

A PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE CULTURAL COMO DIREITO FUNDAMENTAL

THE PRESERVATION OF THE CULTURAL ENVIRONMENT AS A FUNDAMENTAL RIGHT

DANIEL MOURA BORGES¹

RESUMO

O presente artigo objetiva analisar a proteção do meio ambiente cultural como direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro, investigando a tensão entre a salvaguarda do patrimônio e o imperativo do desenvolvimento econômico. Metodologicamente, a pesquisa ampara-se em uma abordagem qualitativa, fundamentada na revisão bibliográfica de matriz dogmática e na análise documental de dispositivos constitucionais e internacionais, além do exame da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Os resultados indicam que a natureza principiológica das normas de proteção cultural as qualifica como mandatos de otimização, exigindo a aplicação da técnica da ponderação para a solução de conflitos aparentes. Conclui-se que a deferência judicial às escolhas políticas dos demais Poderes, consolidada em julgados como a ADC 42, encontra limite intransponível no núcleo essencial do direito ao meio ambiente cultural equilibrado. Assim, a preservação do meio ambiente cultural não se configura como óbice ao progresso, mas como pressuposto de um desenvolvimento sustentável que assegure a dignidade da pessoa humana.

PALAVRAS-CHAVE: Meio ambiente cultural. Patrimônio cultural. Desenvolvimento sustentável. Direitos fundamentais.

ABSTRACT

This article aims to analyze the protection of the cultural environment as a fundamental right within the Brazilian legal system, investigating the tension between heritage safeguarding and the imperative of economic development. Methodologically, the research is based on a qualitative approach, grounded in a dogmatic bibliographic review and documentary analysis of constitutional and international provisions, as well as an examination of the Brazilian Supreme Federal Court's jurisprudence. The results indicate that the principled nature of cultural protection norms qualifies them as optimization requirements, demanding the application of the balancing technique to resolve apparent conflicts. It is concluded that judicial deference to the political choices of other Branches, consolidated in rulings such as ADC 42, encounters an insurmountable limit in the essential core of the right to a balanced cultural environment. Thus, the preservation of the cultural environment does not constitute an obstacle to progress, but rather a prerequisite for sustainable development that ensures human dignity.

KEYWORDS: Cultural environment. Cultural heritage. Sustainable development. Fundamental rights.

1. INTRODUÇÃO

A preservação do meio ambiente cultural é um tema que emerge com crescente relevância no cenário jurídico e político, dada sua interseção com Direitos Fundamentais e o desenvolvimento sustentável. A Constituição Federal de 1988 conferiu ao meio ambiente equilibrado e à cultura o status de Direitos

1 Pós-Doutor em Direito pela Mediterranean International Centre for Human Rights Research. Doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia (2020). Professor da UFBA. E-mail: danielborgesjus@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2704-5757>.

Fundamentais, consolidando a necessidade de medidas eficazes para garantir sua proteção. No entanto, a interação entre a conservação do patrimônio cultural e a busca pelo crescimento econômico ainda gera diversos desafios.

A proteção do meio ambiente cultural não se restringe apenas à preservação física de bens históricos, mas também à manutenção da memória coletiva e da identidade de um povo. A degradação desses bens pode comprometer não apenas a história de uma nação, mas também sua coesão social e os valores culturais que a definem. Assim, a tutela jurídica do patrimônio cultural deve estar alinhada às diretrizes de desenvolvimento sustentável, de forma a garantir sua preservação sem impedir o progresso econômico e social.

Este artigo tem como objetivo analisar a relação entre a proteção do meio ambiente cultural e as políticas de desenvolvimento econômico, investigando as possibilidades de conciliação entre esses elementos. A pesquisa parte da hipótese de que a preservação do patrimônio cultural não precisa ser um obstáculo ao progresso, mas pode, ao contrário, ser um vetor de crescimento sustentável.

Metodologicamente, a investigação se baseia em uma abordagem qualitativa, por meio de revisão bibliográfica e análise documental, a fim de compreender os dispositivos legais e doutrinários que regem essa interação. Serão analisadas a legislação nacional e internacional, bem como decisões judiciais relevantes que ilustram o posicionamento do judiciário brasileiro sobre o tema.

