ISSN Impresso 1809-3280 | ISSN Eletrônico 2177-1758
www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas

DIREITO E LIBERDADE

ESTUDO COMPARATIVO DA PROTEÇÃO CONCENTRADA DO MEIO AMBIENTE NOS SISTEMAS CONSTITUCIONAIS DO BRASIL E DA COLÔMBIA

COMPARATIVE STUDY OF THE CONCENTRATED PROTECTION OF THE ENVIRONMENT IN THE BRAZILIAN AND COLOMBIAN CONSTITUTIONAL SYSTEMS

Ivan Lira de Carvalho*

RESUMO: A universalidade das questões ambientais estimula o estudo das normas de proteção ao meio ambiente também sob uma ótica que transcende os limites do ordenamento interno dos Estados. Com esse objetivo, é de larga utilidade o direito comparado. No presente ensaio é tentada uma comparação entre a tutela jurídica constitucional existente nos sistemas do Brasil e da Colômbia, especialmente porque ambas adotam a proteção concentrada.
Palavras-chave: Constitucional. Ambiental. Direito Comparado. Proteção concentrada. Meio ambiente. Brasil. Colômbia.

ABSTRACT: The universality of environmental issues stimulates the study of rules of environmental protection also from a perspective that transcends the boundaries of the internal order of States. With this objective, it is useful for broad comparative law. In this essay, a comparison is attempted between the legal protection of the existing constitutional systems in Brazil and Colombia, especially because both have adopted the concentrated protection.
Keywords: Constitutional. Environmental. Comparative Law. Concentrated Protection. Environment. Brazil. Colombia.

* Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN. Juiz Federal da Quinta Região. *Email*: ivanlira@jfrn.gov.br

1 INTRODUÇÃO

O crescente inter-relacionamento entre países de um mesmo grupo geográfico, notadamente quando sustentam relações de vizinhança, constitui permanente desafio ao entendimento da tutela jurídica destinada a determinados bens, nos diversos sistemas. E essa preocupação avulta ainda mais quando os bens estão marcados por uma carga de importância que seja suficiente a levá-los ao nível da dignidade constitucional.

O presente trabalho tem o fito de levantar elementos acerca do tratamento constitucional dispensado ao meio ambiente nos sistemas jurídicos do Brasil e da Colômbia, integrantes da parte sul latino-americana e limítrofes, em extensa faixa territorial, padecentes de inúmeros problemas comuns na área ambiental, já que toca aos dois boa parte da região amazônica, berço e repositório de incalculável porção ecológica, de importância vital para toda a Terra.

Elegeu-se, em respeito às limitações espaciais do estudo, o traço comparativo entre a proteção constitucional *concentrada*, dedicada pelos dois Estados ao meio ambiente, deixando o gérmen para ulterior análise da proteção constitucional *difusa* do ambiente.

2 O DIREITO E O MEIO AMBIENTE

É difícil a deflagração de um estudo sobre a proteção jurídica do meio ambiente sem o surgimento de uma indagação: por que só agora? Será apenas um modismo atual a tentativa de submeter ao Direito as questões ambientais? As respostas podem não ser completas, mas, pelo menos, tendem a evitar injustiças e a oferecer correção de rumos.

Em verdade, na seara ora trabalhada, é recente a preocupação com a biodiversidade, mas é antiga a preocupação com os seus elementos, individualmente considerados. Apenas para exemplificar, e em razão da intimidade histórica que o evento sustenta com o nosso País, rememore-se que o chamado "Regimento do Pau-brasil", oferecido ao mundo jurídico em 1605, previa a punição, com castigos distintos, do peão ou o fazendeiro

que cortasse a madeira-símbolo da nossa Colônia, sem a expressa licença real, consoante a doutrina de Ann Hellen Wainer[1]. E apenas para dar o realce cultural do fato, cunhou-se, a partir dele, a expressão "madeira de lei", significando tanto a porção florestal rija e de boa destinação fabril, posta em defeso, como, na linguagem popular, aquela pessoa cujo caráter não se curva com facilidade, o que inspirou o compositor pernambucano Lourenço da Fonseca Barbosa, o Capiba, a compor o célebre frevo de bloco "Madeira que cupim não rói".

