
[246] LORENZONI NETO, Antônio. Contratos de crédito de carbono. Curitiba: Juruá, 2009, p. 39
[247] FURLAN, Melissa. Mudanças climáticas e valoração econômica da preservação ambiental: o pagamento por serviços ambientais e o principio do protetor – recebedor. Curitiba: Juruá, 2010, p. 83

> Em linhas gerais, há dois tipos de mercados voltados para à negociação de créditos de carbono: mercado em linha com o Protocolo de Quioto; e mercados "voluntários" (ou "Não-Quioto). No primeiro caso, os créditos são negociados com o objetivo principal de facilitar o abatimento das metas de redução de emissões estabelecidas no âmbito do Protocolo de Quioto. Já no segundo tipo, a negociação relaciona-se fundamentalmente ao abatimento das metas estabelecidas voluntariamente por empresas ou governos locais, fora do Protocolo. Nesses mercados ("Quioto" e "Não-Quioto"), é possível a negociação de créditos gerados por projetos de redução de emissões (por exemplo, projetos de MDL e projetos de Implementação conjunta) e/ou permissões[248].

A comercialização dos certificados de redução de emissão de gases do efeito estufa pode ocorrer a qualquer momento, da elaboração do projeto até a colocação dos certificados de emissão reduzida no mercado

> A comercialização das RCEs pode se dar em qualquer momento do projeto de de MDL, isto é, desde sua elaboração até as emissões das RCEs[249].

Em se tratando de um negócio com todas as características de um ato comercial, a compra antecipada traz vantagens aos interessados em sua realização em vista do risco assumido, uma vez que o projeto pode não prosperar caso, por exemplo, não consiga a aprovação junto ao Conselho Executivo.

> Não ilegais a compra e a venda antecipada dos créditos de carbono. Todavia, quanto mais no inicio do processo as RCEs forem comercializadas, menor será o seu valor. Isto porque os créditos e carbono comercializados no inicio do projeto possuem um risco maior com relação a sua aprovação e, consequentemente, às emissões das RCEs, pois pode ocorrer, por exemplo, de o projeto não ser aprovado pelo Conselho Executivo ou não gerar o total de créditos previstos, o que significa que a empresa investidora estrangeira perde todo ou em

[248] CASARA, Ana Cristina. Direito ambiental do clima e créditos de carbono. 1ed. (ano 2009), 1 reimp. Curitiba: Juruá, 2011, p. 133.
[249] LIMIRO, Danielle. Créditos de carbono: protocol de Kyoto e projetos de MDL. . 1 ed. (ano 2008), 1 reimp. Curitiba: Juruá, 2011, p.123.

> parte o investimento financeiro aplicado naquela atividade, cuja expectativa era de se tornar um projeto de MDL[250].

Esta comercialização tem sido realizada, em geral, no chamado mercado de balcão, o que para Lorenzoni Neto obriga a classificação dos certificados de emissão reduzidas como *commodity*, não afastando ainda a possibilidade de ser o certificado reconhecido por lei como um valor mobiliário.

> Considerando que as RCE já estão sendo mundialmente comercializadas em mercado de balcão, *a fortiori* há que se admitir que a RCE é uma *commodity* ambiental, do contrário sua comercialização tal qual está ocorrendo seria impossível. Poderá ainda ser reconhecida como um valor mobiliário, o que só depende do reconhecimento da lei[251].

Em decorrência de situações de mercado, Lorenzoni aponta riscos a que estão expostos os interessados na aquisição de certificados de emissões reduzidas

> Ressalte-se que, devido a fatores vários, esse mercado enfrenta muitos riscos: falta de regulamentação pelo Brasil, ausência de normas de tributação, oscilação dos preços das RCEs, aumento dos custos previstos para a implementação do projeto, definição do regime jurídico a ser adotado por cada um dos países-membros e complexa harmonização dos diversos institutos jurídicos[252].

Além dos apontados por Lorenzoni, Casara aduz que a volatilidade, elemento comum nos mercado de *commodity* como um outro risco assumido pelo interessado na compra de certificados de emissão reduzida

> Outro risco associado é a volatilidade do mercado, pois, haja vista ser um negócio de longo prazo, as RCEs adquiridas na fase de elaboração do projeto podem ter seus valores reduzidos quando emitidas, o que significa perda econômica para o comprador.

---

[250] LIMIRO, Danielle. Créditos de carbono: protocol de Kyoto e projetos de MDL. . 1 ed. (ano 2008), 1 reimp. Curitiba: Juruá, 2011, p.123.
[251] LORENZONI NETO, Antônio. Contratos de crédito de carbono. Curitiba: Juruá, 2009, p. 39
[252] CASARA, Ana Cristina. Direito ambiental do clima e créditos de carbono. 1ed. (ano 2009), 1 reimp. Curitiba: Juruá, 2011, p. 136.

> Todavia, o contrário também pode ocorrer, de modo que a compra antecipada dos créditos de carbono se torna vantajosa ao investidor, que pagará um valor inferior na fase inicial do projeto de MDL e que, aos serem emitidos pela ONU, poderá vender esses créditos por cinco ou seis vezes o valor da compra[253]

Entendida como commodity, a comercialização do certificado de emissões reduzidas ocorre na Bolsa de Mercadorias e Futuros, que para Toledo Filho deveria chamar-se *"bolsas de commodities*"[254]

> No Brasil, a Bolsa de Mercadorias & Futuros (BM&F) coordena o Banco de Projetos, criado em meados de setembro de 2005. Sua finalidade é registrar projetos de MDL que tenham sido validados por uma EOD e que, provavelmente, gerarão créditos de carbono no futuro, assim como projetos, cuja concepção esteja parcialmente estruturada. Por outro lado, também é possível registrar intenções de compra, o que significa que, se algum investidor estrangeiro estiver à procura de projetos de MDL e seus créditos, basta informar as características desejadas.