A estrutura do artigo se organiza da seguinte forma: inicialmente, será abordado o conceito de patrimônio cultural como bem ambiental e sua proteção constitucional. Em seguida, examinar-se-á a natureza jurídica dos Direitos Fundamentais sob a ótica da teoria das normas-princípio e dos mandatos de otimização, fundamentando a aplicação da técnica da ponderação. No terceiro momento, discutir-se-á a configuração do direito fundamental ao meio ambiente cultural equilibrado e sua conexão com a dignidade da pessoa humana. Por fim, serão analisadas as perspectivas de compatibilização entre esse direito e o desenvolvimento econômico, com base na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

2. O PATRIMÔNIO CULTURAL COMO BEM AMBIENTAL E A SUA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL

Houve uma preocupação especial por parte do legislador constituinte em relação à proteção do meio ambiente. Essa afirmação se torna evidente ao analisarmos o artigo 225 da Constituição Federal, que estabelece que

[...] todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, que é um bem de uso comum do povo e essencial para uma qualidade de vida

saudável. Compete ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”².

Essa preocupação reflete, além da atenção conferida ao próprio meio ambiente, a concepção de que o meio ambiente equilibrado é essencial para a saúde do ser humano, para que possa gozar dos demais direitos que lhes são essenciais, como, por exemplo, a vida, a liberdade e o acesso à cultura. Logo, o próprio direito ao meio ambiente equilibrado foi alçado à categoria de direito fundamental.

Além do art. 225, é relevante para a análise em curso a observância dos artigos 215 e 216 da Constituição que se debruçam sobre o patrimônio cultural brasileiro; em especial o artigo 215 que afirma ser obrigação do Estado garantir a todos “o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”³.

Nessa esteia, o artigo 216 afirma que o patrimônio cultural brasileiro é constituído pelos “bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”, destacando entre esses bens, em seu inciso V, “os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico”⁴.

Sendo assim, tanto os bens de natureza material, quanto imaterial mereceram uma atenção especial, pois foi reconhecida a importância de ambos enquanto elementos formadores da cultura brasileira.

A inserção desses direitos na Constituição brasileira seguiu uma tendência internacional, surgida no período pós-Segunda Guerra Mundial, de incluir os direitos difusos nas cartas constitucionais. Além dessa inclusão, nota-se uma preocupação dos documentos constitucionais em efetivar os Direitos Fundamentais que já haviam sido previstos em seus textos anteriores.

[...] positivar os direitos conferindo-lhes um valor de fundamental rights e atribuindo-lhes uma hierarquia materialmente superior [...] Significa isso a fundamentalização formal e material desses direitos. Fundamentalização formal porque as normas da carta terão um grau hierarquicamente superior na ordem jurídica [...] A fundamentalização material sugere que estes direitos são constitutivos das estruturas básicas [...] uma comunidade de valores e de princípios juridicamente normatizados numa carta de Direitos Fundamentais⁵.

2 BRASIL, 1988.

3 BRASIL, 1988

4 BRASIL, 1988.

5 CANOTILHO, 2001, p.13.

Ao tratar do meio ambiente, é importante, portanto, ter em mente a aceção ampla que o termo traz. O meio ambiente lato sensu aborda quatro espécies, quais sejam, o meio ambiente natural, o meio ambiente artificial, o meio ambiente do trabalho e o meio ambiente cultural⁶.

O patrimônio cultural, portanto, é uma espécie da categoria “bem ambiental”, devendo recair sobre ele todo o arcabouço protetivo dedicado ao meio ambiente, uma vez que é “[...]impossível isolar o patrimônio como um elemento abstrato de todo o espaço, de todo o nosso ambiente”⁷.

Sob a égide da Constituição de 1988, consolida-se na doutrina brasileira a denominada concepção unitária de meio ambiente⁸. O meio ambiente deve ser compreendido como uma realidade holística e integrada, na qual os aspectos naturais, artificiais, culturais e do trabalho não se fragmentam em micro-sistemas isolados. Nesse sentido, a integridade dos ecossistemas naturais é condição para o desenvolvimento das manifestações culturais, ao passo que a salvaguarda do patrimônio cultural confere sentido existencial ao espaço urbano ocupado pelo homem.

Nesse sentido, não se admite mais a bipartição entre cultura e natureza. A luta pela proteção da natureza, motivadas pela degradação ambiental causada pela ação humana, abrange o meio ambiente cultural, uma vez que “a proteção jurídica do patrimônio cultural brasileiro, enquanto direito fundamental de terceira geração, é matéria expressamente prevista no texto constitucional (art. 216 da CRFB/1988)”⁹.

