



Antônio Augusto Cançado Trindade e César Barros Leal
Coordenadores

**DIREITOS HUMANOS
E MEIO AMBIENTE**

Fortaleza
2017

Catálogo na Publicação
Bibliotecária: Perpétua Socorro Tavares Guimarães C.R.B. 3 801/98

Direitos Ambiente e Humanos. Coordenação de Antônio Augusto Cançado
Trindade e César Barros Leal.- Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2017.

356 p.

ISBN: 978-85-420-1074-9

1. Direitos Humanos 2. Direito I. Trindade, Antônio Augusto Cançado
II. Barros Leal, César III. Título

CDD: 341.6

COMISSÃO EDITORIAL

Antônio Augusto Cançado Trindade

César Barros Leal

Bleine Queiroz Caúla

Carla Amado Gomes

Catherine Maria

Elkin Eduardo Gallego Giraldo

Elvira Domínguez Redondo

Filomeno Moraes

Juana María Ibañez Rivas

Julieta Morales Sánchez

Martonio Mont'Alverne Barreto Lima

Sílvia Maria da Silva Loureiro

Soledad García Muñoz

Susana Borràs Pentinat

Valter Moura do Carmo

SUMÁRIO

PREFÁCIO	7
TRIBUTOS VERDES APLICADOS NO CASO CONCRETO: REQUISITOS DE ATENDIMENTO AOS CRITÉRIOS DO ICMS NO ESTADO DO CEARÁ	
Ana Barros e Bleine Queiroz Caúla	11
DIREITOS HUMANOS E MEIO AMBIENTE: AVANÇOS E CONTRADIÇÕES DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL BRASILEIRO E A AGENDA INTERNACIONAL	
Bárbara Pincowsca Cardoso Campos e Márcia Muchagata	29
AMBIENTE E CRIMES CONTRA A PAZ E SEGURANÇA DA HUMANIDADE	
Carla Amado Gomes.....	51
BREVES NOTAS SOBRE OS REFUGIADOS AMBIENTAIS E SEU DESAFIO NA CONTEMPORANEIDADE	
César Barros Leal	77
OS 20 ANOS DA LEI DAS ÁGUAS: COMO ESTAMOS E PARA ONDE VAMOS?	
Ivanna Pequeno dos Santos e Ana Carla Pinheiro	93
DESENVOLVIMENTO HUMANO E APATRIDIA AMBIENTAL: UM NOVO PROBLEMA HUMANITÁRIO A SER ENFRENTADO	
Leilane Serratine Grubba e Caroline Bresolin Maia Cadore.....	111

DIREITO AO MEIO AMBIENTE: UM DIREITO HUMANO? Letícia Soares Peixoto Aleixo e Sophia Pires Bastos.....	133
A TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL COMO VETOR PARA O ATINGIMENTO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SUSTENTÁVEL Lucas Pires Maciel e Daniel Barile da Silveira	153
ASPECTOS CONTEMPORÂNEOS DO DIREITO HUMANO AO MEIO AMBIENTE: RECONHECIMENTO E EFETIVAÇÃO Luísa Zuardi Niencheski.....	177
DIREITO AO MEIO AMBIENTE E QUALIDADE DE VIDA: REFLEXÕES PARA UMA SOCIEDADE HUMANA E ECOLOGICAMENTE VIÁVEL Rafaela Luiza Pontalti Giongo	205
EDUCAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL: POR UM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E HUMANO Racquel Valério Martins	231
O MEIO AMBIENTE NO PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS Renato Zerbini Ribeiro Leão.....	253
APLICAÇÃO DA TEORIA DO FATO CONSUMADO COMO INSTRUMENTO DE DIREITOS HUMANOS NA SOLUÇÃO DE SITUAÇÕES PRÁTICAS DE DIREITOS AMBIENTAIS⁵ Roberto Victor Pereira Ribeiro e Thiago Melo Façanha.....	265
CIDADANIA, DIREITOS HUMANOS E MEIO AMBIENTE: A PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL PARA UMA VIDA COM QUALIDADE Scheila Pinno Oliveira e Daniel Rubens Cenci	285

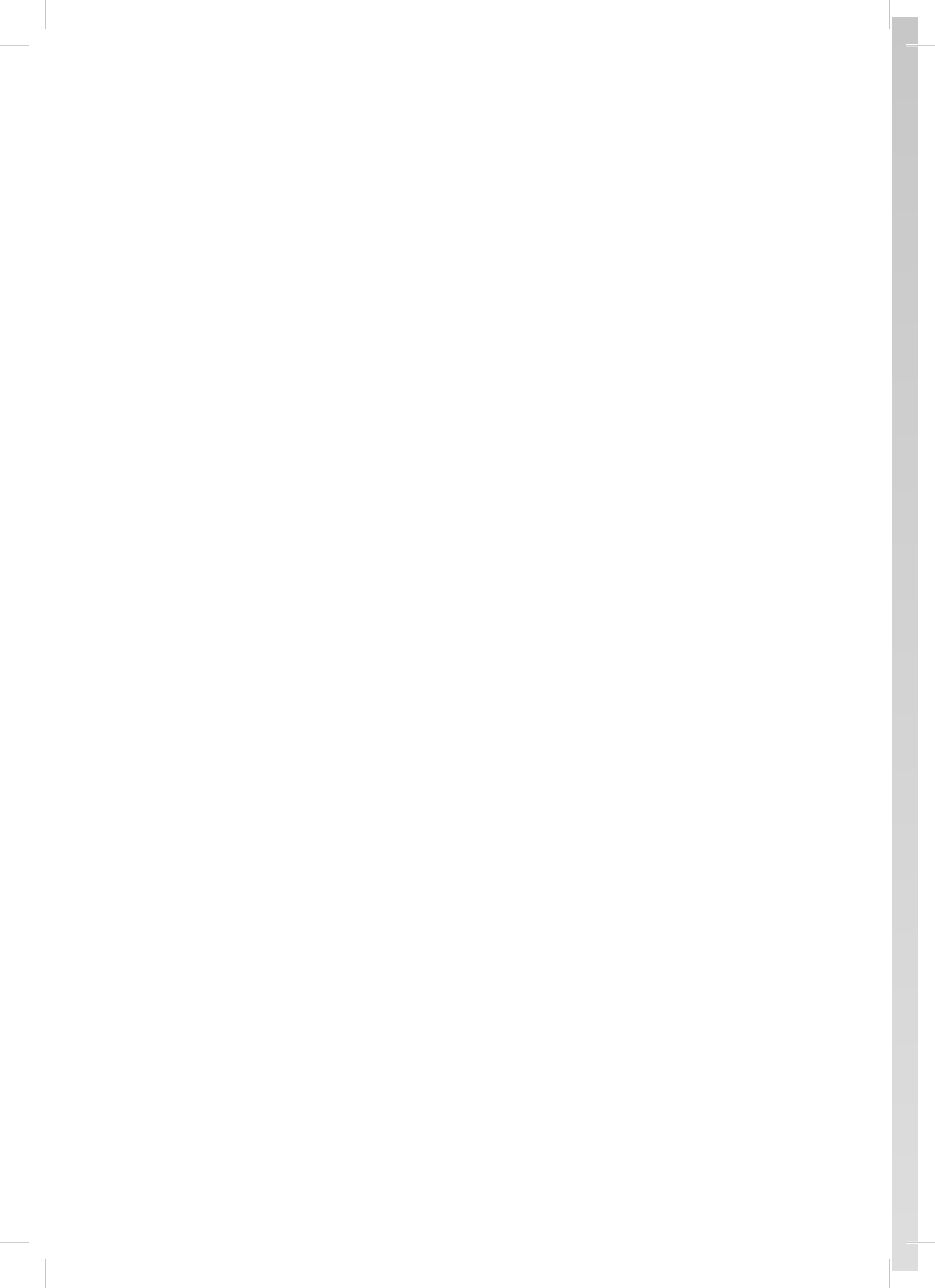
**O DIREITO À TERRITORIALIDADE DOS POVOS INDÍGENAS
E TRIBAIS: UMA ABORDAGEM DOS TERRITÓRIOS
QUILOMBOLAS BRASILEIROS EM UNIDADES DE
CONSERVAÇÃO SOB A ÓTICA DAS ANTINOMIAS**

Sílvia Maria da Silveira Loureiro e Dandara Viégas Dantas 301

ANEXOS

**DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO SOBRE
O AMBIENTE HUMANO 341**

**DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE
E DESENVOLVIMENTO 351**



PREFÁCIO

Ano após ano, temos enfrentado um enorme desafio: o de apresentar a vocês, leitores, estas cinco obras, em cinco línguas (português, espanhol, francês, inglês e italiano), que versam sobre as temáticas centrais dos cursos brasileiros interdisciplinares em direitos humanos, realizados em Fortaleza, Ceará (Brasil), sob a organização do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos (IBDH) e do Instituto Interamericano de Direitos Humanos (IIDH, através de seu Escritório Regional e Montevidéu), em associação com o Centro de Estudos e Treinamento da Procuradoria Geral do Estado do Ceará e com o apoio de numerosas instituições locais, nacionais e internacionais.

Em cada versão, desde o ano de 2012, a temática escolhida é objeto de conferências magnas, palestras, painéis, oficinas de trabalho (em que quatro grupos de alunos debatem um tema específico, com a ajuda de facilitadores, visando à apresentação de propostas ao nível municipal, estadual e federal) e um estudo de caso (simulação, orientada também por facilitadores, de uma denúncia dirigida ao sistema interamericano de direitos humanos), compondo um vasto programa de cento e vinte horas, distribuído em duas semanas, nos três turnos, em regime de imersão.

Neste ano de 2017, antecipando-nos à Campanha da Fraternidade, promovida pela Igreja Católica do Brasil, sob o título “Fraternidade: Biomas brasileiros e a defesa da vida”, elegemos a temática “Direitos Humanos e Meio Ambiente” para o VII Curso Brasileiro Interdisciplinar em Direitos Humanos (que se levará a cabo no período de 28 de agosto a 8 de setembro). Em anos anteriores, os temas abordados foram: “Os Direitos Humanos desde a Dimensão da Pobreza” (2012), “Acesso à Justiça e Segurança Cidadã” (2013), “Igualdade e Não-Discriminação” (2014), “O Respeito à Dignidade da Pessoa Humana” (2015) e “O Princípio de Humanidade: A Salvaguarda da Pessoa Humana” (2016).

A escolha do tema “Direitos Humanos e Meio Ambiente” foi feita ante o reconhecimento de sua importância em um tempo em que se exige uma atenção prioritária à preservação de nosso habitat, perseguindo-se um meio ambiente que seja seguro, equilibrado, capaz de assegurar qualidade de vida e bem-estar a todos e todas; em outras

palavras, aquelas condições fundamentais para uma existência sadia e digna.

É precisamente na dignidade de todos os seres humanos que deve incidir o esforço maior de oferecer uma tutela ecológica que se oponha aos constantes danos à natureza, às práticas abusivas que, por exemplo, provocam a poluição (atmosférica, hídrica, sonora, visual, etc.), aceleram os processos de desertificação, reduzem os recursos naturais e causam mudanças climáticas responsáveis por milhões de vitimados pelos danos ambientais. Não há que passar despercebido que, neste momento histórico, ocorre na ONU, em Nova York, a Conferência para a Proibição das Armas Nucleares (março-julho de 2017).

Numerosos autores, de diversas nacionalidades, atendendo a nosso convite, redigiram substanciosos artigos que examinam aspectos da temática proposta sob distintas perspectivas. Muitos fazem referência às declarações (como as de Estocolmo e do Rio sobre o Meio Ambiente, transcritas em todos os um dos livros), além dos pactos e das constituições que integram um mosaico de instrumentos, de normativas, que buscam criar uma cultura de respeito ao meio ambiente, contextualizando o homem em um cenário menos nocivo, menos hostil e mais harmônico.