Para que o entendimento anterior seja correto, é necessário que se tenha um conceito de *commodity*, cujas características principais são a padronização, a pouca perecibilidade, a ampla escala de consumo, a não interferência governamental e a condição de matéria-prima ou semi-elaboração.[255]

Raul Portugal Neto conceitua *commodity,* por ele tida por tradicional, como sendo

> mercadorias padronizadas para a compra e venda, ou seja, tudo que está na prateleira do supermercado. Por exemplo, podemos citar as garrafas de água mineral, todas iguais e com a mesma

---

[253] LIMIRO, Danielle. Créditos de carbono: protocolo de Kyoto e projetos de MDL. . 1 ed. (ano 2008), 1 reimp. Curitiba: Juruá, 2011, p.124

[254] TOLEDO FILHO, Jorge Ribeiro. Mercado de capitais brasileiro: uma introdução. São Paulo: Thomson Learning, 2006, p.92.

[255] TOLEDO FILHO, Jorge Ribeiro. Mercado de capitais brasileiro: uma introdução. São Paulo: Thomson Learning, 2006, p.92.

> quantidade, o mesmo critério de engarrafamento, o mesmo tratamento fitossanitário[256]

Por conta do já exposto Lorenzoni aduz que

> Para que determinado objeto de negócio seja *commodity*, mister se faz então que seja algo padronizado, tanto na unidade quanto na forma de compra e venda, alcançando-se, assim, a necessária liquidez exigida pelo mercado de *commodities*[257].

Raul Portugal Neto, ainda com base no conceito de *commodity* tradicional, deriva para um novo conceito, o de *commodity* ambiental, assim por ele enunciado

> As *Commodities* Ambientais são mercadorias originárias de recursos naturais produzidas e extraídas em condições sustentáveis. Dividem-se em sete matrizes: água, energia, biodiversidade, madeira, minério, reciclagem e controle de emissão de poluentes (água, solo e ar). Estas matrizes são insumos vitais para garantir a sobrevivência da indústria e da agricultura, e por que não dizer, da soberania nacional[258].

Com base no conceito de *commodity* ambiental de Raul Portugal Neto, Lorenzoni defende que não é o ar o produto vendido através de um certificado de emissões controladas, mas sim o controle dessa emissão

> Assim, não é ar que se identifica como produto da espécie *commodity* ambiental, mas, sim, o controle de emissão de poluentes, mensurado, no caso da RCE, em tCO2e/ano[259].

Contudo, esta ótica fornece elementos para a crítica de Carlos Walter Porto-Gonçalves, para quem, do espírito de um Mecanismo de Desenvolvimento Limpo sobre apenas o viés mercantilista.

---

[256] PORTUGAL NETO, Raul. Commodities ambientais: um novo paradigma de pensamento ecológico. Disponível em http://www.carpedien.tur.br/commodities ambientais2.pdf. Acesso em 14ago2011.

[257] LORENZONI NETO, Antônio. Contratos de crédito de carbono. Curitiba: Juruá, 2009, p. 41

[258] PORTUGAL NETO, Raul. Commodities ambientais: um novo paradigma de pensamento ecológico. Disponível em http://www.carpedien.tur.br/commodities ambientais2.pdf. Acesso em 14ago2011.

[259] LORENZONI NETO, Antônio. Contratos de crédito de carbono. Curitiba: Juruá, 2009, p. 42

> A proposta do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, tal como feita pelos EUA, de simples emissão de certificados negociáveis no mercado, foi matizada em seu espírito meramente mercantil com a introdução de um componente que obriga a que, nas negociações, se leve em conta algum objetivo de desenvolvimento local, além de simplesmente diminuir a emissão de gases do efeito estufa[260]

Lorenzoni defende, contudo, que o contrato de Mecanismo de desenvolvimento Limpo é diferente dos demais contratos, portanto diferenciado também de um mero contrato de compra e venda de mercadoria ou *commodity* em decorrência de uma dimensão ambiental da função social do contrato

> A dimensão ambiental da função social do contrato de implementação de um projeto de MDL faz-se diferenciada em relação a todos os demais possíveis tipos de contratos, tratando-se, em verdade, de uma função ambiental do contrato[261].

O contrato de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, então, só cumpre sua função social se não degradar o meio ambiente.

> Sabe-se que todo contrato tem de cumprir sua função social, inclusive no sentido de não produzir efeitos que venham a degradar o meio ambiente. Neste sentido, a função social do contrato, em sua dimensão ambiental, faz-se omissiva[262].

Ainda assim, a dimensão social do contrato de um processo de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo deveria ter uma dimensão social mais robusta, indo além do efeito não degradador do meio ambiente[263].

Esta dimensão mais robusta está ligada à promoção de desenvolvimento do país onde se desenvolve o projeto de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

---

[260] PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. A globalização da natureza e a natureza da globalização. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 344.
[261] LORENZONI NETO, Antônio. Contratos de crédito de carbono. Curitiba: Juruá, 2009, p. 99
[262] LORENZONI NETO, Antônio. Contratos de crédito de carbono. Curitiba: Juruá, 2009, p. 99
[263] LORENZONI NETO, Antônio. Contratos de crédito de carbono. Curitiba: Juruá, 2009, p. 99-100

> Consequentemente, os efeitos gerados devem ser proporcionais ao desenvolvimento do país hospedeiro do projeto de MDL. Esse é o objetivo da implementação do MDL, conforme o art.12, §2, do Protocolo de Quioto. Em verdade, constitui requisito de validade do projeto para a geração de RCE, objetivamente aferido pelos critérios de elegibilidade, na forma do art.12§5, do Protocolo de Quioto[264].