3. A NATUREZA JURÍDICA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: A DICOTOMIA ENTRE REGRAS E PRINCÍPIOS.

A compreensão do meio ambiente cultural como direito fundamental pressupõe, necessariamente, a análise da estrutura normativa que sustenta as garantias constitucionais no Estado Democrático de Direito. Longe de constituírem um bloco homogêneo, as normas de Direitos Fundamentais revelam-se em diferentes matizes doutrinários, cuja eficácia e aplicabilidade dependem da identificação de sua natureza jurídica. Nesse contexto, a distinção entre regras e princípios constitui a base necessária para a exegese de direitos que, como o patrimônio cultural, exigem do intérprete uma calibração constante entre mandamentos de otimização e a realidade fática. Assim, cumpre investigar a validade e a força normativa dessas normas-princípio, estabelecendo as premissas teóricas que permitem a solução de conflitos aparentes no ordenamento jurídico.

6 Ressalta-se que Fiorillo adota uma concepção unitária e abrangente de meio ambiente, incluindo o meio ambiente digital entre as suas espécies. FIORILLO, 2020.

7 SOUCY, 1996, p.144.

8 SILVA, 2000, p.20.

9 BRASIL, 2020, p.1.

Sob essa ótica, a doutrina contemporânea estabelece premissas que buscam delimitar o alcance desses direitos. Uma definição teórica, apenas formal ou estrutural, aponta os Direitos Fundamentais como sendo os direitos subjetivos que, por serem universais, aplicam-se a todos os seres humanos¹⁰. Essa proteção objetiva abarca os seres humanos que são vítimas, reais ou potenciais, das mais diversas formas de dominação ou do abuso de poder, garantindo às maiorias e às minorias proteção concreta contra o ato estatal e de terceiros que tenham cometido uma violação¹¹.

Diante dessa perspectiva, o direito internacional dos direitos humanos aparece como o corpo jurídico que visa proteger, substancialmente, o ser humano através de conceitos e normas materializados em tratados, convenções e nos atos das organizações internacionais. Além do direito material, busca estabelecer procedimentos aptos a conferir aplicabilidade aos direitos previstos nos mencionados documentos. Estes últimos são os chamados mecanismos de proteção. Os direitos material e processual existentes nesse corpo jurídico passam a ter, por conta do seu escopo protetivo, hermenêutica e metodologia que lhes são particulares¹².

Para serem eficazes, as normas de Direitos Fundamentais não possuem estrutura homogênea, manifestando-se ora sob a forma de regras, ora sob a forma de princípios¹³. A distinção entre essas duas espécies de normas é fundamental para a aplicação do direito ao meio ambiente cultural. Enquanto as regras são normas que, em face de uma situação fática e jurídica, exigem o seu cumprimento pleno, sendo aplicadas por meio da subsunção — ou são válidas ou não são¹⁴ —, os princípios são mandados de otimização. Isso significa que os princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas existentes no caso concreto¹⁵.

Nesse cenário, a aplicação dessas normas deve ser compreendida sob a ótica da unidade do ordenamento jurídico, o que exige do intérprete a coordenação entre as normas para que a aplicação de uma não implique o sacrifício total de outra¹⁶. Diferente das regras, que se resolvem pelo critério da subsunção, os conflitos entre princípios (como a tensão entre o desenvolvimento e a preservação) resolvem-se pela técnica da ponderação¹⁷.

10 FERRAJOLI, 2011, p. 9.

11 TRINDADE, 2005, p. 210.

12 TRINDADE, 2005, p. 211.

13 ALEX, 2008, p. 90.

14 FERRAJOLI, 2011, p. 9.

15 ALEX, 2008, p. 90.

16 LARENZ, 2014, p. 648.

17 LARENZ, 2014, p. 674.

Isso decorre da fundamentalidade formal e material dessas normas, que obriga o Poder Público a considerar a variável cultural em qualquer projeto de desenvolvimento social¹⁸. Assim, a norma principiológica exige que o Estado não apenas se abstenha de destruir o patrimônio (função defensiva), mas que atue ativamente na sua promoção e salvaguarda (função prestacional), garantindo o mínimo de existência ecológica necessário à dignidade humana através da ponderação de bens em colisão.

4. O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE CULTURAL EQUILIBRADO.

Estabelecidas as premissas acerca da natureza jurídica das normas-princípio na seção anterior, cumpre analisar o tratamento conferido ao meio ambiente cultural sob a ótica dos Direitos Fundamentais.

A definição dos conceitos de direitos humanos e Direitos Fundamentais não é unânime na doutrina. No que diz respeito à conceituação de direitos humanos, podem ser identificados três tipos de definições: a tautológica, a formal e a finalística ou teleológica¹⁹.