Tal como refere a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente, adotada pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, em junho de 1972, o ser humano é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. Na larga e tortuosa evolução do gênero humano neste planeta, chegou-se a uma etapa em que, graças à rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o ser humano adquiriu o poder de transformar, de inúmeras maneiras e em uma escala sem precedentes, tudo que o cerca. Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar da pessoa humana e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o próprio direito fundamental à vida.

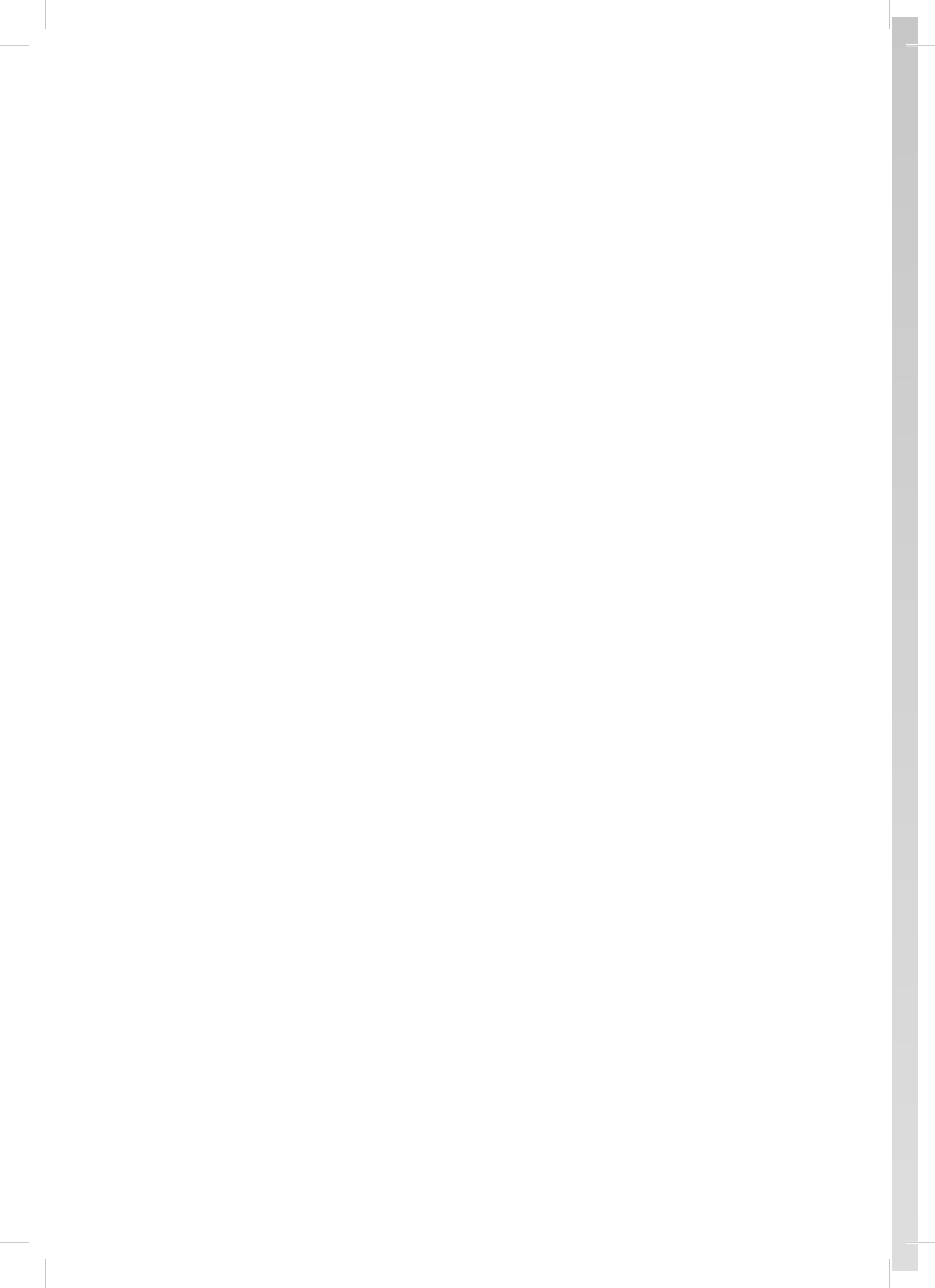
Há que se ter em conta, igualmente, que, a teor da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de junho de 1992, os seres humanos estão no centro das preocupações vigentes com o desenvolvimento sustentável, posto que têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza (Princípio 1) e

aos Estados e aos indivíduos caberão, como requisito indispensável ao desenvolvimento sustentável, cooperar na tarefa imprescindível de erradicar a pobreza, no esforço de reduzir as disparidades de renda, e, conseqüentemente, construir padrões de vida com maior atenção às necessidades de grande parte da população mundial (Princípio 5).

Nossa expectativa é de que a presente coletânea se some à agenda intensa de debates que fará do VI Curso Brasileiro Interdisciplinar em Direitos Humanos um marco na luta pela defesa e proteção do meio ambiente, conjuntamente com os direitos humanos, assinalando, com a necessária ênfase, o colossal desafio nesse sentido para o Estado e a sociedade civil.

Haia/Fortaleza, 07 de julho de 2017.

Antônio Augusto Cançado Trindade e César Barros Leal



TRIBUTOS VERDES APLICADOS NO CASO CONCRETO: REQUISITOS DE ATENDIMENTO AOS CRITÉRIOS DO ICMS NO ESTADO DO CEARÁ¹

Ana Barros

Advogada especialista em Direito Processual Civil e Direito Tributário e Processo pela Universidade Candido Mendes.

Bleine Queiroz Caúla

Doutoranda em Direito Internacional Ambiental pela Universidade Rovira I Virgili, Tarragona – Espanha; Doutoranda em Direito – Área Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; Mestre em Administração de Empresas pela Unifor; Professora Assistente do curso de Direito da Unifor; Coordenadora do Seminário *Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional*.

1. NOTAS INTRODUTÓRIAS

As Revoluções Industriais marcam um impacto na história humana, transformando as sociedades rurais em agrupamentos urbanos e preponderantemente industriais. Essas radicais alterações inegavelmente trouxeram ganhos em produtividade, e lucratividade, mas contribuíram para a degeneração do capital ambiental.

A intensidade das consequências da ação humana desmedida constitui uma ameaça à própria humanidade e impulsionou a mobilização governamental no tocante à regulamentação e fiscalização dos bens ambientais protegidos. No plano estratégico de sustentabilidade destaca-se visivelmente a tributação ambiental, na qual o Estado impõe sua força expropriatória e/ou concessora de recursos financeiros como instrumento de fomento às práticas ambientalmente corretas.

1 O presente artigo foi publicado na obra *Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional*, v. 4, com o título inicial "Tributação ambiental e o Princípio Protetor-Recebedor posto em prática: requisitos de atendimento aos critérios do ICMS ecológico no Estado do Ceará". A versão atual foi atualizada pelas autoras.

O presente artigo analisa os critérios atualizados de atendimento ao Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente (IQM), um dos requisitos para o repasse do ICMS aos municípios do Estado do Ceará que atendam às exigências ambientais.

As hipóteses do estudo foram investigadas através de pesquisa bibliográfica em abordagem teórico-empírica. Utiliza-se abordagem quantitativa e qualitativa, voltada a aprofundar e compreender o debate sobre o assunto, mediante observações intensivas dos fenômenos sociais. A pesquisa é descritiva e exploratória, visto que conceitua, explica, descreve, interpreta, inova, discute e esclarece os fatos.

O trabalho está dividido em seis seções, a iniciar por esta introdução. Em seguida, estende-se o suporte teórico em três capítulos que versam sobre breves notas relativas a quebra de paradigmas do crescimento econômico; a intervenção estatal pró-ambiente; tributação ambiental brasileira e o ICMS ecológico; critérios de satisfação do ICMS socioambiental no Ceará. Por fim, estabelecem-se considerações finais sobre o trabalho.

2. BREVES NOTAS SOBRE A QUEBRA DE PARADIGMAS DO CRESCIMENTO ECONÔMICO

O modelo produtivo atual se baseia na ideia, já provada falha, na prática (AUMOND, 1999, pp. 5-11), de que o progresso econômico pode ser ilimitado. Na visão de Aumond (1999), um desenvolvimento econômico pode ser factível desde que seja radicalmente alterada a visão política, social e cultural sobre o uso dos recursos naturais.

No século XXI, motivações axiológicas e de cunho prático obrigam a que a análise dos resultados econômicos sopesse os valores do crescimento econômico e da proteção aos bens ambientais. Apesar do evidente indicativo de que a valorização do capital ambiental seja tônica inevitavelmente mais presente nas decisões sobre os rumos da economia global, é indubitável, também, que esse entendimento ainda enfrenta barreiras de ceticismo empresarial e social.

Autores como Jackson (2013) e Georgescu-Roegen (1971) propõem que o mito do crescimento contínuo seja definitivamente abandonado. O projeto capitalista, segundo Jackson, tem falhado por se basear no crescimento ilimitado, já que “a ideia de uma economia que não cresce pode ser uma aberração para os economistas, mas a ideia de uma economia em crescimento constante é uma aberração para os ecologistas” (JACKSON, 2013, p. 28).

O impacto da ação humana desmedida na natureza há muito é assunto de debate nos meios acadêmicos, políticos e na imprensa. O ponto de partida foi a denúncia de Carson (2010, pp. 315-340) sobre o fato de que a exponencial lucratividade e crédito social advindos da Revolução Verde - incremento em grande escala na produção de alimentos, em especial, nos Estados Unidos, a partir dos anos 1950 - terem blindado a indústria química contra intromissão estatal que interrompesse ou reduzisse o fluxo de emissões tóxicas no meio ambiente advindo dos fertilizantes e inseticidas agrícolas.

A desídia na fiscalização das atividades econômicas gerou graves acidentes nas últimas décadas do século XX, em vários setores produtivos, especialmente o agronegócio². Esses desastres ambientais, a intensa mobilização de cientistas e organizações não governamentais (ONG), o impacto junto à população leiga e as evidências (mais incontestáveis a cada ciclo de elevação das temperaturas) da mudança climática global em curso começaram a sensibilizar os governos dos Estados, realidade que motivou a realização anual da Conferência das Partes - COP³.

Acerca desse contexto, Bulzico afirma “todos os governos podem concordar que falar de meio ambiente em pleno século XXI significa tratar de sobrevivência” (BULZICO, 2009, p. 13). Neste ponto, está a autora afinada com o pensamento de Laszlo (2001), já que esse último defende estar a humanidade diante de bifurcação histórica - iniciada há mais de 200 anos, a partir da primeira Revolução Industrial - que pode ocasionar fatal colapso nas possibilidades de existência humana,

3. INTERVENÇÃO ESTATAL PRÓ-AMBIENTE

Integrada aos direitos de terceira geração, a proteção do direito fundamental ao ambiente é uma tarefa primordial do que Silva (1999, p. 130) denominou “Estado Pós-social”, Birnfeld (2013, p.

2 Michael Pollan (*apud* LOVINS, L. Hunter; COHEN, Boyd. *Capitalismo climático: liderança inovadora e lucrativa para um crescimento econômico sustentável*, 2013, p. 196) descreve o sistema alimentar industrial como um sistema no qual “estamos comendo petróleo e vomitando gases de efeito estufa”.