Tendo-se em vista a necessidade da promoção do desenvolvimento do local onde se assenta o projeto de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, este deve ser compreendido como um dever comissivo do contrato

> Pensa-se, assim, que, em relação ao contrato de implementação de um projeto de MDL, a função ambiental do contrato é compreendida como o dever comissivo de concretizar o desenvolvimento sustentável do lugar em que se executará o projeto, na forma dos §§2 e 5 do art.12 do Protocolo de Quioto[265]

Se o projeto de um Mecanismo de Desenvolvimento Limpo deve ter por contrapartida a melhoria da qualidade de vida da população de um país ou região, a população que deve ser atingida não é obrigatoriamente aquela que serve de provedora do serviço ambiental

> Adota–se o termo "**moradores locais**" de forma genérica para designar a população rural, sendo estes potenciais provedores de serviços ambientais ou não, incluindo agricultores, pecuaristas, populações tradicionais e outros grupos ou indivíduos com algum papel na manutenção ou modificação destes serviços na região amazônica.[266].

No caso do certificado de emissões reduzidas (crédito de carbono), sua aquisição deve se caracterizar por trazer benefícios a serem usufruídos pela sociedade como um todo

---

[264] LORENZONI NETO, Antônio. Contratos de crédito de carbono. Curitiba: Juruá, 2009, p. 100
[265] LORENZONI NETO, Antônio. Contratos de crédito de carbono. Curitiba: Juruá, 2009, p. 100.
[266] WUNDER, Sven; BÖRNER, Jan; TITO Marcos Rügnitz e; PEREIRA, Ligia. Pagamentos por serviços ambientais: perspectivas para a Amazônia Legal. Brasília: MMA, 2008, p.30

> Como notam Pagiola e Platais (2007), a compra de serviços ambientais por governos e outras fontes financiadoras frequentemente ocorre quando se trata de serviços ambientais com caráter de bem público (por exemplo, captação de carbono), que se caracterizam por trazerem benefícios a serem usufruídos pela sociedade como um todo, sem possibilidade de exclusão de determinados grupos[267]

A aquisição dos serviços ambientais como o certificado de emissões reduzidas pode acontecer de três formas: a compra direita e sem intermediação; a compra direta com intermediação e; a compra indireta.

> Teoricamente existem três modalidades de PSA compatíveis com a definição mencionada na seção anterior. Estas se referem à compra direta e sem intermediação; à compra direta com intermediação e à compra indireta de serviços ambientais. Na realidade, no entanto, a modalidade em que os compradores pagam diretamente aos provedores praticamente ainda não se estabeleceu.[268]

Já os casos em que há intermediação, um exemplo é o que acontece na Costa Rica, onde o governo adquire com recursos próprios e externos através de um fundo nacional

> Tomando como exemplo o caso do esquema nacional de PSA na Costa Rica (Rojas e Aylward, 2003), o governo pode ser visto como comprador principal, ainda que parte dos recursos provenha de fontes externas. Neste esquema, a transação de serviços ambientais entre comprador (governo) e provedor (moradores locais com domínio sobre terras que provêem serviços ambientais) ocorre via intermediação de um fundo nacional[269].

O terceiro caso, a compra do serviço ambiental não efetuada diretamente do provedor, mas de um intermediário, tido por alguém responsável pela implementação de políticas que aumentem a provisão de serviços na região

---

[267] WUNDER, Sven; BÖRNER, Jan; TITO Marcos Rügnitz e; PEREIRA, Ligia. Pagamentos por serviços ambientais: perspectivas para a Amazônia Legal. Brasília: MMA, 2008, p.31.
[268] WUNDER, p.31.
[269] WUNDER, p.31

sob sua responsabilidade bem como pelos investimentos com os resultados das venda do serviço.

> Na terceira modalidade, os serviços ambientais não são comprados diretamente do provedor, mas de uma entidade (por exemplo, o governo local) com poder de implementar medidas e políticas que aumentem a provisão de serviços na região sob seu domínio. Neste último caso, os moradores locais não se beneficiam diretamente da transação e o "efeito líquido" do PSA no bem-estar local depende da forma por meio da qual o governo local investe os recursos recebidos. Alguns moradores podem se beneficiar indiretamente de investimentos na melhoria da qualidade ambiental (por exemplo, com saneamento básico e tratamento de águas residuais), enquanto outros (principalmente provedores) podem perder frente a uma implementação rígida de regulamentações ambientais que restrinjam atividades com impactos negativos na provisão de serviços ambientais[270].

Os moradores locais podem se beneficiar de duas formas, a saber: benefícios diretos, mediante a venda de serviços ambientais, ou através de benefícios indiretos, por meio de impactos positivos do pagamento por serviços ambientais no meio ambiente ou na economia local[271].

Em caso de benefícios diretos em decorrência do pagamento de serviços ambientais, estes virão da diferença entre o preço pago pelo dito serviço e o lucro que o provedor deixa de ter por adotar uma atividade não nociva ao meio ambiente.

> Nos esquemas de PSA com benefícios diretos, a captação destes benefícios pelos provedores depende da diferença entre o preço pago por determinado serviço e o custo de oportunidade decorrente da sua provisão, ou seja, o lucro que o provedor deixa de ter por adotar atividade alternativa que não seja prejudicial à manutenção do serviço ambiental em questão.[272].

Quanto os beneficio para terceiros não há uma resposta definitiva. Entretanto, não há obrigatoriedade de reinvestimento dos recursos

[270] WUNDER p. 31
[271] WUNDER p 31-32
[272] WUNDER p 31-32

advindos do pagamento por serviços ambientais no local da atividade remunerada.