A definição tautológica dos direitos humanos não acrescenta nenhum elemento novo, pois apenas afirma que esses direitos pertencem ao homem unicamente pelo fato de ele ser humano. A definição formal, por sua vez, não se preocupa em analisar o conteúdo desses direitos, mas apenas em verificar se eles recebem um regime jurídico especial. É justamente esse regime especial que garantiria esses direitos a todos os seres humanos. Já a definição finalística ou teleológica busca compreender o propósito dos direitos humanos para, a partir disso, defini-los. Por meio dessa finalidade, é possível identificar quando um direito pode ser classificado como humano. Assim, um direito será considerado humano se assegurar a dignidade da pessoa, ou seja, seu desenvolvimento digno, pois

[...]Só o homem enquanto ‘pessoa’ em sentido ético tem uma ‘dignidade’, pode suscitar face ao seu semelhante a pretensão ao respeito e reconhecimento dos seus direitos e ter os correlativos deveres, assumir responsabilidades”²⁰.

Dessa definição teleológica deriva o conceito de “dignidade da pessoa humana”. Embora a expressão possa soar redundante frente à locução “dignidade humana”, tal precisão terminológica justifica-se pelo propósito último dos Direitos Fundamentais: a salvaguarda dessas garantias não apenas em uma dimensão abstrata e universal, mas também em sua aplicação concreta e indi-

18 CANOTILHO, 2003, p. 1256.

19 RAMOS, 2016, p.39.

20 LARENZ, 2014, p.648.

vidualizada. Afinal, como assevera Calmon de Passos²¹, “o dado mais imediato que se impõe a nossa consciência é o nosso ser individual, o homem concreto e singular que somos”.

Dito isso, faz mais sentido definir os direitos humanos com base em sua finalidade, ou seja, no propósito que buscam alcançar. Dessa forma, o critério teleológico parece ser o mais adequado para oferecer uma definição precisa desses direitos. Se um direito garante o desenvolvimento digno de uma pessoa, ele pode ser classificado como um direito humano. Assim, a dignidade da pessoa humana constitui o fundamento essencial para a existência desses direitos.

Outro desafio relacionado aos Direitos Fundamentais, é escolher uma terminologia que melhor se ajuste a essa categoria, cuja finalidade é proteger a dignidade da pessoa humana. Afinal, a terminologia apropriada é essencial para a construção precisa do conceito de Direitos Fundamentais.

Para Ingo Sarlet²², é necessário distinguir conceitualmente Direitos Humanos, Direitos Fundamentais e Direitos do Homem. Os Direitos do Homem correspondem àqueles vinculados ao direito natural, não positivados. Os Direitos Fundamentais são os que estão incorporados ao ordenamento jurídico de um Estado. Já os Direitos Humanos são aqueles reconhecidos no âmbito internacional, principalmente por meio de tratados e atos de Organizações Internacionais.

Há também um posicionamento, baseado na doutrina alemã, que também diferencia os direitos humanos e os Direitos Fundamentais com base em sua positivação, mas com algumas particularidades. Para essa doutrina, a distinção entre ambos reside no fato de que os Direitos Fundamentais (*Grundrechte*) correspondem aos direitos humanos que foram positivados, seja no ordenamento interno (constituições, leis etc.) ou no âmbito internacional (tratados, declarações etc.). Já os direitos humanos, nesse contexto, permaneceriam no campo do direito natural, sem qualquer positivação, seja em nível nacional ou internacional²³.

Contrariando a doutrina citada em relação à conceituação dos Direitos Fundamentais, Norberto Bobbio entende não ser necessário se aprofundar nesse debate, pois o considera irrelevante para a disciplina²⁴. Para ele, mais importante do que definir uma terminologia precisa é garantir a efetividade desses direitos. O debate deve se debruçar sobre a necessidade de transformação dos Direitos Fundamentais, que devem deixar de ser um conjunto de direitos dos súditos para se tornarem um conjunto de direitos do cidadão. Este, como parte

21 PASSOS, 2003, p. 41

22 SARLET, 2001, p.33

23 COMPARATO, 2010, p.70.

24 BOBBIO, 1992, p.25.

integrante do povo, compartilha da soberania popular, sendo, simultaneamente, fonte e destinatário do poder estatal²⁵.

Nesse sentido, não é relevante saber “qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados”²⁶.

Apesar das críticas apresentadas por Bobbio, entende-se a necessidade de se adotar uma classificação por uma questão pedagógica. Essa escolha pode facilitar não apenas a aprendizagem dos iniciantes no estudo da matéria, mas também ajudar os operadores do direito a identificar os instrumentos adequados a serem utilizados em casos concretos.