3 Paris sediou, em novembro de 2015, a COP 21, na qual se firmou o primeiro pacto universal da história das negociações sobre o clima, no qual foi fixado um limite máximo para emissões de gases de efeito estufa e estabelecido sistema de financiamento para que países hipossuficientes se adaptem aos efeitos das mudanças climáticas em suas economias.

27) nomina como “Estado Socioambiental” e Jaccoud (2006, p. 3) muito acertadamente prefere dizer “Estado Fiscal Social”. Essa nova visão acerca do Estado Democrático de Direito vincula, como condição de existência mínima e dignidade da pessoa humana, o direito a usufruir de um ambiente saudável. O Estado deveria, então, implantar políticas públicas de fomento à preservação do meio ambiente, equilibrando lucratividade empresarial e manutenção do capital ecológico (educação ambiental formal e informal⁴; incentivo tributário; fiscalização). Nesse sentido, Belchior e Portela:

A utilização do conceito de controle é adequada se continuarmos a considerar o direito na função tradicional de proteção-repressão. Com o Estado social, a função do ordenamento jurídico, além de controlar o comportamento dos indivíduos, baseia-se no direcionamento de comportamentos desejáveis (BELCHIOR; PORTELA, 2007, p. 3961).

Uma das formas de estimular uma atuação ambiental junto ao empresariado é alcançá-lo em sua essência, o exercício da atividade econômica profissional voltada para a circulação de bens, serviços e produção de riqueza. É a rentabilidade o coração desse grupo social: portanto, é por meio do incentivo/sanção tributário que os governos podem alcançar comportamentos empresariais que coadunem com a norma ambiental ínsita na CF/88.

A atividade tributária é legítima, na opinião de Oliveira (1999, p. 37): “o direito tributário pode e deve influir no comportamento dos entes econômicos de sorte a incentivar iniciativas positivas, e desestimular as nocivas ao Bem Comum”. Esse behaviorismo ambiental poderá ser fomentado pela ação coercitiva do Estado, através da tributação.

O caráter compulsório do tributo ambiental, garantido no artigo 3º. do Código Tributário Nacional (CTN), força a adesão comportamental do empresariado à adoção de práticas de proteção, mesmo que num primeiro momento esse comportamento seja causado pelo temor da sanção e não pela efetiva conscientização ecológica. Carvalho entende que:

Prestação pecuniária compulsória quer dizer o comportamento obrigatório de uma prestação em dinheiro, afastando-se qualquer

4 Cfr. CAÚLA, Bleine Queiroz (*A lacuna entre o direito e a gestão do ambiente: os 20 anos de melodia das agendas 21 locais*, 2012, p. 186). Assentada em uma nova ética, a Educação Ambiental exerce um papel de intervenção na sociedade, atuando como um imperativo para estimular as pessoas a uma mudança comportamental nos hábitos de consumo, de maneira a prevenir novos problemas ambientais.

cogitação inerente às prestações voluntárias. Por decorrência, independem da vontade do sujeito passivo, que deve efetivá-la, ainda que contra seu interesse. Concretizando o fato previsto na norma jurídica, nasce, automática e infalivelmente, o elo mediante o qual alguém ficará adstrito ao comportamento obrigatório de uma prestação tributária (CARVALHO, 1993, p. 21).

Pregando uma atuação menos sancionatória e mais fomentadora, Yoshida (2005) sugere políticas ambientais focadas no incentivo:

Embora a legislação ambiental brasileira tenha um cunho marcadamente protetivo-repressivo, devem ser introduzidas cada vez mais técnicas de estímulo (facilitação ou atribuição de incentivos), privilegiando-se o controle ativo, que se preocupa em favorecer as ações vantajosas, mais do que desfavorecer as ações nocivas ao meio ambiente. Os estímulos e incentivos tributários e econômicos, em geral, são anteriores ou concomitantes à degradação ambiental e, desse modo, são menos onerosos que corrigi-la posteriormente (YOSHIDA, 2005, p. 560).

Assim, pode o Estado oferecer benesses, seja à iniciativa pública ou privada, a partir de suas atuações mais ou menos sensíveis ao impacto ambiental de suas atividades.

4. TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA E O ICMS ECOLÓGICO

A preocupação de fomentar práticas ambientais está presente na Constituição de 1988: o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está disposto nos artigos 225 e 170, inciso VI, onde se inscreve a obrigação do Poder Público e da coletividade de preservá-lo e defendê-lo, “inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.

A incorporação de novos princípios e valores que trazem a proteção ambiental para uma posição privilegiada nos debates sobre o progresso econômico, como os defendidos nos supracitados artigos, constitui o marco jurídico de referência para tentar aplicar o desenvolvimento sustentável na gestão pública e privada. Na visão de Pentinat (2014, p. 45) “Todos estos nuevos principios conviven necesariamente con unos derechos y deberes soberanos de los Estados, que constituyen una base jurídica mínima, sobre la cual se rigen las relaciones y el comportamiento de los Estados en la sociedad internacional”.

A autora espanhola (2014, p. 57) completa:

Estos principios son axiomas, que a modo de un *soft law* informan la elaboración de políticas, guían el comportamiento de los Estados en sus relaciones internas e internacionales y refuerzan las normas internas e internacionales, siendo su efectividad un tanto variable y su naturaleza jurídica ambigua.

Inseridos nesse contexto, os chamados impostos verdes têm duplo efeito: enquanto elevam o montante arrecadatório para a máquina pública, também incentivam comportamentos mais positivos no tocante à exploração dos recursos naturais. Muitos desses impostos se sustentam no Princípio do Protetor-Recebedor⁵, ou seja, a ação postura sancionatória deixa de ser única política, busca-se o fomento de ações ecologicamente desejáveis por parte do contribuinte, através do incentivo fiscal.

Nesses casos, o Estado atua como regulamentador, licenciador e fiscalizador da atividade privada, concedendo incentivo a quem protege os bens naturais⁶, proteção essa aferida a partir do cumprimento de objetivos formalmente estabelecidos. Segundo Ribeiro (1998, p. 2), esse formato é o ideal para países cujos contribuintes não vivem cotidiano de fartura:

A gestão ambiental nos países em que existe abundância de recursos aplica a Princípio Usuário-Poluidor-Pagador, que ainda não é usual em países com escassez financeira. Em situações de pobreza, é preciso virar pelo avesso aquele conceito e aplicar os princípios Protetor-Recebedor e Não-Poluidor-Recebedor, que fundamentam esse tipo de incentivo e mostram-se eficazes na realidade concreta de sociedades que precisam resolver as carências de infraestrutura de saneamento (RIBEIRO, 1998, p. 2).

5 Ínsito no rol de princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), "Art. 6º São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos: I - a prevenção e a precaução; II - o poluidor-pagador e o protetor-recebedor; [...]". (grifo das autoras).

6 A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) apresentou seu primeiro selo ecológico - o Colibri - para produtos eletroeletrônicos. A certificação garante que os produtos ofereçam menor impacto ao meio ambiente, tanto com relação a substâncias tóxicas quanto ao consumo de energia, desde a matéria prima utilizada até o descarte final. Disponível em <http://www.ecodesenvolvimento.org/posts/2015/julho/abnt-lanca-selo-ecologico-inedito-para?utm_source=dlvr.it&utm_medium=facebook>. Acesso em 15 abr. 2017.

No Brasil, um dos impostos verdes é o ICMS Socioambiental, também conhecido como ICMS Ecológico. Ele se baseia no federalismo fiscal brasileiro, que permite o intercâmbio de recursos financeiros entre os entes da federação. De acordo com o atual Secretário de Meio Ambiente do Ceará, Artur Bruno (2016, p. 107) “Anualmente, a Sema avalia os municípios para repartição de 2% do ICMS. Trata-se do ICMS Ecológico. A filosofia do ICMS Ecológico está pautada no Princípio do Protetor-Recebedor”.

A formatação do ICMS ecológico permite que parte dos valores arrecadados pelos estados por meio do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) seja repassado, pelo sistema de quotas-parte, aos municípios. Através dele, 25% dos valores arrecadados pelos estados, sob a tutela do ICMS, retornam para os cofres dos municípios, que se habilitam como receptores dessas transferências, a partir da satisfação de critérios estabelecidos em leis estaduais.

Esse repasse é autorizado constitucionalmente pelo artigo 158, inciso IV da CF/88⁷, regulamentado pela Lei Complementar n^o 63/90. Os critérios se dividem entre as áreas de educação, patrimônio histórico, saúde e ambiental. As unidades estaduais estabelecem por lei as demandas individualizadas que atendam melhor às suas necessidades de fomento, e cada município, uma vez atendidos esses critérios, tem liberdade para alocar os recursos repassados em qualquer área da administração pública local.

Essa discricionariedade da Administração Pública merece cuidados e atenção redobrada, na medida em que possui um viés positivo – o de atender às necessidades mais urgentes dos munícipes no tocante aos direitos sociais; e negativo porque deixa ao encargo do chefe do executivo a escolha para a alocação dos recursos, correndo o risco de promover “*lobby verde*” e maquiagem a responsabilidade socioambiental da Administração Pública.

7 Art. 158. Pertencem aos Municípios: IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios: I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Acerca da importância da criação do ICMS ecológico, que foca as ações em prol do meio ambiente como critério de distribuição de valores, Loureiro (2008) afirma que uma vantagem fundamental é o fato de ser uma “alternativa de baixo custo, pois não se trata de um imposto novo, mas da utilização de um dispositivo já consolidado na constituição” (LOUREIRO, 2008, p. 25):

O ICMS Ecológico merece, sem dúvida, um local de destaque no panorama nacional e internacional. Instrumento econômico classificado como um instrumento de compensação fiscal tem a grande vantagem de não criar novos tributos e, sim, de redistribuir para os municípios os frutos da tributação existentes a partir de critérios ambientais determinados por cada Estado da Federação brasileira através de legislação específica (LOUREIRO, 2008, p. 9).

Atualmente, no Brasil, segundo dados da Nature Conservancy (2015), apenas Santa Catarina, Amazonas, Roraima, Maranhão, Rio Grande do Norte, Alagoas, Sergipe, Bahia e o Distrito Federal continuam sem adesão ao ICMS Ecológico. Nos demais estados, a ferramenta está ativa e o repasse dos valores é feito mensalmente aos municípios que se habilitam após avaliação anual.

Pioneiro no ICMS Ecológico, o Paraná tem como critérios ambientais a conservação de biodiversidade e mananciais aquíferos de abastecimentos para os municípios do entorno. O estado de São Paulo repassa parte do valor recebido, sob sua atribuição, a municípios que possuam unidades de conservação estaduais em seus territórios (LOUREIRO, 2008, p. 18).

O estado de Minas Gerais inovou quando, a partir de 1995, estabeleceu critérios que englobam, além da existência de unidades de conservação, ações para tratamento do lixo, patrimônio cultural e educação ambiental (LOUREIRO, 2008, p. 18). Os estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul priorizam a manutenção da biodiversidade. Em Pernambuco, o valor é distribuído entre municípios que mantêm unidades de conservação ou possuem unidades de compostagem e aterro sanitário.

Tocantins também trouxe inovações nos critérios de prioridades. Dentre eles, a aprovação de leis ambientais municipais, designação de orçamento para a estruturação de políticas ambientais e Agenda 21⁸ nos municípios, combate a incêndios, conservação e manejo do solo,

8 Sobre as Agendas 21 locais, ver CAÚLA, Bleine Queiroz (*A lacuna entre o direito e a gestão do ambiente: os 20 anos de melodia das agendas 21 locais*, 2012).

saneamento básico, tratamento de água e coleta/destinação de lixo (LOUREIRO, 2008, p. 19). O estado do Acre reserva 20% da verba de repasse do ICMS para a satisfação de critérios socioambientais. Assim, os municípios acreanos têm forte incentivo para investir em unidades de conservação, assentamentos sustentáveis e nas comunidades tradicionais indígenas.