> Quais seriam os possíveis benefícios para terceiros (não participantes no PSA)? Não há resposta definitiva para esta pergunta, uma vez que estes benefícios geralmente dependem do encadeamento econômico do PSA. Provedores de serviços (por exemplo, proprietários da terras) podem investir os recursos obtidos via PSA em tecnologias mais intensivas no que se refere à mão–de–obra, gerando assim novos empregos. Porém, nada impede que a maioria dos recursos seja investida fora do local de aplicação do PSA. Portanto, críticos de pagamentos pelo desmatamento evitado temem que, sem medidas colaterais para o fortalecimento da economia local, esta forma de PSA possa comprometer o crescimento da economia local, com efeitos desfavoráveis para moradores locais. Entendem–se os fatores aqui apresentados como base conceitual para elucidar a forma como PSA podem ou não gerar benefícios para moradores locais. Na prática, entretanto, existe uma série de outros fatores que determinam a captação de fato destes benefícios. [273].

A situação atual dos projetos de pagamento por serviços ambientais na região amazônica é, segundo Wunder[274]r

não há demanda internacional suficiente para implementar PSA em larga escala na Amazônia,

há excesso de oferta, pois a Amazônia brasileira é a maior floresta tropical e com a menor densidade populacional do mundo. Este e outros estudos do retorno econômico resultante da conversão de florestas indicam que o custo de oportunidade da conservação, em grande parte das zonas rurais na região amazônica, seja inferior à disposição a pagar por emissões reduzidas nos atuais mercados de carbono

Os benefícios para os moradores locais advindos do pagamento por serviços ambientais não podem substituir políticas sociais ou

[273] WUNDER p. 32
[274] WUNDER, p 81-84

investimentos em serviços públicos básicos, que em muitos casos o motivo principal da baixa qualidade de vida dos moradores locais na Amazônia

Também Wunder apresenta os obstáculos que devem ser transpostos para que o pagamento por serviços ambientais se torne viável na Amazônia, a saber:

> . Situação (e incerteza) fundiária: PSA não devem servir para consolidar a posse ilegal da terra por grileiros ou para compensar o desmatamento ilegal em terras públicas. A falta de um sistema de cadastramento rural que permita a localização exata e a identificação do estado legal de títulos de grande parte dos imóveis rurais na Amazônia representa um ponto crítico para PSA em grande escala.(...)
>
> Questões legais e governança: Espera-se que a inserção de PSA como instrumento opcional de política ambiental em âmbito federal venha a ocorrer a curto ou médio prazo. (...)
>
> Alternativas de produção sustentável: A viabilidade de PSA para reduzir a perda de serviços ambientais relacionados à floresta depende também da disponibilidade de alternativas tecnológicas para a substituição de práticas agropecuárias que requerem a conversão periódica de florestas nativas (e secundárias). PSA podem ajudar a financiar o acesso a essas tecnologias quando elas não se mostram rentáveis diante dos lucros esperados advindos do emprego de tecnologias de produção extensiva.

Corroborando todas as informações apresentadas, Limiro expõe que de todos os projetos de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo no Brasil, a grande maioria está voltada para atividades concernentes à energia – de grande interesse econômico.

> Ao analisarmos todas as atividades de projeto de MDL desenvolvidas no Brasil, verificamos que o setor que mais atrai interesse dos participantes é o relacionado à energia, especificamente energia renovável (33%) e troca de combustível

> fóssil (18%), as quais somadas totalizam 51% dos projetos, seguido por suinocultura (25%) e aterro sanitário[275].

3.3 O CONTRATO DE CONCESSÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS

A Lei n. 11.284, de 2 de março de 2006, que tem sido amplamente discutida, trouxe ao sistema jurídico-ambiental brasileiro uma nova possibilidade: a gestão privada de floresta pública. Prática comum em vários países do hemisfério norte, consiste em exploração de floresta do poder público mediante retorno pecuniário para o Erário.

Esta gestão deve respeitar a premissa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, um direito de natureza fundamental. Justifica-se esta natureza de direito fundamental dada a sua relação direta com os direitos à vida e a dignidade humana. Contudo, a adoção deste novo instrumento pode vir a trazer graves problemas do ponto de vista ambiental e cultural, direitos estes também protegidos na Carta Magna vigente.

Os questionamentos sobre o novo diploma legal e suas inovações começam com a indagação de a quem beneficia seu texto, pois em seu art. 16, a mencionada lei veda ao concessionário a titularidade imobiliária ou a preferência em sua aquisição; o acesso ao patrimônio genético para fins de pesquisa e desenvolvimento, bioprospecção ou constituição de coleções; uso de recursos hídricos acima do especificado como insignificante, nos termos da Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997; exploração de recursos naturais; exploração de recursos pesqueiros ou da fauna silvestre; comercialização de créditos decorrentes da emissão evitada de carbono em florestas naturais, salvo no caso de reflorestamento de áreas degradadas[276].

Contudo, em que pese as vedações, a legislação permite a exploração de produtos e serviços florestais[277], que são legalmente definidos como produtos madeireiros e não madeireiros gerados pelo manejo florestal

---

[275] LIMIRO, Danielle. Créditos de carbono: protocol de Kyoto e projetos de MDL. . 1 ed. (ano 2008), 1 reimp. Curitiba: Juruá, 2011, p.130.
[276] BRASIL. Lei n. 11.284/06, art. 16, 1°, I a VI, e 2°
[277] BRASIL. Lei n. 11.284/06, art. 14

sustentável[278][3] e atividades voltadas para o turismo e outras ações ou benefícios decorrentes do manejo e conservação da floresta que não os produtos florestais.

É necessário que um empreendimento hoteleiro adquira a concessão de uma floresta pública para sua instalação? ou que para uma operação madeireira seja imprescindível o uso de terras públicas? a quem é economicamente interessante, neste momento, este tipo de exploração?