Sendo assim, adotar-se-á neste trabalho a seguinte classificação terminológica: referir-se-á aos “direitos do homem” como aquele direito universal e não positivado, com conotações eminentemente jusnaturalistas; os “direitos humanos” serão tratados como aqueles que foram positivados na ordem internacional; e os “Direitos Fundamentais” referem-se aos direitos positivados no ordenamento jurídico de um determinado Estado²⁷. Portanto, os Direitos Fundamentais são aqueles que abrangem os direitos essenciais dos indivíduos, os quais foram positivados com a finalidade de assegurar a dignidade da pessoa humana.

Esta positivação de direitos essenciais, contudo, não se fragmenta em conceitos isolados, mas gravita em torno de um eixo axiológico comum. Nesse sentido, a dignidade da pessoa humana tem força deontológica predominante, por ser um “[...] superprincípio constitucional, a norma maior a orientar o constitucionalismo contemporâneo, dotando-lhe especial racionalidade, unidade e sentido”²⁸.

A dignidade da pessoa humana é, portanto, princípio orientador de todo o ordenamento jurídico brasileiro, notadamente em relação aos Direitos Fundamentais, conferindo ao sistema coerência interna²⁹.

Só se pode conceber dignidade a partir de uma referência deontica que considera a coletividade sob uma perspectiva de escala diferenciada, vinculada a noção de humanidade. Portanto, o dever estatal e os deveres fundamentais atribuídos a cada membro desta comunidade política não se esgotam, no projeto de sociedade delineado pela Constituição brasileira, na garantia do bem-estar e na qualidade de vida destes mesmos membros, senão apontam para uma tarefa (estatal) e para deveres (estatais e sociais) perante a humanidade. O princípio da dignidade da pessoa humana impõe, nessa direção, deveres

25 LAFER, 2015, p.54.

26 BOBBIO, 1992, p.25.

27 SARLET, 2001.

28 PIOVESAN, 2012, p.717.

29 GOTTI, 2012, p.55.

estatais e deveres fundamentais sujeitos a uma escala exigente de concretização³⁰.

Considerando que a garantia do bem-estar pressupõe um meio ambiente equilibrado, estabelece-se uma relação intrínseca entre a proteção ambiental e a dignidade da pessoa humana — a denominada dimensão ecológica da dignidade humana. Nesse contexto, a atuação estatal deve assegurar instrumentos e procedimentos eficazes para mitigar os impactos negativos da ação humana sobre o meio ambiente.

[...] o resultado prático de um direito fundamental ao meio ambiente não poderia ser compreendido senão com o resultado de uma composição de posições jurídicas e de realidades subjetiva e objetiva do direito fundamental que tendem a orientar a concretização de um mínimo de condições existenciais que permita garantir aquelas finalidades³¹.

Nesse sentido, o ambiente equilibrado enquanto direito fundamental apenas garantirá a dignidade da pessoa humana quando todos os tipos de meio ambiente forem objeto das políticas públicas. É importante reconhecer que a proteção ambiental não se limita ao meio ambiente natural; a intervenção humana realizada no ambiente natural também deve ser objeto de proteção. Essa intervenção representa um registro da presença humana na Terra. Portanto, tanto o meio ambiente artificial resultante dessa intervenção quanto o próprio registro devem ser preservados, pois ambos contribuem para a formação cultural de um povo.

Quando um indivíduo toma consciência da cultura que o conecta a outros, ele também se encontra em relação ao outro. Ao reconhecer as semelhanças, ele começa a perceber as diferenças. Quando realiza modificações no espaço, fundamentando-se não apenas nas semelhanças, mas também nas diferenças, ele torna seu espaço mais amplo, uma vez que “[...] o olho do homem que avista horizontes vastos é mais altaneiro, tais horizontes conferem dignidade”³².

O texto constitucional, portanto, encontra-se em concordância com os tratados que versam sobre o tema, a exemplo da Convenção da UNESCO sobre a Salvaguarda do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, realizada em Paris em 1972, e da Convenção de Veneza de 1965. A primeira, constitui um marco na visão sistêmica de meio ambiente, que une os seus aspectos naturais, artificiais e culturais, de acordo com as definições de cada uma dessas acepções, notadamente as estabelecidas por seus artigos 1º e 2º no que tange à definição de

30 MAZZUOLI; AYALA, 2012, p. 305.

31 AYALA, 2012, p.115.

32 CORBUSIER, 2004, p.229.

meio ambiente natural e artificial³³. A segunda, por sua vez, definiu os critérios atuais para a preservação do patrimônio cultural³⁴.

A mundialização dos valores e das referências ocidentais contribuiu para a expansão ecumênica das práticas patrimoniais. Essa expansão pode ser simbolizada pela Convenção relativa à proteção do patrimônio mundial cultural e natural, adota em 1972 pela Assembleia Geral da Unesco³⁵.