5. CRITÉRIOS DE SATISFAÇÃO DO ICMS SOCIOAMBIENTAL NO CEARÁ, COM ENFOQUE NO ÍNDICE AMBIENTAL

Criado em 2007, o ICMS ecológico cearense foi regulamentado em 2008, com efetivos repasses iniciados no ano de 2009. Essa transferência está organizada legalmente de modo que, dos 25% destinados à partição do imposto entre os municípios, 18% sejam auferidos pelo atendimento ao Índice Municipal de Qualidade Educacional (IQE); 5% pelo Índice Municipal de Qualidade da Saúde (IQS); e 2% pelo Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente (IQM).

O IQM foi instituído pelo Decreto n.º 29.306/2008. Nele, estava prevista a possibilidade de que a partir de 2012 (ano-base 2011) fossem integrados os critérios do Programa Selo Município Verde, implantado em 2004 no Ceará, que integra educação ambiental, biodiversidade, gestão e licenciamento ambiental, agricultura sustentável, dentre outras áreas de ação destinadas à sustentabilidade do ambiente.

No entanto, até hoje não houve essa integração, o que aconteceu por três motivos. Inicialmente porque falta uma decisão política da alçada da governadoria do Estado, legalizando a integração. Segundo, porque foram detectadas falhas na estrutura do Programa Selo Município Verde – correção recente fez o número de agraciados por este programa diminuir de 39, em 2013, para apenas 9 municípios, em 2015. Terceiro, porque a nova configuração do selo, que passará a ter estrutura bienal em breve, inviabiliza a integração com o IQM, que tem verificação técnica anual dos critérios⁹.

Os cinco pontos básicos para a satisfação ao IQM no Estado do Ceará estão focados unicamente na gestão de resíduos sólidos.

9 Informações fornecidas por Leorne Cavalcante, gestor ambiental da Coordenação de Desenvolvimento Sustentável da Secretaria do Meio Ambiente – SEMA do Ceará (órgão estadual criando em substituição ao Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente – CONPAM), em visita *in loco* no mês de junho de 2015.

São eles: implantação de estrutura operacional de gestão de resíduos sólidos, implantação da coleta sistemática, implantação de coleta seletiva, licenças de instalação e licença de operação para estrutura de disposição final dos resíduos sólidos.

A metodologia para o cálculo do IQM foi estabelecida nos artigos 16 a 21 do Decreto Nº 29.306, de 5 de junho de 2008, e seria apto a receber os repasses do município que atendessem a todos os critérios listados. Como nenhuma unidade municipal foi capaz de cumprir integralmente os critérios (COSTA; PAIVA, 2009), a metodologia foi atualizada, de modo a oferecer repasses proporcionais ao atendimento dos quesitos em matéria de meio ambiente.

Para atender ao primeiro critério, a implantação de estrutura operacional de gestão de resíduos sólidos, o município deve ter lei de criação do órgão gestor dessa operação, apresentar contratos vigentes e registros fotográficos dos veículos adaptados para coleta de resíduos sólidos urbanos, lixo hospitalar e coleta seletiva, e também dos equipamentos usados na disposição final dos resíduos, ou seja, a instalação física que irá fazer a contenção dos resíduos municipais não reciclados. É necessário ainda apresentar contratos de trabalho ou nomeação por concurso e folhas de pagamento de engenheiro civil, tecnólogo em saneamento, garis, funcionários da unidade de disposição final e motoristas dos veículos supracitados. Por fim, o quesito exige ainda o cadastro nominal dos catadores de lixo.

Ou seja, para atender a esse quesito, é necessária a existência de um aterro sanitário em funcionamento, seja custeado isoladamente ou em consórcio com municípios do entorno, que se cotizariam para manter em funcionamento um aterro sanitário, considerado hoje uma forma eficaz de destinar os resíduos sólidos.

Para atender ao segundo quesito, a implantação da coleta sistemática, é necessário apresentar cronograma de coleta urbana e de lixo hospitalar, além do contrato de prestação de serviço assinado para a execução desse serviço, acompanhado dos custos mensais.

O terceiro quesito, implantação de coleta seletiva exige, além do instrumento normativo (lei, decreto ou portaria) que formalize a atividade no município, a existência efetiva de um plano de coleta seletiva, cadastro dos domicílios beneficiados (mínimo de 10% da população sendo atendida), prova de ações concretas pela inclusão social e produtiva dos catadores de material reciclável (preferencialmente por convênio), fotos do galpão de triagem em

operação, disponibilização de pontos de coleta do lixo reciclável para a comunidade (mínimo de cinco unidades), além de planilha detalhando volume (toneladas/mês) de produção e comercialização (em reais) do resíduo selecionado ou comprovação similar da sustentabilidade econômica da atividade.

O quarto e o quinto quesitos, licenças de instalação e operação válidas para disposição final dos resíduos sólidos, exigem do gestor municipal que sejam apresentadas as licenças respectivas e a lei municipal do contrato de consórcio (se houver), além de esclarecer se os resíduos do município, efetivamente, são reservados para o aterro ou são descartados em lixões.

O processo de aferição dos quesitos do IQM começa com o preenchimento e envio à Sema-CE, até o dia 31 de março de cada ano, do Formulário de Coleta de Dados do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRSU), disponível no site do órgão, acompanhado de documentação comprobatória.

Ainda no primeiro semestre de cada ano, acontecem visitas técnicas de avaliação *in loco*. Na ocasião, os técnicos da Secretaria de Meio Ambiente - SEMA/CE conferem os dados apresentados no formulário, fotografam, fazem georreferenciamento dos lixões e/ou aterros existentes e realizam pesquisas qualitativas junto aos moradores.

Ao final, os dados são enviados ao Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece), órgão que estuda, pesquisa e fornece informações socioeconômicas e geográficas sobre o Estado. Lá, os dados são transformados em estatísticas e apresentados à Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (Sefaz/CE), onde as estatísticas geram informações financeiras que orientam o repasse do percentual referente ao IQM.

Em 2009, primeiro ano de recebimento do ICMS ecológico pelos municípios, o repasse devido pelo atendimento ao IQM foi da ordem de R\$ 19.487.920,78. Em 2013, chegou a R\$ 41.555.429,49 (Ipece, 2014). No entanto, o aumento do volume de dinheiro repassado se deveu ao aumento da arrecadação do ICMS, não porque houve mais ações municipais em prol do meio ambiente e maior atendimento aos quesitos do IQM: o percentual de cumprimento das exigências do IQM tem se mantido o mesmo ou evoluído pouco, na maioria dos municípios que se candidatam ao recebimento do repasse, desde o início do Programa ICMS Ecológico (Ipece, 2014).

O ICMS ecológico ainda é pouco conhecido, muitos gestores municipais não o compreendem devidamente ou não contratam profissionais capacitados para efetivar as ações necessárias¹⁰. Na prática, há pouca informação, conscientização e interesse na satisfação das exigências no tocante à gestão dos resíduos sólidos. Embora a Sema/CE tenha uma ação contínua de investimento técnico, informativo e educativo junto aos gestores municipais e em prol do atendimento aos tópicos do IQM, o resultado em percentuais, mensurado ano a ano é reduzido (Ipece, 2014).

Dos 184 municípios cearenses, apenas 21 (vinte e um)¹¹ podem ser destacados como mais avançados no tocante à política de resíduos sólidos e à satisfação das exigências do ICMS Ecológico. Os demais, principalmente os 100 municípios cearenses que contam com menos de 120 mil habitantes (Censo 2010), formataram planos de gerenciamento de resíduos sólidos, mas não o concretizaram, ou deixaram de atualizá-lo em relação à Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010). Ciente desse cenário, a Sema/CE continua aceitando que os municípios atendam os critérios do IQM sob parâmetros que não coadunam com a atual legislação nacional do setor¹². O objetivo desse descompasso temporário é permitir que mais municípios tenham tempo para a adequação às novas exigências legais, evitando a perda substancial nos repasses, do ponto de vista dos entes municipais interessados.

No ano de 2015, há um saldo positivo: todos os municípios do Estado do Ceará¹³ já contam com coleta regular de lixo – embora o atendimento a apenas 10% dos municípios seja suficiente para

10 Cfr. Leorne Cavalcante, gestor ambiental da Coordenação de Desenvolvimento Sustentável da Secretaria do Meio Ambiente – SEMA do Ceará (órgão estadual criando em substituição ao Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente – CONPAM), em visita *in loco* no mês de junho de 2015.

11 Cfr. Leorne Cavalcante, gestor ambiental da Coordenação de Desenvolvimento Sustentável da Secretaria do Meio Ambiente – SEMA do Ceará (órgão estadual criando em substituição ao Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente – CONPAM), em visita *in loco* no mês de junho de 2015.

12 Cfr. Leorne Cavalcante, gestor ambiental da Coordenação de Desenvolvimento Sustentável da Secretaria do Meio Ambiente – SEMA do Ceará (órgão estadual criando em substituição ao Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente – CONPAM), em visita *in loco* no mês de junho de 2015.

13 Cfr. Leorne Cavalcante, gestor ambiental da Coordenação de Desenvolvimento Sustentável da Secretaria do Meio Ambiente – SEMA do Ceará (órgão estadual criando em substituição ao Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente – CONPAM), em visita *in loco* no mês de junho de 2015.

atender a essa exigência. Já o quesito coleta seletiva tem apresentado evolução: 21 municípios atualmente contam com essa estratégia, contra apenas 5 em 2008, ano da implementação do ICMS Ecológico no Ceará.

Apesar dessa discreta evolução, ainda existem 300 lixões no território cearense e, desde 2005, nenhum novo aterro sanitário foi construído além dos 5 que já existiam. No mesmo passo, ainda são raros os profissionais habilitados para a gestão de resíduos sólidos atuando nos municípios cearenses, e os projetos de reciclagem são pontuais, se limitando a cidades maiores como Fortaleza, Sobral, Eusébio e Crato¹⁴.

Neste ano de 2015, a Sema/CE está estudando o aperfeiçoamento dos parâmetros de aferição do IQM, no sentido de torná-los mais específicos e exigentes, embora ainda adstritos à questão de resíduos sólidos. As próprias autoridades técnicas do órgão estadual de meio ambiente (informação verbal¹⁵) consideram que o detalhamento dos quesitos do IQM precisa ser atualizado e tornado mais rígido, voltado ao cumprimento dos objetivos da política ambiental do Estado do Ceará.

Mesmo com os atuais parâmetros, considerados pouco exigentes, a quantidade e o percentual de atendimento a eles não têm crescido de maneira perceptível (Ipece, 2014). Isso pode ser sinal de que a instituição do IQM e o repasse de valores do ICMS não têm tido sucesso, salvo em algumas exceções, em seu papel de motivadores da ação municipal em prol do meio ambiente.

Essa aparente desconexão entre a iniciativa pública e o resultado efetivo junto às administrações locais vai ao encontro do pensamento de Birnfeld (2013), quando a autora defende a necessidade de que a tributação ambiental seja encarada de forma sistêmica, e não apenas como ferramenta de coação ou incentivo financeiro. Para ela, “é fundamental que a atividade tributária do Estado Socioambiental

14 Cfr. Leorne Cavalcante, gestor ambiental da Coordenação de Desenvolvimento Sustentável da Secretaria do Meio Ambiente – SEMA do Ceará (órgão estadual criando em substituição ao Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente – CONPAM), em visita *in loco* no mês de junho de 2015.