Na atualidade, longe de um mero modismo, a preocupação com os problemas ambientais – inclusive pelos que militam na área jurídica – decorre da melhor compreensão dos processos evolucionários e do valor e das causas da degradação. Tem notória influência, também, a rapidez e a visibilidade da extinção das espécies, diferentemente do que aconteceu em épocas mais remotas da história da vida no planeta Terra. E não foi apenas em relação às espécies "carismáticas" (elefante, jaguar, ararinha-azul etc.), atingindo também espécies mais discretas.

Assim, a atenção que o Direito vem dispensando às questões ambientais, muito decorre do ambiente político, econômico e científico que favorece a esse ingresso.

E, nesta quadra do trabalho, cabe o adiantamento de que a tutela jurídica do meio ambiente não se conforma apenas em regras administrativas (é dizer, sob a regência exclusiva do Direito Administrativo) ou de Direito Privado (notadamente o Direito Civil), mas se espraia por outros ramos do Direito, inclusive o Direito Constitucional. A propósito, atualmente testemunhamos uma inversão no processo de conhecimento das questões ambientais: ao invés da especialização conduzindo ao isolamento científico, temos uma recomposição do objeto da tutela jurídica ambiental, que estava disseminado em outros ramos do Direito.

3 A CONTRIBUIÇÃO DO DIREITO COMPARADO

Consoante foi alinhado no tópico de introdução, tem este ensaio a finali-

1 WAINER, Ann Helen. Legislação ambiental brasileira: subsídios para a história do Direito Ambiental. **Informativo Semanal ADV/COAD**, São Paulo, n. 48, p. 546, 1994.

dade de expor convergências e divergências das vigentes Constituições brasileira e colombiana, no que diz respeito à magna proteção do meio ambiente.

Logicamente, uma empreitada desse jaez, embora setorizada e jungida aos limites espaciais do trabalho, não poderia ser intentada sem o manejo eficaz do Direito Comparado, segmento jurídico com foros de autonomia e deveras útil ao entendimento do que se passa, na área ambiental, nos sistemas envolvidos no cotejamento.

Quanto à importância do Direito Comparado, e mais precisamente do manejo deste na seara constitucional, não é ociosa a invocação da doutrina de Ivo Dantas[2], ao defender a autonomia do mencionado ramo, *verbis*:

> Em síntese, aplicando-se o raciocínio desenvolvido, podemos afirmar que existe um Direito Constitucional Comparado com caracterização de Ciência, e não como método. Este é apenas um dos elementos que autorizam dita caracterização, ao lado de um objeto formal e de uma autonomia doutrinária e didática. Não se diga que lhe falta uma autonomia legislativa, pois esta não caberá no seu âmbito nem no seu objeto. As legislações nacionais (no caso, as constituições próprias de cada Estado) poderão utilizar-se dos resultados do Direito Comparado, para aperfeiçoar-se.

4 O TRATAMENTO CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE

4.1 O MEIO AMBIENTE COMO BEM JURÍDICO

A importância dos temas ambientais, no entendimento do homem moderno e, mais precisamente, do legislador moderno, transpôs a tutela jurídica destinada a esse precioso bem da área incidental (ou periférica) para a área central (ou nuclear). Assim, ao invés de uma proteção por ricochete, onde o bem jurídico tutelado era outro (o patrimônio, por exemplo), e só de forma reflexa atingia o meio ambiente, passou este a ser considerado como um bem em si mesmo, dotado de autonomia e, por isso mesmo, merecedor da atenção do Direito.

2 CAVALCANTI, Francisco Ivo Dantas. **Direito Constitucional Comparado**: Introdução. Teoria e Metodologia. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 60.

É merecida, aqui, uma breve incursão teórica no campo da definição do que *é bem jurídico*, para os fins perseguidos na explicação da tutela constitucional que a estes é dedicada. Assim, em uma conceituação ampla, tem-se com *bem* tudo aquilo que é valioso ou que é necessário ao homem.

Já *interesse* é a relação entre o bem e o sujeito. Ou seja, é a valoração feita pelo sujeito sobre o bem, aferindo-lhe a maior ou menor aptidão para a satisfação de necessidades.

Tendo em vista que bem e interesse são geralmente usados sem distinção científica, é mais prático tê-los como uma mesma realidade, vista sob dois ângulos, não sendo, portanto, possível tutelar um sem tutelar o outro.