É necessário garantir, no mínimo, o que é essencial para o desenvolvimento de uma vida saudável para os indivíduos. Esse mínimo de existência ecológica está diretamente relacionado ao princípio da dignidade humana. Para ser eficaz, deve assegurar tanto a função defensiva quanto a função prestacional do direito fundamental ao meio ambiente, garantidas pelo Estado, de modo a proporcionar uma proteção efetiva.

É relevante destacar, ainda, a vinculação que o Brasil tem com as convenções internacionais que o país assinou voluntariamente, uma vez que o texto constitucional, de forma acertada, no art. 5º, §2º, afirma que “[...] Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”³⁶.

Essa perspectiva de redução da separação entre as disposições internas e internacionais permite uma maximização da proteção dos Direitos Fundamentais, ao romper com a rígida distinção entre interno e externo. Além disso, ela favorece a cooperação entre os Estados soberanos. Esse conceito foi denominado por Peter Härbele como “Estado Constitucional Cooperativo”³⁷.

Esse “Estado Constitucional Cooperativo” permitiu, ao longo do século XX, especialmente em sua segunda metade, a expansão, o fortalecimento e a convergência dos sistemas de proteção internacional dos direitos humanos e do meio ambiente.

Portanto, a tutela do meio ambiente cultural como bem ambiental, além de preservar a memória e reforçar a identidade da comunidade local, funciona como vetor de desenvolvimento econômico para as pessoas e instituições inseridas na área protegida.

33 MARCHESAN, 2012, p.318.

34 RHODEN, 2015.

35 CHOAY, 2001, p.207.

36 BRASIL, 1988.

37 HÄRBELE, 2007, p.47.

5. O EQUILÍBRIO ENTRE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE CULTURAL

A relação entre o direito ao meio ambiente equilibrado e o direito ao desenvolvimento tem sido historicamente concebida sob uma perspectiva de antagonismo, na qual a busca pelo crescimento econômico frequentemente se sobrepõe à preservação ambiental. No entanto, essa dicotomia vem sendo questionada por abordagens que enfatizam a interdependência entre ambos, reconhecendo que o desenvolvimento sustentável pode ser um aliado da proteção ambiental e cultural.

Apesar de haver pontos de tensão, é importante destacar a existência de uma relação sinérgica entre o direito ao desenvolvimento e o direito ao meio ambiente equilibrado. Quando o desenvolvimento é realizado de forma sustentável, assegura o uso adequado dos recursos naturais, o que pode melhorar a qualidade de vida das populações locais.

Nesse sentido, destaca-se o posicionamento do Supremo Tribunal Federal em relação ao conflito aparente de princípios constitucionais relacionados ao meio ambiente e ao desenvolvimento. Caso não haja a necessidade da declaração de inconstitucionalidade, ou seja, tratando-se de escolhas juridicamente válidas, o tribunal entende que as cortes devem respeitar as decisões tomadas pelo poder legislativo na edição de leis protetivas, bem como do executivo no desenvolvimento de políticas públicas. Sendo assim, para o STF, muitos dos conflitos aparentes seriam solucionados pelas escolhas políticas dos demais poderes.

Este entendimento foi consolidado, de forma paradigmática, no julgamento da ADC 42 e das ADIs correlatas ao Código Florestal de 2012. Naquela oportunidade, a Corte enfrentou a tensão entre a proteção do ecossistema e a livre iniciativa, decidindo que a intervenção judicial deve ser mínima quando o legislador opera dentro de uma margem de conformação politicamente legítima.

Sendo assim,

[...] as políticas públicas ambientais devem conciliar-se com outros valores democraticamente eleitos pelos legisladores como o mercado de trabalho, o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos etc. Dessa forma, não é adequado desqualificar determinada regra legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente (art. 225, caput, CRFB), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de retrocesso ambiental, ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas³⁸.

Com base nesse fundamento, o Supremo Tribunal Federal entende que o princípio ambiental não pode prevalecer sobre o princípio democrático, sendo

38 BRASIL, 2018, p.4.

inviável o controle judicial de políticas públicas com a justificativa de proibição ao retrocesso em questões ambientais.

Todavia, é preciso notar que essa deferência ao legislador não implica uma carta branca para o esvaziamento da proteção ambiental. Como as normas de proteção cultural possuem natureza de princípio (ou mandatos de otimização, conforme a lição de Alexy³⁹ discutida anteriormente), o STF utiliza a técnica da ponderação para garantir que, embora o desenvolvimento seja priorizado em certos planos, o “núcleo essencial” do direito ao meio ambiente cultural equilibrado não seja atingido⁴⁰.