15 Cfr. Leorne Cavalcante, gestor ambiental da Coordenação de Desenvolvimento Sustentável da Secretaria do Meio Ambiente – SEMA do Ceará (órgão estadual criando em substituição ao Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente – CONPAM), em visita *in loco* no mês de junho de 2015.

ultrapasse os limites meramente fiscais e se converta como política socioeconômica por parte do Estado” (BIRNFELD, 2013, p. 81).

NOTAS CONCLUSIVAS

É possível aventar justificativas para o aparentemente tímido sucesso do ICMS ecológico e seus quesitos de satisfação no contexto do Estado do Ceará, mas uma causa concreta só poderá ser identificada após estudo junto aos próprios municípios envolvidos. Esse estudo, principalmente no tocante ao impacto financeiro do repasse junto às realidades locais, ainda não foi realizado pelos órgãos ligados ao setor, no estado do Ceará¹⁶.

Não é improvável que os gestores municipais se sintam desencorajados a imobilizar parte do -normalmente escasso- capital municipal para investir em ações ambientais e atender a um índice de aferição que, se satisfeito, renderá aos cofres públicos apenas 2% do montante rateável a partir do ICMS.

Para dar um exemplo do volume de capital necessário para que os critérios ambientais de repasse do ICMS sejam integralmente atendidos e da capacidade financeira da maioria dos municípios cearenses, a instalação e todo o ciclo de operação de um aterro sanitário de pequeno porte, que corresponde apenas ao primeiro quesito de satisfação do índice ambiental, custa mais de R\$ 52.000.000,00 (cinquenta e dois milhões de reais) (FGV, 2008, p.13). Já o repasse individual por conta do ICMS Ecológico - a partir do critério Meio Ambiente- feito em 2013 para forte maioria dos municípios cearenses não ultrapassou R\$ 189.315, 51 (Ipece, 2014).

Isso quer dizer que, em cálculos grosseiros, cada município precisaria reservar mais de 275 anos de repasse do ICMS Ambiental para poder, individualmente, instalar um aterro sanitário de pequeno porte em seu território. Mesmo que se considere a hipótese do consórcio, 5 municípios, por exemplo, precisariam economizar 55 anos de repasse do IQM antes de se habilitarem financeiramente para a empreitada. De fato, como já mencionado anteriormente, desde a criação do ICMS Ecológico nenhum novo aterro sanitário foi

16 Cfr. Leorne Cavalcante, gestor ambiental da Coordenação de Desenvolvimento Sustentável da Secretaria do Meio Ambiente – SEMA do Ceará (órgão estadual criando em substituição ao Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente – CONPAM), em visita *in loco* no mês de junho de 2015.

posto em funcionamento do Estado do Ceará. A matriz de manejo dos resíduos sólidos ainda é o lixão a céu aberto.

Tendo em vista que os alcaides só têm 4 anos de legislatura (salvo reeleição) e pouquíssima verba disponível, fica claro que o investimento em equipamentos ambientais, embora louvável e necessário do ponto de vista ecológico, oferece pouco potencial atrativo para os gestores.

Essa discricionariedade da Administração Pública pode facilitar a prática de *“lobby verde”* e maquiagem a responsabilidade socioambiental dos municípios, utilizando a questão ecológica como meio de arrecadação para outros fins, já que o repasse feito pelo critério ambiental, qualquer que seja ele, como regra, tem sido revertido para outras necessidades.

Como os municípios têm liberdade na escolha da alocação do ICMS para qualquer área da administração pública local, se verifica na prática que o investimento ambiental não empolga os alcaides cearenses, que preferem construir escolas, estradas, poços profundos e outras obras de mais visibilidade e retorno, financeiro ou eleitoral.

Depreende-se, a partir da investigação, que o ICMS Ecológico tenha se tornado, na visão dos municípios recebedores, um mero repasse de verbas, sem ligação direta ou necessária com possíveis ações em prol do meio ambiente. É possível que o desencaixe entre a realidade local e a exigência legal - aliado à falta de informação e ao volume de investimento necessário para a quitação dos critérios do IQM - seja fator de desestímulo para os gestores municipais. Desse modo, talvez seja preferível, na visão dos administradores públicos, alocar investimentos em outras áreas. Educação e Saúde, por exemplo, representam percentuais maiores do rateio relativo ao ICMS e têm impacto mais sensível no cotidiano dos eleitores municipais e suas famílias, o que talvez atraia mais interesse dos alcaides cearenses.

Talvez a adesão ao IQM possa aumentar a partir de políticas mais sensíveis às particularidades municipais. É possível que colocar em prática estratégias que se pautem pelas realidades e demandas regionais - como a reanálise dos critérios de rateio do ICMS ecológico, programas de conscientização dos gestores e a abertura de canais de créditos a juros subsidiados para as iniciativas quesitadas pelo índice ambiental - aumente o percentual de adesão e cumprimento do IQM.

Fato é que, hoje, a existência do ICMS Ecológico não tem representado, salvo raras exceções, um incentivo à concretização de políticas ambientais efetivas nos municípios cearenses. É provável que a pouca efetividade se deva aos próprios critérios de repasse, ao exigirem ações que, num primeiro momento, estão distantes das possibilidades e realidades locais.

REFERÊNCIAS

AUMOND, Juarês José. Desenvolvimento sustentável: realidade ou utopia? *Revista de Estudos Ambientais*. Blumenau: FURB / IPA, v. 1, n. 2, pp. 5-11, maio/ago. 1999.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva; PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. O ICMS como instrumento de direção social. In XVI Congresso Nacional/ PUC Minas - Belo Horizonte, 2007, pp. 3955-3975. Disponível em <http://conpedi.org.br/manuel/arquivos/anais/bh/germana_parente_neiva_belchior2.pdf>. Acesso em 15 abr. 2017.

BIRNFELD, Liane Francisca Hüning. *A extrafiscalidade nos impostos brasileiros como instrumento jurídico-econômico de defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado*. 2013. 299 fl. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS, Porto Alegre.

BRASIL. *Código Tributário Nacional*. In *Vade Mecum*. São Paulo: Saraiva, 2014. 1904p.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. In *Vade Mecum*. São Paulo: Saraiva, 2014. 1904p.

BRUNO, Artur. A gestão do meio ambiente no Ceará. In MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado (Coord.); CAÚLA, Bleine Queiroz et al. (Org.). *Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional*, v.6. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, pp. 99-115.

BULZICO, Bettina, A. A. *O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: origens, definições e reflexos na ordem constitucional brasileira*. 2009. 236 fl. Dissertação (Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia). Faculdades Integradas do Brasil, Curitiba.

CARSON, Rachel. *Primavera silenciosa*. São Paulo: Gaia, 2010.

CARVALHO, Paulo de B. *Curso de direito tributário*. 6ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

CAÚLA, Bleine Queiroz. *A lacuna entre o direito e a gestão do ambiente: os 20 anos de melodia das agendas 21 locais*. Premius: Fortaleza, 2012.

CEARÁ. Decreto nº 29.306, de 5 de junho de 2008. *Dispõe sobre os critérios de apuração dos índices percentuais destinados à entrega de 25% (vinte e cinco por cento) do icms pertencente aos municípios, na forma da lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996, alterada pela lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007, e dá outras providências*. Disponível em <http://www.fortaleza.ce.gov.br/emlurb/decreto-ndeg-29306-de-05-de-junho-de-2008>. Acesso em 15 abr. 2017.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. *Características da população e dos domicílios: resultados do universo*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

COSTA, L.O.; PAIVA, W.L. *Memória de cálculo dos coeficientes de distribuição do ICMS municipal 2010*. Fortaleza: IPECE, 2009 (Nota Técnica n. 39).

FGV. *Estudo sobre os aspectos econômicos e financeiros da implantação e operação de aterros sanitários – Relatório final*. 2008. Disponível em <<http://www.abetre.org.br/biblioteca/publicacoes/publicacoes-abetre/FGV%20-%20Aterros%20Sanitarios%20-%20Estudo.pdf>>. Acesso em 15 abr. 2017.

GEORGESCU-ROEGEN, N. *The entropy law and the economic process*. Cambridge, USA. Londres: Harvard University Press, 1971.

IBGE. *CENSO DEMOGRÁFICO 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

IPECE, 2014. *Memória de cálculo dos coeficientes de distribuição do icms municipal 2014*. Disponível em <http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/notas_tecnicas/NT_56.pdf>. Acesso em 15 abr. 2017.

JACCOUD, Cristiane Vieira. Tributação ambientalmente orientada: instrumento de proteção ao meio ambiente. In *XV Congresso Nacional do CONPEDI/UEA – Manaus, 2006*. Disponível em <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_tribut_cristiane_v_jaccoud.pdf>. Acesso em 15 abr. 2017.

JACKSON, Tim. *Prosperidade sem crescimento. Economia para um planeta finito*. Lisboa: Tinta da China, 2013.

LOUREIRO, Wilson. *ICMS Ecológico, uma experiência brasileira de pagamentos por serviços ambientais*. São Paulo: Fundação SOS Mata Atlântica, 2008.

LASZLO, Ervin. *Macrotransição: o desafio para o terceiro milênio*. São Paulo: Axis Mundi, 2001.

LOVINS, L. Hunter; COHEN, Boyd. *Capitalismo climático: liderança inovadora e lucrativa para um crescimento econômico sustentável*. Trad. Claudia Gerpe Duarte e Eduardo Gerpe Duarte. São Paulo: Cultrix, 2013.

NATURE CONSERVANCY. *ICMS Ecológico – Atualização 2015*. Disponível em <<http://www.icmsecologico.org.br/site/>>. Acesso em 15 abr. 2017.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues. *Direito tributário e meio ambiente*. 2ª. ed. São Paulo: Renovar, 1999.

PENTINAT, Susana Borrás. Análisis de la contribución del paradigma de desarrollo sostenible a la justicia ambiental, económica y social. In MARTINS, Dayse Braga (Org.) et. al. *Diálogo ambiental, constitucional e internacional*, v. 2. Fortaleza: Premium, 2014, pp. 29-81.

RIBEIRO. M. A. O Princípio protetor recebedor para preservar um bem natural. *Revista Eco 21*, Rio de Janeiro, 1998. Disponível em <www.ida.org.br/ARTIGOS/principioproteotr.html>. Acesso em 15 abr. 2017.

SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias. Verdes são também os direitos do homem (publicismo, privatismo e associativismo no direito do homem). In *Studia Iuridica*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra: Coimbra, n. 40, 1999.

YOSHIDA, C. Y. M. A Efetividade e a eficiência ambiental dos instrumentos econômico-financeiros e tributários. Ênfase da prevenção. A utilização econômica dos bens ambientais e suas implicações. In TÔRRES, H. T. (Org.). *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005. pp. 552-570.

DIREITOS HUMANOS E MEIO AMBIENTE: AVANÇOS E CONTRADIÇÕES DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL BRASILEIRO E A aGENDA INTERNACIONAL

Bárbara Pincowska Cardoso Campos

Mestre em Direito pela Universidade de Brasília (2014); bacharel em Relações Internacionais (UnB, 2005) e bacharel em Direito (Centro Universitário de Brasília, 2011); Pesquisadora do Grupo de Pesquisa “Crítica e Direito Internacional” da UnB; Professora de Relações Internacionais da Universidade Católica de Pereira, Colômbia.