Os benefícios para as populações também são discutíveis. Estas foram lembradas quando da elaboração dos princípios da gestão de florestas públicas[279], mas ficaram em segundo plano.

Este novo contrato administrativo é visivelmente marco de uma nova política ambiental, entrelaçada a uma política econômica com vistas ao desenvolvimento sustentável, conjunção esta que Derani[280] diz ser "essencialmente uma estratégia de risco destinada a minimizar a tensão potencial entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade ecológica".

Também fica evidenciado que o Estado brasileiro vê esta concessão como uma forma de eximir-se da adoção de políticas públicas necessárias a transformação das regiões economicamente menos desenvolvidas, e ainda gerar receita.

O que busca este artigo é discutir a contratação da gestão de florestas púbicas por empresas privadas transnacionais, considerando todos os aspectos apresentados, com o intuito não de concluir, mas de fomentar o debate sobre estes contratos neste momento histórico mundial.

O contrato administrativo pode ser definido como "um acordo de vontades entre um órgão da administração pública e um particular, que produz direitos e obrigações para ao menos uma das partes"[281].

---

[278] BRASIL. Lei n. 11.284/06, art. 3°, III
[279] BRASIL. Lei n. 11.284/06, art. 2°
[280] DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 2 ed. rev. São Paulo: Max Limonad, 2001.
[281] JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários a lei de licitações e contratos**, 10 edição, São Paulo: Dialética, 2004, p.477.

Por este prisma, não há de se considerar hipótese diversa daquela que obriga o contrato de concessão em comento ter suas regras fundadas no Direito Público, haja vista tratar-se de acerto pelo qual o Estado – União, estados-membros, distrito federal e municípios - transferem a gestão de suas florestas públicas para mãos privadas.

A lei que dispõe sobre tal concessão não faz distinção sobre quem poderá se candidatar, e por conseqüência vencer o certame licitatório. Nem poderia, pois todos são iguais perante a lei, sejam nacionais ou estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas. No caso das pessoas jurídicas esta distinção caiu quando da revogação do art. 171 do texto constitucional.

Assim, quem preencher os requisitos previstos na lei n. 11.284/06 pode vir a gerir, através de contrato administrativo de concessão, durante o prazo previsto no instrumento, áreas definidas como florestas públicas.

O texto legal é recorrente ao apontar que se trata de contrato de concessão[282], que segundo a literatura de Meirelles[283] é aquele pelo qual a Administração outorga ao particular a execução remunerada de serviço ou obra pública ou lhe cede o uso de um bem público, para que este a explore por sua conta e risco, por lapso temporal e condições regulamentares e contratuais**.**

Partindo de sua própria definição, o autor encontra três modalidades de contrato de concessão: de serviço público, de obra pública e de uso de bem público[284]

Obviamente não se trata de contrato de concessão de serviço público ou de obra pública, restando apenas a concessão de uso de bem público.

---

[282] A Lei n. 11.284/06, em seu art. 3, VII, define como concessão florestal delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edita de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua cona e risco e por prazo determinado. BRASIL. Lei n. 11.284/06.

[283] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003 p. 256.

[284] MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. Cit.*p.257.

Estes contratos (concessão de uso de bem público) visam à outorga ao particular do direito de utilizar um bem estatal de acordo com sua destinação específica, que é caracterizado pelo maior interesse do concessionário do que da coletividade. Mais uma vez, a doutrina de Meirelles é enfática ao destacar que se trata de "contrato de atribuição, pois visa mais ao interesse do concessionário que o da coletividade, mas, como todo contrato administrativo, não pode contrapor-se às exigências do serviço público, o que permite à Administração alterá-lo unilateralmente, e mesmo rescindi-lo, e isto o distingue visceralmente das locações civis ou comerciais"[285]

Estas duas peculiaridades dos contratos administrativos, a alteração ou extinção unilateral do vínculo, chamadas por Mello de instabilizações, e por ele consideradas direitos da Administração Pública, desde que respeitados a identidade do objeto contratual e os interesses patrimoniais da outra parte[286].

Estas prerrogativas teriam suporte legal em regras protetivas das atividades públicas como responsáveis pela realização do bem comum, ou das chamadas cláusulas contratuais exorbitantes, podendo as mesmas ser implícitas ou explícitas no ordenamento ou no contrato.

Mas, em que se apóiam estes direitos do Estado senão em sua soberania? É na soberania que a impossibilidade de alguma regra de direto externo se sobrepor às definidas como delineadoras dos contratos com a Administração Pública tem seu arcabouço jurídico naquela.

No dizer de Bastos, do ponto de vista teórico soberania é "todo o poder que não encontra limites, quer na ordem interna, quer na externa"[287], o que sabemos ser impossível em decorrência de várias

[285] MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. Cit.*p. 258.
[286] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17ª ed. rev. at. São Paulo,: Malheiros, 2004, p.567.
[287] BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria geral do Estado e ciência política**. 2 ed. atual., São Paulo: Saraiva, 1989, p. 26

condicionantes, que podem ser econômicas, tecnológicas, demográficas ou constitucionais, estas últimas delimitando o exercício do poder estatal.[288]

Internamente, soberania é o *imperium* do Estado sobre seu território e população e superioridade de seu poder político sobre os demais poderes sociais, enquanto no plano externo é sua independência perante outros Estados[289].