A importância desse destaque está na assertiva de que o *meio ambiente* é referido como um *interesse difuso* e, ao mesmo tempo, um *bem autônomo*.

É de lembrar, outrossim, que, para um bem obter dignidade constitucional, é mister que ele desfrute de relevância, tanto no contexto social como na visão do próprio Estado. Por outro lado, é exigida compatibilidade entre o bem em destaque e o sistema constitucional, devendo ser consultados os critérios axiológicos que o levaram a tal *status*, tudo em consonância com a forma de Estado e o regime adotados.

4.2 AS REFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS AO MEIO AMBIENTE

Doutrinariamente são partidas as formas de citação, pelo texto constitucional (emblematizando a escolha do *sistema* constitucional), do temário pertinente ao meio ambiente. José Afonso da Silva[3], analisando o tema, afirma que a constituição pode cuidar incisivamente de um assunto – no caso, o meio ambiente –, como o faz o texto da Carta Política de 1988, Capítulo VI do Título VIII, sem deixar de contemplar "outros dispositivos em que os valores ambientais se apresentam sob o véu de outros objetos da normalidade constitucional. Como nota Renato Magalhães Jr., são dispositivos com *valores* do meio ambiente em *penumbra constitucional*, passíveis de descoberta, que demanda pesquisa atenta na Constituição.".

Nesse diapasão, é correto dizer que um texto constitucional pode

3 SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 26.

contemplar o tema ambiental através de dispositivos abertamente a ele dedicados, obedecendo a uma óbvia sistematização por assunto (e aí teremos *referências concentradas*), ou pode cuidar da matéria de forma mais solta, pulverizada em diferentes partes do corpo da carta (em *referências difusas*).

No caso brasileiro, a vigente Constituição deu proteção ao meio ambiente pelas duas formas acima alinhadas. Idem a Constituição colombiana, que, neste ensaio, é comparada com o texto brasileiro.

4.3 AS REFERÊNCIAS CONCENTRADAS AO MEIO AMBIENTE, NAS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL E DA COLÔMBIA

A Constituição Federal do Brasil, de 05 de outubro de 1988, foi gestada em um ambiente de muitas e salutares disputas, protagonizadas por forças das mais díspares orientações, inclusive de matiz ideológico. Nesse cenário, onde um dos maiores enfrentamentos ocorreu acerca da definição do modelo econômico a ser adotado (se de maior ou menor primazia da iniciativa e da propriedade privada), a invocação de temas ambientais apontava como assombro impeditivo da livre iniciativa, diante da falta de informações sobre o real limite das propostas ambientalistas. Temia-se que o mito da "natureza intocada", estandarte do equívoco dos radicais do verde, findasse por inviabilizar a exploração econômica do setor primário da economia (é dizer, a agricultura), com nefandos efeitos, também, no setor industrial, tradicionalmente apontado como vilão poluidor. Restou à bancada constituinte comprometida com a causa ambiental a tática de reunir, em um só artigo, subdividido em seis parágrafos (um deles com sete incisos), todo o principal arsenal jurídico acerca do meio ambiente, restando tutela vagante em outros pontos da Constituição. Com essa manobra, fugou da atenção das correntes mais comprometidas com a preservação dos "meios de produção a qualquer custo", inclusive da saúde humana, conseguindo, pois emplacar um dos melhores sistemas de tutela jurídica ambiental do Mundo[4].

4 A respeito da possibilidade da convivência harmônica entre os meio de produção e o meio ambiente equilibrado, escrevi: "O liberalismo que dá tônica à ordem constitucional vigente, e nesta está incluída, por óbvio, a ordem econômica, não pode ser exercido sem contemplar outras balizas importantes, que asseguram - ou pelo menos pretendem assegurar - o chamado Estado Democrático de Direito. Assim é que a atividade econômica se submete a vários limites, conforme será adiante analisado, e dentre estes está a sujeição ao princípio do *desenvolvimento sustentável*." (CARVALHO, Ivan Lira de. A empresa e o meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 14, p. 182, 1996).