Márcia Muchagata

Ph.D. em Estudos do Desenvolvimento e M.Sc. em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento (ambos pela University of East Anglia, Inglaterra); Engenheira Agrônoma (USP), membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, Assessora de Comunicação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

1. INTRODUÇÃO

Proteção do meio ambiente, promoção dos direitos humanos e desenvolvimento sustentável, temáticas cada vez mais entrelaçadas, passaram a ocupar lugar de destaque nas agendas nacional e internacional nos últimos anos. Embora a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) tenha sido silenciosa, à época, quanto ao direito humano ao meio ambiente, falar em direito a um meio ambiente saudável é uma das faces do direito à saúde e a um padrão de vida digno e adequado, para citar alguns. Por outro lado, o pleno gozo e a garantia dos direitos humanos só são possíveis em um contexto ambiental sadio. Portanto, é clara a inter-relação e interdependência entre esses direitos, que são princípios fundamentais a permear o campo da proteção dos direitos humanos.

Alinhada a essa conexão entre proteção ambiental e direitos humanos, tem ganhado cada vez mais espaço, nas últimas décadas, a agenda em prol do desenvolvimento sustentável: unir as dimensões social, econômica e ambiental tornou-se um dos principais desafios

desse século. E esse desafio produziu reflexos na arquitetura internacional e doméstica.

No âmbito das Nações Unidas, as preocupações em torno de um crescimento socioeconômico inclusivo e ambientalmente equilibrado ganharam nova roupagem com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, lançados no final de 2015, como se verá ao longo desse artigo.

Já quanto ao Brasil, o país sempre assumiu papel importante nessa agenda. Desde o início do ciclo de conferências das Nações Unidas nessa matéria, se reconhece a liderança brasileira no debate sobre meio ambiente, direitos humanos e desenvolvimento sustentável. A decisão por sediar duas dessas conferências, por exemplo, evidencia essa posição estratégica assumida. Por outro lado, o país, até então, também se destacava pelos resultados das políticas públicas adotadas nessa área. Redução da fome, da pobreza, crescimento econômico, diminuição do desmatamento e da emissão de gases poluentes eram exemplos a comemorar internamente e a inspirar outros países.

No entanto, paradoxalmente, o modelo de desenvolvimento brasileiro tem deixado marcas negativas. Violações aos direitos de povos indígenas, impactos sociais e ambientais adversos causados pela construção de grandes obras de infraestrutura, dentre outros, levam o país a figurar no banco dos réus nas principais instâncias internacionais de proteção dos direitos humanos. São os avanços e as contradições desse modelo que se pretendem explorar nas linhas que se seguem desse artigo.

2. O PROTAGONISMO BRASILEIRO NA ÁREA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Equidade, justiça social e ambiental estão no cerne do debate sobre desenvolvimento e meio ambiente desde o início dos anos 70. O direito a um ambiente saudável como um direito humano fundamental foi inicialmente proposto na Conferência de Estocolmo, em 1972. O princípio primeiro da Declaração de Estocolmo, considerada o marco zero da proteção ambiental no campo dos direitos humanos, assim anunciava:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna

e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras.

É fato que, da leitura desse princípio, não há uma declaração explícita ao direito a um meio ambiente saudável. No entanto, o enunciado faz referência clara a direitos civis, políticos e econômicos, ao dar destaque à liberdade, à igualdade e a condições de vida dignas. A perspectiva dada pela Declaração de Estocolmo põe a proteção ambiental como um pré-requisito para o gozo e exercício dos direitos humanos. Desde então, os tratados e jurisprudência internacionais têm incluído e interpretado de forma abrangente a inter-relação e interdependência entre esses direitos.

No plano internacional, tradicionalmente o Brasil tem ocupado um papel de protagonista nas arenas que tratam do desenvolvimento sustentável. Em 1992, o país sediou a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Rio-92 (Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992), e trabalhou arduamente por resultados concretos desse evento, empenhando-se para que a reunião contasse com um grande número de chefes de Estado, o que, de fato, aconteceu: delegações de 172 países e 108 Chefes de Estado ou de Governo estiveram presentes a esse encontro (LAGO, 2006).

Durante a Rio-92, foram adotadas três grandes convenções, negociadas nos anos anteriores e que se tornaram chave para o tratamento de mudanças climáticas e de diversidade biológica: a Convenção sobre Diversidade Biológica, relativo à proteção da biodiversidade; a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos efeitos da seca, tratando da redução da desertificação; e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, afeto a mudanças climáticas globais. O encontro gerou também a Declaração de Princípios sobre Florestas, um plano de ação conhecido como a Agenda 21, bem como a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Esse último documento, a Declaração do Rio, veio confirmar o ambiente saudável como um dos componentes para o gozo e exercício dos direitos humanos. Com o conceito de desenvolvimento sustentável já bem mais estabelecido do que em 1972, essa Declaração estabelece que o direito ao desenvolvimento das nações deva ser exercido de modo a que sejam atendidas equitativamente as necessidades do desenvolvimento e de meio ambiente (Princípio

3º), situando a erradicação de pobreza como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável (Princípio 5º). É interesse notar ainda que um dos princípios da Declaração – o Princípio 10 – destaca esse vínculo também em termos procedimentais, ao estabelecer que “a melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos”, garantindo o acesso à informação e a procedimentos judiciais e administrativos efetivos em matéria ambiental. A Conferência consagrou a noção de desenvolvimento sustentável que se afirmaria nos anos seguintes, interligando as dimensões do econômico, social e ambiental.

A Rio-92 concluiu e legitimou as negociações das convenções e acordos, e deu força política para o multilateralismo impulsionar a agenda do desenvolvimento sustentável. Os resultados dessa Conferência fizeram a temática ambiental um eixo fundamental para as questões sobre o desenvolvimento nos anos seguintes.

O papel do Brasil como protagonista, tanto nas negociações sobre desenvolvimento sustentável, quanto mais especificamente na questão do clima, é decorrente de diversos fatores. Em primeiro lugar, o esforço diplomático do Brasil fez o país se tornar uma ponte entre as nações desenvolvidas e em desenvolvimento. A política externa adotada pelo país, especialmente a partir de 2003, buscou contribuir para a construção de um novo modelo de desenvolvimento global inclusivo e sustentável, reforçando a participação dos países do sul nas decisões globais e conclamando os países desenvolvidos a cumprir sua parte. Trata-se de uma política que pontuava, a partir de exemplos internos, novas possibilidades e responsabilidades aos países emergentes, mantendo-se na vanguarda das posições e, ao mesmo tempo, trabalhando fortemente em busca de consensos. Não à toa a posição do Brasil nos temas ambientais e desenvolvimento sustentável sempre buscou agregar aos documentos finais, em diversos trechos, a frase “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”.

Outro ponto a considerar foi a capacidade de inovação e ousadia de determinadas propostas, como o posicionamento brasileiro na 15ª Conferência das Partes da Convenção da ONU sobre Mudanças Climáticas (COP15) em 2009, na cidade de Copenhague, quando o país assumiu uma meta voluntária de reduzir entre 36,1% e 38,9% das suas emissões de gases do efeito estufa projetadas até 2020¹. Por

1 Cf. UNITED NATIONS FRAMEWORK ON CLIMATE CHANGE. Brazil information on Appendix 2 of the Copenhagen Accord. Disponível em <<https://>

fim, o Brasil avançou em diversas frentes, mostrando que é possível o alcance simultâneo de metas na área ambiental e na área social.

Em 2012, o Brasil volta a sediar uma grande conferência na área de desenvolvimento sustentável, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – a Rio+20², em um momento que o país é uma verdadeira vitrine de experiências bem-sucedidas em diversas frentes.

3. O BRASIL ÀS VÉSPERAS DA RIO+20

Estudos apontam que o Brasil foi capaz de combinar crescimento sustentável com inclusão social e avanços ambientais em um contexto de estabilidade política e fortalecimento do arcabouço legal e institucional (BRASIL, 2012). O Brasil que sediou a Rio-92 era, de fato, bastante diferente do que se mostrava na Rio+20:

Enquanto, à época [1992], [o Brasil] enfrentava graves obstáculos nos três pilares – imensa desigualdade no pilar social, paralisia econômica, acoplada a elevados índices de inflação, e destruição da floresta amazônica –, o Brasil de hoje [de 2013] destaca-se por progressos nesses mesmos três pilares: diminuição da desigualdade, crescimento e estabilidade econômicos, e diminuição notável do desmatamento da Amazônia (LAGO, 2013).

Uma das conquistas mais importantes naquele momento foi, sem dúvida, a diminuição da pobreza no país. A extrema pobreza e a pobreza³ apresentaram uma queda apreciável a partir de 2003, ritmo que se manteve até 2014. Considerando um intervalo mais amplo (a partir de 1992), a extrema pobreza passou de 13,5% em 1992 a 2,5% em 2014, e a pobreza, de 31% a 7%, respectivamente. Em termos absolutos, esses dados significam que o número de pessoas em situação de extrema pobreza diminuiu de 19,6 milhões a 5,1 milhões no período, já o de pessoas pobres passou de 45,2 milhões para 15,1

unfccc.int/files/meetings/cop.../brazilphaccord_app2.pdf>. Acesso em 11 maio 2017.

2 A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, foi realizada de 13 a 22 de junho de 2012, na cidade do Rio de Janeiro. Ficou conhecida como Rio+20 por marcar os vinte anos de realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92).

3 Em junho de 2011, as linhas de pobreza e extrema pobreza foram estabelecidas em R\$ 70,00 e R\$ 140,00 per capita, respectivamente.

milhões entre 1992 e 2014 (BRASIL, 2016). Nessa matéria, o Brasil se destacou, inclusive, por haver cumprido e superado a meta dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) em relação à redução da pobreza (IPEA, 2014). Nos anos anteriores à Rio +20, portanto, o cenário era de melhorias nos indicadores relacionados à pobreza. Por exemplo, comparando ao ano anterior (2011), em janeiro de 2012 a renda média tinha crescido 2,7% e a taxa de pobreza, reduzido 7,9% (BRASIL, 2012).

Esses resultados se produziram graças a um conjunto de políticas públicas, que incluem o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo, o Programa Bolsa Família⁴. O dinamismo do mercado de trabalho, o crescimento do emprego e a política de valorização do salário mínimo também foram catalizadores da mobilidade dos grupos mais pobres para segmentos mais elevados.

Por outro lado, apesar do crescimento econômico, o Brasil conseguiu diminuir as suas emissões de gases de efeito estufa, como havia se proposto, principalmente em função da drástica diminuição do desmatamento. Depois da segunda maior alta no desmatamento em 2004, o Brasil adotou um conjunto de medidas para controlar o desmatamento na Amazônia. O desmatamento nessa região foi-se reduzindo de forma constante, chegando em 6.238 km² em 2011 (BRASIL, 2012).

Ao mesmo tempo, os avanços na área de pesquisa e produção agrícola permitiram que a produção de *commodities* agrícolas continuasse aumentando. Esse sucesso teve reconhecimento internacional⁵. Em 2009 a meta de redução de emissões de CO² alcançou status legal, com a aprovação da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional sobre a Mudança de Clima.

Outro ponto importante que faz do país uma referência em desenvolvimento sustentável é a composição da matriz energética,

4 O Programa Bolsa Família é um programa de transferência condicionada de renda, centrado em famílias pobres e extremamente pobres. Tem como propósito combater a fome e a miséria, através da transferência de benefícios financeiros pagos diretamente às famílias, condicionado a que se cumpram determinadas contraprestações nas áreas de saúde, educação e assistência social. Em 2016 o Programa alcançou cerca de 14 milhões de famílias.