Contudo, nas últimas décadas é indiscutível a transformação no conceito de soberania, transformação esta imposta por um conjunto de mudanças sócio-econômicas, marcadas pela velocidade da transferência e tratamento das informações. Faria conclui que esse "processo, esse fenômeno e essa hipertrofia da dimensão financeira são resultantes da convergência de distintas e importantes transformações institucionais, políticas, organizacionais, comerciais, financeiras e tecnológicas ocorridas ao longo das décadas de 70,80 e 90"[290]

Bastos[291] entende que o "princípio da soberania foi fortemente corroído pelo avanço da ordem jurídica internacional" em vista da profusão de tratados, conferencias e convenções, que acabam por influenciar o ordenamento nacional.

Sob esta influência, temos no entender de Pinheiro[292]um novo constitucionalismo, que se materializa através desta influência internacional, variando entre maior ou menor grau desta internacionalização, que tem como fundamento a proteção dos direitos fundamentais do indivíduo.

---

[288] BASTOS, Celso Ribeiro, op.cit, p.26-27.
[289] BONAVIDES, Paulo. Ciência política. P. 110
[290] FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. 1ª ed., 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros editores, 2004, p. 62-63.
[291] BASTOS, Celso Ribeiro, *op.cit*, p.27.
[292] PINHEIRO, Maria CláudiaBucchianeri. **A internacionalização do poder constituinte**. CASELLA, Paulo Borba e LIQUIDATO, Vera Lúcia Viegas (coord.) Direito da integração. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 137 a 156.

Com base nesta visão, os princípios do direito à vida, da liberdade e da dignidade da pessoa humana ganham contornos suficientemente fortes para mitigar a Constituição de um país[293].

Este processo de mitigação constitucional fortalece os organismos internacionais que propõe a solução de controvérsias, fóruns calcados em tratados ou convenções nas quais os países signatários se comprometem a adotar as medidas necessárias para adequação de suas condutas a dos demais participantes do organismo.

O que se depreende destas linhas é que, se houver interesse do país, ou pelo menos demonstração neste sentido de sua direção política, a adequação aos ditames internacionais, é que a lição inicial de Jellinek[294] sobre a natureza do conceito de soberania continua atual, pois para ele "*La soberanía es, em su origen histórico, una concepción de índole política, que sólo más tarde se há condensado en una índole jurídica*"

[293] PINHEIRO, Maria CláudiaBucchianeri. **A internacionalização do poder constituinte**. CASELLA, Paulo Borba e LIQUIDATO, Vera Lúcia Viegas (coord.) Direito da integração. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 153

[294] JELLINEK, Georg. Teoría general del Estado. México:FCE: 2000

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As relações entre o Direito e a Economia há muito são estudadas, pois os fatos econômicos, assim como os demais fatos da vida em sociedade, vez por outra merecem a atenção do Direito.

Ainda que com certa dificuldade em decorrência da velocidade em que ocorrem as transformações na seara econômica, não pode o Direito se esquivar de, quando necessário, regulamentá-la.

Esta regulamentação acaba por gerar um sólido arcabouço de segurança nas relações econômicas.

De fato passa a existir uma interação dialética entre o econômico e o jurídico, sem que haja a redução desta a uma relação causal, muito menos de forma e conteúdo.

As naturezas distintas entre o Direito e a Economia, no entanto, no impediu que ambos fossem chamados a enfrentar um problema que comum a todas as ciências sócias, que consiste em como melhorar, qualitativamente, o nível de bem estar das pessoas.

A melhoria da qualidade de vida das pessoas não é uma mera questão de desenvolvimento econômico, indo muito além de questões meramente matemáticas como a divisão do Produto Interno Bruto de um país pelo seu número de habitantes.

Mas não cabe ao Direito sozinho resolver a questão. A grande contribuição conceitual que o Direito pode dar ao problema da melhoria da qualidade de vida é reconhecer um valor para que as regras e condutas tenham um arcabouço sólido, permitindo mais uma vez à Economia que ela flua de maneira ordenada.

Uma vez estabelecido este valor, as regras e condutas jurídicas e econômicas podem ser valoradas como desejáveis ou não, boas ou não.

O valor proposto neste trabalho é a sustentabilidade, como um conjunto econômico-jurídico-social cujo fundamento é a melhoria da qualidade de vida preservando o meio ambiente para as futuras gerações.

O desenvolvimento amparado neste valor representado constitucionalmente, o chamado desenvolvimento sustentável acaba por se enraizar como um direito fundamental de solidariedade ou de terceira dimensão no arcabouço jurídico brasileiro, posto que portador de alto grau de humanismo e universalidade, pois é uma conjugação dos direitos humanos ao desenvolvimento e ao meio ambiente, cuja gestão ultrapassa a mera regulação através de regras ambientais de processos de produção de riqueza.

Ocorre que uma das grandes questões sobre o desenvolvimento sustentável versa sobre a possibilidade de apropriação dos bens ambientais, questão central das políticas ambientais na atualidade.

Em que pese a Economia, e para não dizer o mercado, devesse servir ao homem, já que é uma criação humana, tal fato não é verdade.

O homem utilizou o Estado e o Direito para se se apropriar de forma ordenada de todos os elementos da natureza necessários para o florescimento de suas atividades econômicas. Qualquer bem, ainda que jamais tenha sido objeto de interesse do mercado, pode ser apropriado, desde que haja tal interesse.

Mesmo que texto constitucional tenha elevado as questões ambientais a um novo patamar jurídico, mais notavelmente com a ideia de um bem ambiental, não impediu que este fosse tomado de assalto pelas novas regras de apropriação da natureza.

Com o mote do aquecimento global e da necessária redução das emissões de gases do efeito estufa nasceram as regras de governança global que criaram um novo mercado: o chamado mercado do ar.

Em claro atendimento às necessidades de um sistema produtivo poluidor e que não pode parar, muito menos tem interesse em mudar, foram criados os mecanismos de desenvolvimento limpo, cuja função é permitir a compra de certificados de emissões reduzidas que, ainda que juridicamente não seja a compra do ar, é a aquisição do direito de emitir os gases do efeito estufa.