Em que pese o Supremo Tribunal Federal entender que o desenvolvimento econômico e social não gera necessariamente prejuízos ao meio ambiente⁴¹, prevalece em alguns casos, o entendimento de que as escolhas políticas devem conferir primazia à salvaguarda ambiental nos casos em que as atividades econômicas impactem excessivamente o meio ambiente. Por conseguinte, a jurisprudência reforça a necessidade de garantir a aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável.

O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações⁴².

Embora o magistrado não deva ocupar o lugar do administrador público, o controle jurisdicional de políticas públicas e de atos administrativos revela-se imperativo quando tais escolhas importarem em violação flagrante a direitos fundamentais. Sob essa premissa, o Superior Tribunal de Justiça já se manifestou sobre a responsabilidade e o limite da atuação do Poder Judiciário na conservação do meio ambiente urbano.

[...] O Judiciário não desenha, constrói ou administra cidades, o que não quer dizer que nada possa fazer em seu favor [...] E, sabemos, cidades não se erguem, nem evoluem, à custa de palavras. Mas palavras ditas por juízes

39 ALEXY, 2008.

40 BRASIL, 2017.

41 “[...] a defesa do meio ambiente é um dos princípios da ordem econômica, mas não é o único [...] o mero risco potencial de danos ambientais, em regra, não serve, por si só, para impedir completamente o desempenho de atividades econômicas [...]. Dentre outros valores igualmente destacáveis, situa-se o desenvolvimento nacional. BRASIL, 2014.

42 BRASIL, 2006.

podem, sim, estimular a destruição ou legitimar a conservação, referendar a especulação ou garantir a qualidade urbanístico-ambiental, consolidar erros do passado, repeti-los no presente, ou viabilizar um futuro sustentável⁴³.

Nesse sentido, a jurisprudência de nossos Tribunais Superiores reforça que o princípio do desenvolvimento sustentável não se resume a uma harmonização abstrata, mas subordina a própria atividade econômica à proteção ambiental, que, por conta da concepção unitária, abarca o meio ambiente cultural.

[...] A atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente. A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a “defesa do meio ambiente” (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral⁴⁴.

Assim, diante da tensão inerente ao conflito entre tais princípios, a superação de uma visão antagônica em favor de uma abordagem integradora revela-se imperativa. É perfeitamente viável a formulação de políticas públicas que salvaguardem o meio ambiente cultural sem cercear o progresso econômico e social. Sob essa ótica, o desenvolvimento econômico não apenas coexiste com a preservação, mas atua como um mecanismo estratégico para a viabilidade e o fomento do patrimônio cultural.

6. CONCLUSÃO

A preservação do meio ambiente cultural, reconhecida pela Constituição Federal de 1988 como um direito fundamental, desempenha um papel crucial na garantia da identidade coletiva e na valorização do patrimônio histórico e cultural da sociedade brasileira. Ao longo deste estudo, constatou-se que a proteção ao meio ambiente cultural não se opõe necessariamente ao desenvolvimento econômico, mas deve ser considerada um elemento essencial na construção de políticas públicas que visem ao desenvolvimento sustentável.

O estudo revelou que há uma interseção importante entre o direito ao meio ambiente cultural e o direito ao desenvolvimento econômico, ambos devendo ser interpretados de forma harmoniosa, conforme demonstrado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. O STF tem reafirmado a necessidade de equilibrar esses princípios constitucionais, garantindo que o desenvolvi-

43 BRASIL, 2010.

44 BRASIL, 2005.

to econômico não ocorra em detrimento da preservação cultural e ambiental. Nesse sentido, a pesquisa demonstrou que as normas protetivas do patrimônio cultural operam como mandatos de otimização, exigindo que o Estado utilize a técnica da ponderação para salvaguardar o núcleo essencial desses Direitos Fundamentais mesmo diante de tensões com a livre iniciativa como forma de evitar o retrocesso cultural. A corte entende que a definição de políticas públicas deve ser conduzida pelos poderes democraticamente eleitos, respeitando tanto a necessidade de crescimento econômico quanto a obrigação de proteger o patrimônio cultural.