5 Cf. Brazil Leads World in Reducing Carbon Emissions by Slashing Deforestation. Disponível em <<http://news.nationalgeographic.com/news/2014/06/140605-brazil-deforestation-carbon-emissions-environment/>>. Acesso em 11 maio 2017.

com 45% oriunda de fontes renováveis, ao passo que a média mundial é de 20%. Além disso, merece destaque o aumento da produção agrícola no país simultaneamente à expansão das áreas protegidas. Em 2012, às vésperas da Rio +20, estudo do Ministério da Fazenda indicava que as áreas protegidas no país correspondiam a um total de 2.635.912 km², sendo 1.539.416 km² de unidades de conservação federais e estaduais e 1.096.497 km² de áreas indígenas – uma área maior do que o território mexicano (BRASIL, 2012). Atualmente mais de 10% do território brasileiro é ocupado por unidades de conservação⁶ e aproximadamente 12,2% são terras indígenas⁷.

Além disso, o reconhecimento do direito ao território de populações indígenas e de outras populações tradicionais, como os territórios quilombolas, são direitos constitucionais.⁸ Esse reconhecimento, resultado de muitas lutas, em que pese ainda a existência de muitos territórios em disputa, representa um cenário muito diferente do vivenciado em outros países em desenvolvimento. As Nações Unidas reconhecem o progresso que houve neste campo na América Latina, mas indicam que em muitos países, em particular na África e na Ásia, ainda há leis que favoreceram a passagem de territórios tradicionais para empresas privadas.⁹

4. A RIO+20 E OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

É nesse contexto de protagonismo brasileiro que os Estados se reúnem novamente no Rio de Janeiro em 2012 para discutir o que poderia ser feito para que esses direitos fundamentais fossem efetivados para todos. A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – a Rio+20 foi a maior conferência já

6 Conforme divulgado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), cf. Governo quer aumentar número de UCs em 2017. Disponível em <<http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/8654-governo-pretende-aumentar-numero-de-ucs>>. Acesso em 11 maio 2017.

7 Conforme indicado pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), cf. <<http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoes/demarcacao-de-terras-indigenas>>. Acesso em 11 maio 2017.

8 O direito dos quilombolas ao território está previsto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

9 Cf. HUMAN RIGHTS COUNCIL. Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous lands. A/HCR/33/42. 11 ago 2016. Disponível em <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/SRIndigenousPeoples/Pages/AnnualReports.aspx>>. Acesso em 11 maio 2017.

realizada pelas Nações Unidas e contou com a presença de Chefes de Estado e de Governo de 193 países (LAGO, 2013), além de representantes da sociedade civil. Pretendeu ser um pacto global de ações para alcançar um crescimento inclusivo, respeitando os limites ambientais do planeta.

A erradicação da pobreza permaneceu no centro do debate dos compromissos assumidos pelos Estados, alinhada à proteção e garantia dos direitos humanos. O documento final da Rio +20, “O Futuro que Queremos”, reafirmou a importância do respeito pelos direitos humanos, incluindo o direito ao desenvolvimento, a um padrão de vida adequado, à alimentação e à água, à igualdade de gênero, ao Estado de direito, de forma a que se construam sociedades mais justas, equitativas e inclusivas. Esses resultados, indubitavelmente, deram força à Declaração Universal dos Direitos Humanos e às outras convenções internacionais relativas a direitos humanos.

Muitas foram as críticas que surgiram, à época, sobre os resultados da Conferência, tidos como aquém dos desejados¹⁰. No entanto, um dos grandes marcos da Rio+20 foi o estabelecimento de um processo negociador para a criação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). O Brasil foi um dos países que esteve à frente dessa proposta desde os eventos preparativos da Conferência:

Em abril de 2011, o Brasil decidiu introduzir na agenda das negociações essa ideia [a criação de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável], que tinha sido apresentada originalmente no Painel de Alto Nível sobre Sustentabilidade Global, grupo de personalidades convidadas pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, que trabalhou em paralelo ao processo regular da Conferência [...]. O objetivo do Brasil era incorporar as discussões em torno dos ODS ao processo

10 O documento final da Conferência provocou fortes críticas da sociedade civil. O representante do grupo de Organizações Não Governamentais (ONGs), na sessão plenária ocorrida em 20 de junho, chegou a solicitar que a frase “com plena participação da sociedade civil” fosse retirada do texto. Mencionou ainda que mais de 1.000 ONGs e indivíduos assinaram uma petição rechaçando o documento final, chamada de “O futuro que não queremos”. Cf. Statement 1st Plenary Meeting Major Group NGOs. Disponível em <<https://sustainabledevelopment.un.org/rio20/statements>>. Acesso em 11 maio 2017. Sobre a petição, cf. The Future We Don't Want. Disponível em <<http://www.ipetitions.com/petition/the-future-we-dont-want/>>. Acesso em 11 maio 2017.

preparatório, de maneira que estas fossem refletidas nas contribuições nacionais a serem apresentadas em novembro de 2011, dando legitimidade à sua inclusão, pelo Secretariado, na minuta inicial do documento negociador [...]. (LAGO, 2013).

A Conferência Rio+20 definiu um claro mandato para que se desenvolvesse, de forma coletiva e participativa, um conjunto de objetivos e metas para o desenvolvimento sustentável para além de 2015. Para tanto, partia-se do extraordinário sucesso dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), mas com uma agenda mais ampla, que buscasse equilibrar as três dimensões do desenvolvimento sustentável – a social, econômica e ambiental. Além disso, esses eram desafios postos para todos os países, desenvolvidos e em vias de desenvolvimento, o que deu mais envergadura a essa nova agenda quando comparada às metas dos ODMs. “Ações orientadas, concisas e de fácil compreensão”, de natureza global e universalmente aplicáveis a todos, foi o chamado a inspirar a construção dos novos Objetos do Desenvolvimento Sustentável.

O Brasil, mais uma vez, desempenhou papel importante no processo negociador, tendo participado dos principais espaços institucionais criados no pós Rio+20 para essa discussão¹¹. Chegou a criar um mecanismo interno de coordenação, no formato de Grupo de Trabalho Interministerial, composto pelos Ministros de Estado das Relações Exteriores, do Meio Ambiente, da Fazenda, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e pelo Ministro-Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, o que dá mostras do posicionamento estratégico que se pretendeu construir.

A nova agenda foi oficialmente adotada pelos Chefes de Estado e de Governo na Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável 2015, ocorrida em Nova York, em setembro daquele ano, às vésperas da abertura da 70ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Acordada pelos 193 Estados membros da ONU, nasce, então a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, materializada em uma Declaração, 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e suas respectivas metas (169 metas), uma seção sobre meios de implementação e uma renovada parceria mundial, além de um mecanismo para avaliação e acompanhamento.

11 Grupo de Trabalho Aberto sobre Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; Comitê Intergovernamental de Peritos sobre Financiamento de Desenvolvimento Sustentável.

Em breve síntese, esses 17 ODS se propõem a erradicar a pobreza e a fome, promover a saúde e a educação de qualidade, a igualdade de gênero, garantir o acesso à água, ao saneamento e à energia sustentável e limpa (ODS 1 a 7). Pretendem ainda promover políticas orientadas ao crescimento econômico e o emprego decente, a industrialização sustentável e a melhoria da infraestrutura, cidades sustentáveis, reduzir as desigualdades, implementar padrões de consumo e produção sustentáveis (ODS 8 a 12). Combater a mudança climática e seus impactos e conservar os ecossistemas marinhos e terrestres são também preocupações contempladas (ODS 13 a 15). E, por fim, mas não menos importante, construir sociedades pacíficas e justas e parcerias globais em prol de todas as metas são os lemas dos ODS 16 e 17.

Assim, esses ODS formam um conjunto integrado e indivisível de compromissos globais para o desenvolvimento sustentável, ancorados no crescimento econômico sustentado e inclusivo, com desenvolvimento social e proteção ambiental. Suas metas são acompanhadas por indicadores, mas que tomam em consideração também as condições de cada país. Mais do que isso, os ODS buscam concretizar direitos humanos de todos. Igualdade e não discriminação são os princípios a inspirá-los e ocupam o coração dessa agenda, tal como afirmou o Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos¹².

A liderança assumida pelo Brasil na construção dessa agenda também pode ser explicada pelas contribuições oferecidas em termos de políticas públicas. Naquela ocasião, por exemplo, o Brasil comemorava a saída do Mapa Mundial da Fome produzido pela FAO, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura. De 2002 a 2013, havia diminuído em 82% a população de brasileiros tidos em situação de subalimentação (FAO, 2014), o que tornava o Brasil uma grande inspiração para os países em desenvolvimento¹³.

12 Cf. "An agenda for Equality", discurso proferido por Zeid Ra'ad Al Hussein, Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos, nos diálogos interativos da Cúpula para adoção da agenda de desenvolvimento pós-2015 (25 de setembro de 2015, Nova York). Disponível em <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16514&LangID=E>>. Acesso em 11 maio 2017.

13 O relatório mostra que o Indicador de Prevalência de Subalimentação passou de 10,7% em 1990 para um nível abaixo de 5% em 2014, patamar abaixo do qual a organização considera que um país superou o problema da fome.

O país entrava na agenda dos ODS com algumas metas definidas já previamente alcançadas, como aquela relativa ao combate à pobreza. A meta 1.1 dos ODS prevê que até 2030 seja erradicada a pobreza para todas as pessoas em todos os lugares, atualmente medida como pessoas vivendo com menos de U\$\$ 1,25 ao dia. No caso do Brasil, a trajetória de queda da pobreza e da extrema pobreza atinge o mais baixo valor já registrado no país em 2014, de 2,5%. Para o Banco Mundial (2014), abaixo de 3% a pobreza pode ser considerada erradicada.

Com a adoção da Agenda 2030 pela ONU, todas as suas agências passam a trabalhar para o alcance de seus objetivos. Assim como a ONU, outros organismos multilaterais, como o Banco Mundial e até mesmo o Fundo Monetário Internacional, passam a adotar a Agenda 2030 como referência em seus programas. Na esfera nacional, por meio do Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016, foi lançada uma Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com participação de representantes de diversos ministérios, das unidades federativas e da sociedade civil, para elaborar o plano de alcance das metas, desenhar as estratégias e monitorar os resultados dos ODS no Brasil.

5. PROTAGONISMO EM XEQUE: AS CONTRADIÇÕES DO MODELO BRASILEIRO

Em que pesem os compromissos assumidos no âmbito internacional e a verdadeira ambição brasileira de fazê-los cumprir, os avanços reais, seja no combate à pobreza, na garantia de direitos territoriais e na proteção ao meio ambiente, sempre foram marcados por diversas contradições.

Morte de lideranças ambientais

A expansão do agronegócio no Brasil e a realização de grandes obras de infraestrutura, em particular na Amazônia, em diversos momentos ameaçaram ou desrespeitaram esses direitos. Relatório da organização não-governamental Global Witness, com dados de 2014, informava que mais de 50% das mortes de ativistas ambientais em todo o mundo ocorreram no Brasil. Das 29 vítimas, quatro eram indígenas, um dos grupos mais afetados por conflitos ambientais na América Latina (GLOBAL WITNESS, 2015).

A Relatora Especial das Nações Unidas sobre Direito dos Povos Indígenas também apontou sérias preocupações em relação a violações aos direitos dos povos indígenas no Brasil, principalmente quanto à violência, ameaças e morte de lideranças indígenas. Em seu relatório final apresentado ao Conselho de Direitos Humanos em agosto de 2016, considerou alarmantes os ataques e assassinatos que, frequentemente, acontecem como represálias a direitos conquistados por comunidades indígenas relacionados ao reconhecimento de suas terras ancestrais, após longos processos de espera.¹⁴

Dificuldades na delimitação e demarcação de terras indígenas

Embora a Constituição brasileira garanta aos povos indígenas a posse e plena gestão de suas terras, de acordo a suas crenças e tradições (art. 231), o Brasil tem enfrentado vários obstáculos nos processos envolvendo o reconhecimento e demarcação desses territórios, em função de fortes interesses políticos e econômicos, o que faz dessas terras palco de inúmeros conflitos.