Este novo mercado se apresenta como uma nova forma de investimento nos países que ainda não atingiram níveis alarmantes de emissão daqueles gases, o que não quer dizer que não os emitam.

Por estas novas regras, países como Brasil teriam amplas possibilidades se se tornarem os destinatários dos investimentos neste tipo de mercado. E dentro do Brasil, a região amazônica, com a maior floresta do mundo, seria o local ideal para que tais investimentos fossem levados a cabo.

A preservação da floresta como fornecedora de serviços ambientais pagos por aqueles que tenham o interesse de utilizá-los para neutralizar suas emissões de gases do efeito estufa, porém, não se ocorre da maneira simples assim.

A compra de serviços ambientais também segue as regras de mercado, e nesse momento, a oferta é maior que a demanda, o implicaria em preços tão baixos que não compensaria a troca da cultura extrativista pela experiência preservacionista dos moradores locais.

É importante que se lembre que existem várias atividades englobadas dentro dos chamados mecanismos de desenvolvimento limpo que permitem também a aferição de lucro, tendo sido estes os mais procurados pelos investidores.

E como tudo que é regulado pelo mercado, um dos principais pontos para que os investidores neste de negócio não aportem seu

capital no Brasil é a falta de uma política e de uma legislação que atenda às necessidades de segurança jurídica que qualquer investidor espera.

Neste sentido a busca por uma solução regional é necessária na medida em que a melhoria da qualidade de vida das pessoas que habitam a Amazônia não podem esperar os interesses mercadológicos.

Outro ponto a ser destacado é que o pagamento recebido pelos serviços ambientais não se devem suplantar as obrigações estatais com a qualidade de vida das populações amazônicas. A obrigação do Estado de levar a estas pessoas políticas sociais e serviços públicos básicos não pode estar atrelada aos valores aferidos conferidos aos serviços ambientais prestados.

Por fim, até o presente momento, o desenvolvimento da Região Amazônica não pode contar com os pagamentos por serviços ambientais, tampouco com os valores advindos dos certificados de emissões reduzidas, como elemento de destaque no financiamento de seu desenvolvimento.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

AYALA, Patrick de Araújo. **Deveres ecológicos e regulação da atividade econômica na Constituição brasileira**. In Joaquim Gomes Canotilho, José Rubens Morato Leite, organizadores. 3 3edição revista. S

BARRAL, Welber. Desenvolvimento e sistema jurídico: a busca de um modelo teórico. In. Welber Barral, Luiz Otávio Pimentel (organizadores) – Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito econômico**. São Paulo: Celso Bastos Editora.

BECKER, Bertha K. Amazônia: **Geopolítica na virada do terceiro milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009

BENATTI, José Heder. O meio ambiente e os bens ambientais. In. **O direito e o desenvolvimento sustentável; curso de direito ambiental**. Organizador: Aurélio Virgílio Veiga Rios. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005.

BENJAMIN, Antônio Hermann de Vasconcelos e.

BENSUSAN, Nurit. **Conservação da biodiversidade em áreas protegidas**. Rio de Janeiro: FGV, 2006

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. – Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**.15 edição, atualizada, São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, art. 3, II.

BRASIL. Código Civil

BRASIL. Lei n. 6.938.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional**. 6 edição revista. Coimbra: Almedina, 1993.

CASARA, Ana Cristina. **Direito ambiental do clima e créditos de carbono**. 1ed. (ano 2009), 1 reimp. Curitiba: Juruá, 2011

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 4 ed. ver. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2005.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Dos bens públicos no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1969.

DAMASCENO, Mônica. **A convenção-quadro das Nações Unidas sobre mudança do clima**. In. SOUZA, Rafael Pereira de. (coord) – LEXNET – Aquecimento global e créditos de carbono – aspectos jurídicos e técnicos – São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 37.

DEL POZO, Mercedes. El derecho humano a un médio ambiente adecuado. Cuadernos de Deusto deDerechos Humanos, núm 8, Bilbao: Universidad de Deusto, 2000.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 2 edição revista. São Paulo: Editora Max Limonad, 2001, p. 82-83.

DERANI, Cristiane. Tutela jurídica da apropriação dos meio ambiente e as três dimensões da propriedade. In. Hiléia: Revista de direito ambiental da Amazônia,

v. 1, n. 1. Manaus: edições Governo do Estado do Amazonas/ Secretaria de Estado da Cultura/ Universidade do Estado do Amazonas, 2003.

DUARTE, Clarice Seixas. **O direito público subjetivo ao ensino fundamental na Constituição Federal Brasileira de 1988.** Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito. Orientador: Prof. Dr. Fábio Konder Comparato. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2003.

DUARTE, Clarice Seixas. **Direito público subjetivo e políticas educacionais.** In BUCCI, Maria Paula (Org.). Políticas públicas reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

DEL POZO, Mercedes. El derecho humano a un médio ambiente adecuado. Cuadernos de Deusto de Derechos Humanos, núm 8, Bilbao: Universidad de Deusto, 2000.

FEARNSIDE, Philip M. **serviços ambientais como estratégia para o desenvolvimento sustentável na Amazônia rural**. In CAVALCANTI, Clóvis (org). Meio ambiente, desenvolvimento e políticas públicas. – 2 ed. – São Paulo: Cortez: Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999,

FIGUEIREDO, José Guilherme Purvin de. **A propriedade no direito ambiental**. 4 ed. rev., atul. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

FRAGNETTO, Flávia Witkowski; GAZANI, Flávia Rufino. **Viabilização juridica do mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL) no Brasil: o Protocolo de Kyoto e a cooperação internacional.** São Paulo: Peirópolis; Brasilia: IIEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2002

FURLAN, Melissa. **Mudanças climáticas e valoração econômica da preservação ambiental: o pagamento por serviços ambientais e o principio do protetor – recebedor**. Curitiba: Juruá, 2010

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996,Coleção Leitura.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 9 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004.