A análise também demonstrou que a concepção moderna de meio ambiente ultrapassa a noção estritamente vinculada ao meio natural, abrangendo dimensões como o meio ambiente artificial e cultural. Dessa forma, o patrimônio cultural deve ser protegido como um bem ambiental, conforme estabelecido nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal. A interligação entre esses conceitos reforça a necessidade de políticas que integrem a proteção do patrimônio histórico e cultural com estratégias de desenvolvimento sustentável, garantindo o acesso das gerações futuras à memória e à identidade cultural do Brasil.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

AYALA, Patryck de Araújo. Direito Fundamental ao Ambiente e a Proibição de Regresso nos Níveis de Proteção Ambiental na Constituição Brasileira. In: LEITE, José Rubens Morato (coord.). Dano Ambiental na Sociedade de Risco. São Paulo: Saraiva, 2012.

BELLO FILHO, Ney de Barros. Direito ao Ambiente: da compreensão dogmática do direito fundamental na pós-modernidade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 04 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.540 Medida Cautelar - DF. Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em: 1 set. 2005. Diário da Justiça, Brasília, DF, 3 fev. 2006. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=170>. Acesso em: 14 jul. 2026.

BRASIL. ADI 3.540 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 1º-9-2005, P, DJ de 3-2-2006.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). Recurso Especial nº 302.906 - SP. Relator: Min. Herman Benjamin. Julgado em: 26 ago. 2010. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 1 dez. 2010. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=3419096&tipo=0&nreg=&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 14 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 519778 AgR/RN. Rel.: Min. Roberto Barroso. Julgamento: 24.06.2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 17/11/2017 Plenário. Ag. Reg. na Ação Cível Originária 1.966/AM. Rel. Min. Luiz Fux. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadornet/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14120682>>. Acesso em 28 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC 42 / DF - Distrito Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade. Relator(a): Min. LUIZ FUX. Julgamento: 28/02/2018. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadornet/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504737>>. Acesso em 28 jan. 2020.

CANOTILHO, J.J Gomes. Compreensão Jurídico-política da Carta. In: RIQUI-TO, Ana Luísa et al. Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CHOAY, Françoise. A Alegoria do Patrimônio. São Paulo, Editora da UNESP, 2001.

COMPARATO, Fábio Konder. A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CORBUSIER, Le. Precisoões. São Paulo: Cosac Naify, 2004.

FERRAJOLI, Luigi. Por uma Teoria dos Direitos e dos Bens Fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

FERRAJOLI, Luigi. Principia Iuris: Teoria do Direito e da Democracia. v. 1. São Paulo: Geodireito, 2011.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 20.ed. São Paulo. Saraiva, 2020.

GOTTI, Alessandra. Direitos Sociais: fundamentos, regime jurídico, implementação e aferição de resultados. São Paulo: Saraiva, 2012.

HÄRBELE, Peter. Estado Constitucional Cooperativo. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

LAFER, Celso. Direitos Humanos: um percurso no direito no século XXI. São Paulo: Atlas, 2015.

LARENZ, Karl. Metodologia da Ciência do Direito. 7.ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. A Responsabilidade Civil pelos Danos ao Meio Ambiente Cultural no Direito Brasileiro. In: LEITE, José Rubens Morato (coord.). Dano Ambiental na Sociedade de Risco. São Paulo: Saraiva, 2012.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; AYALA, Patryck de Araújo. Cooperação internacional para a preservação do meio ambiente: o direito brasileiro e a Convenção de Aarhus. Revista Direito GV, São Paulo, v. 8, n. 1, pp. 297-328, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/4ZLLvbHPTRWppV-GFT8SYfpM/>. Acesso em: 27 fev. 2026.

PASSOS, J.J. Calmon de. Direito, Poder, Justiça e Processo: julgando os que nos julgam. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

PIOVESAN, Flávia. Temas de Direitos Humanos. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

RAMOS, André de Carvalho. Teoria Geral dos Direitos Humanos. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

RHODEN, Luiz Fernando. 50 Anos Depois, a Carta de Veneza Ainda é Atual? In: CAMPOS, Yussef Daifert Salomão de (org.). Patrimônio Cultural Plural. Belo Horizonte: Arraes, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. 2.ed. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2001.

SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SOUCY, Claude. Le patrimoine, ou l'avvers de l'aménagement ?. In: Les Annales de la recherche urbaine, N°72, 1996. Patrimoine et modernité. pp. 144-153. Disponível em: <https://www.persee.fr/doc/aru_0180-930x_1996_num_72_1_1990>. Acesso em 17 jan. 2020.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. A Proteção Internacional dos Direitos Humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos. São Paulo: Saraiva, 2005.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Desafios para a Efetiva Proteção Internacional dos Direitos Humanos. In: MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. Jornadas de Direito Internacional Público no Itamaraty (2005 : Brasília, DF): Desafios do direito internacional contemporâneo. Brasília: FUNAG, 2007.

Recebido em: 05/03/2026

Aprovado em: 15/07/2026