Ainda hoje, passada bem mais que uma década da vigência da nossa Carta Política, ainda são localizados arreganhos contra o que o texto contempla em matéria ambiental, não sendo raras as tentativas de reforma pontual conduzidora ao apoucamento do espectro. Na Colômbia, também acontece o mesmo, mercê de ambos os países professarem respeito à livre iniciativa, conforme dispõe o nosso artigo 1°, inciso IV, consagrando a livre iniciativa como pilastra do Estado Democrático de Direito, complementando a diretriz no art. 170, caput e inciso III. No Diploma Magno colombino, o tema é versado no art. 58 ("Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.").

Quanto à referência constitucional concentrada, na Constituição do Brasil está primacialmente estampada no art. 225[5], que assegura a todos o direito "ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá- lo para as presentes e futuras gerações.". Este *caput* de artigo configura verdadeira carta de princípios e espelha a profissão de fé que o constituinte brasileiro fez, comprometido com a sanidade

5 "Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá- lo para as presentes e futuras gerações.§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. § 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. § 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. § 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. § 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. § 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas."

ambiental do planeta e preocupado com as presentes e futuras gerações.

No Diploma Magno da Colômbia, a referência concentrada no meio ambiente se faz nos artigos 78 a 82[6], debaixo do Título II ("De los derechos, las garantias y los deberes), Capítulo III ("De los derechos colectivos y del ambiente"). Só que, no texto alienígena, não foi operada a mesma técnica legislativa adotada no Brasil (a da concentração da matéria-matriz em um só artigo), optando o constituinte colombiano por dispersá-la em cinco artigos, respeitada a sua tradição de não sinalizar as divisões dos artigos em parágrafos, incisos, alíneas etc.

Há outros focos de tutela ambiental no texto da Constituição do Brasil, ainda que não possam ser tachados de referências *concentradas*, já que, alheios à sistematização escolhida primordialmente pelo legislador magno de 1988 (todo a principal matéria acolhida em um só capítulo, albergador de um só artigo), mesmo que de forma declarada ofereçam proteção ao meio ambiente. É o caso, por exemplo, da legitimação conferida pelo art. 5º, inciso LXXIII, para qualquer cidadão propor ação popular visando a anular ato lesivo ao patrimônio da disposição do art. 20, inciso II, que considera bens da União as terras devolutas indispensáveis à preservação do meio ambiente. Os dois exemplos aqui apontados parecem caber no

6 "Articulo 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios. El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos. Articulo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. Articulo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas. Articulo 81. Queda prohibida la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos. El Estado regulará el ingreso al país y la salida de él de los recursos genéticos, y su utilización, de acuerdo con el interés nacional. Articulo 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común."

que José Afonso da Silva[7] chama de referências *explícitas* ao meio ambiente, contrapondo-as às referências *implícitas*, como ocorre na disposição do art. 21, inciso XIX, que titula a União com poderes para instituir o sistema nacional de recursos hídricos.

No texto constitucional da Colômbia, também é de fácil detecção pontos de proteção ambiental que, conquanto sejam *explícitos*, não são *concentrados*. Tem-se assim, por exemplo, no artigo 49, que preceitua: "La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado.". Idem no art. 8º, ao estabelecer que é obrigação do Estado e das pessoas "proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.".

Ainda na Constituição da Colômbia, encontram-se dispositivos que conservam matiz ambiental, mesmo que de forma implícita, como está consignado no art. 25 que toda pessoa "tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas", contemplando o chamado Meio Ambiente do Trabalho, sob a ótica da salubridade.

5 CONCLUSÃO

É de inescondível utilidade à eficaz aplicação das normas de proteção ambiental, o conhecimento das formas de referências adotadas nos sistemas constitucionais para a tutela dos bens juridicamente relevantes. No presente estudo, conclui-se pela convergência de modelos, entre o sistema brasileiro e o sistema colombiano, ambos escolhendo a forma concentrada de tratar o meio ambiente no texto constitucional, sem que haja impeço à tutela difusa, pontual, do mesmo bem.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, Ivan Lira de. A empresa e o meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 14, 1998.

CAVALCANTI, Francisco Ivo Dantas. **Direito Constitucional Comparado:** Introdução, Teoria e Metodologia. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

7 SILVA, Op. cit., p. 27.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

WAINER, Ann Helen. Legislação ambiental brasileira: subsídios para a história do Direito Ambiental. **Informativo Semanal ADV/COAD**, n. 48, São Paulo, 1994.