GOMES, Orlando. **Introdução ao direito civil**. 12 edição, Rio de Janeiro: Forense, 1997.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 12 edição, 2 tiragem, atualização e notas de Humberto Theodoro Júnior. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

GORCZEVSKI, Clovis; RITT, Leila Eliana Hoffmann. O desenvolvimento sustentável e o meio ambiente como forma de concretização dos direitos fundamentais de terceira geração". In. Coodenação de Clovis Gorczevski, Jorge Renato dos Reis (et. al) . – Porto Alegre: Norton Editor, 2007.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 6 edição, revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. tradução João Baptista Machado, 6ª ed. - São Paulo : Martins Fontes, 1998.

KEVIN E. Davis; MICHAEL, J. Trebilock. **Revista de Direito da GV**, n. 9, 2009

KISS, Alexandre. **Justiça ambiental e religiões cristãs**. In KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado (orgs). Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Afonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 4 edição, Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2001.

LIMIRO, Danielle. **Créditos de carbono: protocol de Kyoto e projetos de MDL**. 1 ed. (ano 2008), 1 reimp. Curitiba: Juruá, 2011

LOCATELLI, Liliana. Desenvolvimento na constituição de 1988. In. In BARRAL, Welber, (organizador). **Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica sob a ótica do desenvolvimento** – São Paulo: Editora Singular, 2005.

LORENZONI NETO, Antônio. **Contratos de crédito de carbono**. Curitiba: Juruá, 2009

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17 edição, revista a atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MOREIRA, Eliane, FONSECA, Luciana Costa da. Direito, meio ambiente e desenvolvimento no contexto amazônico. In. **Direitos fundamentais, teoria do direito e sustentabilidade**. Coordenação Jean Carlos Dias, Paulo Klautau Filho. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo:Método, 2009.

NUSDEO, Fábio. **Curso de economia: introdução ao direito econômico**. 5 ed.rev. e . atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

ONU. **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Editado e traduzido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia com o apoio do Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil.

ONU. **Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano**. Disponível em http://www.vitaecivilis.org.br/anexos/Declaracao_Estocolmo_1972.pdf

ORTEGA Y GASSET, José. **Obras completas**, tomo VI (1941-1946), y brindis y prólogos. Séptima edición. Madrid: ediciones de la revista de occidente, 1973.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica.** 12. ed . rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

PEREIRA, Caio Mário da Silva Pereira. **Instituição de direito civil, vol. I**. 19 edição, 8 tiragem. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

PEREZ LUÑO, Antonio E. **Los derechos fundamentales.** 8 ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2005.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Tradução de Fanny Wrobel. 2 edição, Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006,

PORTUGAL NETO, Raul. **Commodities ambientais: um novo paradigma de pensamento ecológico**. Disponível em http://www.carpedien.tur.br/commodities ambientais2.pdf. Acesso em 14ago2011.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História e desenvolvimento: a contribuição da historiografia para a teoria e a prática do desenvolvimento brasileiro**. Prefácio Florestan Fernandes. São Paulo: Brasiliense, 1999.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. 27 edição, 9 tiragem, São Paulo:Saraiva, 2002.

RUBIO, David Sánchez e ALFARO, Norman J. Solórzano. Nuevos colonialismos del capital: propiedad intelectual , biodiversidad y derechos de los pueblos. In. Hiléia: Revista de direito ambiental da Amazônia, v. 1, n. 1. Manaus: edições Governo do Estado do Amazonas/ Secretaria de Estado da Cultura/ Universidade do Estado do Amazonas, 2003.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: includente, sustentável; sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SACHS, Ignacy. **A terceira margem: em busca do ecodesenvolvimento**. Tradução de Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e desenvolvimento. In SALOMÃO FILHO, Calixto (coordenação). **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 7ª ed. Rev., Aual. e Amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direito constitucional ambiental**: (estudos sobre a construção, os direitos fundamentais e proteção do meio ambiente) / Ingo Wolfgang Sarlet, Tiago Fernsterseifer. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Lauro Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes – São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Guilherme Amorim Campos da. Desenvolvimento. In DIMOULIS, Dimitri (organizador geral). **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. – São Paulo: Saraiva, 2007.

SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. 9 edição, São Paulo: Malheiros editores, 2001.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Introdução ao direito socioambiental**. In. LIMA, André (organizador). O direito para uma Brasil socioambiental. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

TAVARES, André Ramos; Bastos, Celso Ribeiro. **As tendências do direito público no limiar de um novo milênio**. São Paulo: Saraiva, 2000

TOLEDO FILHO, Jorge Ribeiro. **Mercado de capitais brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Thomson Learning, 2006,

VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de e GARCIA, Manuel E. **Fundamentos de economia.** 3 edição, São Paulo:Saraiva, 2008.

VEIGA, José Eli da; ZATZ, Lia. **Desenvolvimento sustentável: que bicho é esse?**. Campinas, SP: Autores Associados, 2008

VEIGA, José Eli da. Sustentabilidade: a legitimação de um novo valor. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2010.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**

WEBER, Max. **O direito na economia e na sociedade**. Tradução de Marsely de Marco Martins Dantas. 1 edição, São Paulo:Ícone, 2011.

WUNDER, Sven; BÖRNER, Jan; TITO Marcos Rügnitz; PEREIRA, Ligia. **Pagamentos por serviços ambientais: perspectivas para a Amazônia Legal**. Brasília: MMA, 2008.