É o que acontece, por exemplo, no caso do povo indígena Xucuru, com população estimada em 7000 indígenas, da região do agreste de Pernambuco. O caso está em análise pela Corte Interamericana de Direitos Humanos desde março de 2016. É a primeira vez em que o Brasil é julgado por esse tribunal por violações a direitos dos povos indígenas.¹⁵

As entidades que provocaram o sistema interamericano de direitos humanos¹⁶ alegam violações ao direito à propriedade coletiva desse povo indígena pela demora no processo de reconhecimento e delimitação de suas terras e territórios ancestrais, e pela falta de regularização total desses territórios. Foi um processo administrativo que demorou mais de 16 anos (1989-2005), e que, embora

14 Cf. HUMAN RIGHTS COUNCIL. Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples on her mission to Brazil. A/HCR/33/42/A. 08 ago 2016. Disponível em <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/33/42/Add.1>. Acesso em 11 maio 2017.

15 A Corte Interamericana de Direitos Humanos é a instância judicial da Organização dos Estados Americanos (OEA) responsável pela garantia do cumprimento das obrigações contraídas pelos Estados na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969).

16 São elas: o Movimento Nacional de Direitos Humanos/Regional Nordeste, o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP) e o Conselho Indigenista Missionário (CIMI).

formalmente concluído, ainda não lhes foi garantida a posse tranquila por dificuldades para o despejo de ocupantes não indígenas (CIDH, 2015). Embora se tenham indenizado e retirado da área grande parte desses ocupantes, ainda permanecem não indígenas nessas terras, em razão de ações judiciais pendentes (CIDH, 2015). Por isso, também são apontadas violações aos direitos a garantias judiciais e proteção judicial, não apenas pela demora nesses processos de reconhecimento, mas também pela demora em resolver ações civis iniciadas sobre parte dessas terras.

O histórico de luta pelo reconhecimento e demarcação dessas terras resultou também na morte de cinco indígenas, inclusive do chefe do povo Xucuru, de representante da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), além de ameaças sofridas por outras lideranças (CIDH, 2015). Os fatos relatados nesse caso expõem, assim, as fragilidades do modelo de desenvolvimento brasileiro: um processo de demarcação de terras indígenas que se arrastou por anos, em um contexto marcado pelo assassinato de várias lideranças indígenas e seus defensores, e com inúmeros obstáculos para o despejo das pessoas não indígenas.¹⁷

Se a Corte Interamericana encontrar violações aos direitos desse povo indígena à luz da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, deverá o Estado brasileiro responder pelas consequências dessas violações. Qualquer conduta do Estado que resulte em violação de seus compromissos internacionais assumidos (como é o caso do Brasil por ser Estado Parte da Convenção Americana), faz nascer a obrigação de reparar. Essa é, aliás, uma norma geral, consuetudinária, um princípio clássico de Direito Internacional e que, no campo dos direitos humanos, tem ainda maior importância, pois representa um verdadeiro instrumento de acesso à justiça para as vítimas. E a Corte Interamericana de Direitos Humanos já desenvolveu rica e vasta jurisprudência em matéria de reparações (CAMPOS, 2013).

Os impactos socioambientais de grandes obras de infraestrutura

A matriz energética no Brasil, oriunda de fontes renováveis e que ajuda a evitar as emissões causadas por fontes energéticas ligadas ao petróleo e ao carvão, é resultado de um grande investimento em hidrelétricas. Embora a maior demanda por energia elétrica esteja

17 Até a data de conclusão desse artigo (maio 2017), a Corte Interamericana de Direitos Humanos não havia emitido sentença de mérito sobre o caso.

no centro-sul do país, o potencial energético dessa região já está quase completamente exaurido, o que deu lugar a que novos projetos fossem desenvolvidos, especialmente na região amazônica (GARCIA; LIMONAD, 2008).

Em Rondônia, as usinas hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio, no rio Madeira, foram objeto de várias disputas, principalmente na fase de licenciamento de operação, quando se questionou a sustentabilidade do empreendimento. Posteriormente, a construção dessas obras foi paralisada inúmeras vezes, em função de demandas judiciais relativas a danos ao meio ambiente e de paralisações dos trabalhadores, causadas por reclamações salariais, precárias condições de trabalho e um grande número de acidentes. Além disso, esses grandes projetos na Amazônia terminaram por inchar as cidades, afetando a capacidade de oferta de serviços públicos e, ao final, gerando um grande número de desempregados, que mudam de um projeto para outros (ALVES; THOMAZ JÚNIOR, 2012).

Quanto aos danos ambientais e sociais provocados por grandes projetos na região Amazônia nos anos 2000, o caso mais emblemático é o da usina hidrelétrica de Belo Monte, construída no Rio Xingu, no Pará. O empreendimento, cujo planejamento data ainda dos anos 1970, foi retomado em 2010. Embora o projeto tenha sido redesenhado (com a diminuição, inclusive, do território a ser inundado), continuou ainda a ter enorme impacto nos 24 grupos indígenas da região, bem como em outras populações de ribeirinhos e agricultores (ISA, 2015).

Em uma tentativa de diminuir esses impactos, o governo brasileiro estabeleceu um Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRS Xingu) para a implantação de políticas públicas na região (Decreto nº 7.340, de 21 de outubro de 2010). Esse plano prevê um Comitê Gestor, composto pela sociedade civil e por órgãos do governo federal, estadual e municipais, que têm a tarefa de realizar o monitoramento das obras e discutir recursos e políticas públicas que resultem na melhoria da qualidade de vida da população das regiões afetadas.

Os impactos socioambientais da construção de Belo Monte, especialmente nas comunidades indígenas e ribeirinhas que habitam a região, têm merecido atenção da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, órgão vinculado à Organização dos Estados Americanos (OEA) responsável pela promoção e proteção dos direitos

humanos no continente americano. O caso foi objeto de medidas cautelares ordenadas pela Comissão Interamericana¹⁸ em abril de 2011, quando, por essa via, foram solicitadas ao Estado brasileiro a suspensão imediata do processo de licença do projeto e de qualquer outra obra, até que se realizasse um processo adequado de consulta prévia e de estudo de impacto ambiental e social da construção da usina, e a adoção de medidas para proteger a vida e saúde das comunidades indígenas afetadas. Alvo de várias críticas¹⁹, três meses depois, a Comissão modificou o conteúdo da sua decisão, retirando a solicitação de suspensão da construção da obra²⁰.

Esse caso permanece sob os cuidados do sistema interamericano de direitos humanos. Em dezembro de 2015, no momento em que a primeira turbina de Belo Monte começou a funcionar, a Comissão decidiu por iniciar a tramitação dessa denúncia²¹. Em debate estão alegações de violações ao direito à moradia, direito ao consentimento prévio, livre e informado, à vida, à saúde e à integridade cultural das populações indígenas afetadas pela construção da usina de Belo Monte.

Tal como as obras de Santo Antônio e Jirau, Belo Monte foi também alvo de inúmeras paralizações, provocadas por ações judiciais que questionam a sustentabilidade do empreendimento e violações

18 Nos termos do art. 25 de seu Regulamento, a Comissão Interamericana pode, por iniciativa própria ou a pedido da parte, solicitar que um Estado adote medidas cautelares em virtude de situações de gravidade e urgência que apresentem risco de dano irreparável às pessoas ou ao objeto de uma petição ou caso pendente. Essas medidas podem ou não ter conexão com uma petição ou caso.

19 Em entrevista à BBC, o Secretário Geral da OEA à época, Jorge Miguel Insulza, afirmou que a Comissão deveria revisar sua decisão, alterando seu pedido para o que o governo brasileiro paralisasse as obras de Belo Monte. Cf. Comissão da OEA deve 'revisar decisão' sobre Belo Monte, diz secretário-geral. Disponível em http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/05/110502_insulza_jc.shtml. Acesso em 11 maio 2017. O Governo brasileiro, em nota do Ministério das Relações Exteriores, se disse perplexo e considerou tais medidas "precipitadas e injustificáveis". Cf. Solicitação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2555-solicitacao-da-comissao-interamericana-de-direitos-humanos-cidh-da-oea>. Acesso em 11 maio 2017.

20 A Comissão argumentou que a discussão relativa à consulta prévia e ao consentimento informado era afeta ao mérito, o que fugia do escopo das medidas cautelares. Cf. CIDH. Medidas cautelares outorgadas pela CIDH no ano de 2011. Disponível em <https://www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>. Acesso 11 maio 2017.

21 Até a data de conclusão desse artigo (maio de 2017), não havia sido proferida decisão quanto à admissibilidade da petição.

de direitos²². Danos ambientais também têm sido denunciados, como desmatamento e a morte massiva de peixes, prejudicando também populações ribeirinhas dedicadas a atividades pesqueiras.²³

Casos de direitos humanos violados pela construção de grandes obras têm também chegado às instâncias internacionais nos últimos anos. Emblemático foi o caso apreciado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos das comunidades indígenas Awas Tingni Mayagna (Sumo) relativo à Nicarágua, não só por ter sido o primeiro caso de temática ambiental apreciado por esse tribunal, mas também pelas conclusões a que se chegaram.

Em linhas gerais, o caso diz respeito à concessão feita pelo Estado da Nicarágua à empresa Sol del Caribe S.A. (SOLCARSA) para exploração de madeira no interior de terras indígenas, sem consultar previamente os membros dessa comunidade. Em sentença de 2001, a Corte Interamericana, pela primeira vez, interpretou o conteúdo do art. 21 da Convenção Americana relativo ao direito à propriedade de forma ampla, ao abarcar um direito de propriedade comunal de povos indígenas sobre as suas terras tradicionalmente ocupadas. Esse direito adquire ainda as características especiais no contexto dessas comunidades, pela conexão particular existente com esses territórios e recursos, o que exige adoção de medidas especiais de proteção. Nos dizeres do Tribunal:

[...] Entre os indígenas existe uma tradição comunitária sobre uma forma comunal da propriedade coletiva da terra, no sentido de que o pertencimento desta não se centra em um indivíduo, mas no grupo e sua comunidade. Os indígenas pelo

22 Greves paralisaram as obras do projeto da hidrelétrica de Belo Monte em 2011, 2012 e 2013, como tem noticiado o Movimento Xingu Vivo para Sempre (um coletivo de organizações e movimentos sociais e ambientalistas da região de Altamira e das áreas de influência da hidrelétrica de Belo Monte). Disponível em <<http://www.xinguvivo.org.br/category/noticias/>>. Acesso em 11 maio 2017.

O Ministério Público Federal no Pará tem disponibilizado o conteúdo de processos iniciados a partir de ações ajuizadas sobre a usina hidroelétrica de Belo Monte. Tabela de acompanhamento desses processos, atualizada até março de 2016, encontra-se Disponível em http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2016/tabela_de_acompanhamento_belo_monte_atualizada_mar_2016.pdf/. Acesso em 11 maio 2017.

23 Cf. MPF pede suspensão da licença de Belo Monte até que impactos à pesca sejam atenuados. Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/mpf-pede-suspensao-da-licenca-de-belo-monte-ate-que-impactos-a-pesca-sejam-atenuados>>. Acesso em 11 maio 2017.

fato de sua própria existência têm direito a viver livremente em seus próprios territórios; a relação próxima que os indígenas mantêm com a terra deve de ser reconhecida e compreendida como a base fundamental de suas culturas, sua vida espiritual, sua integridade e sua sobrevivência econômica. Para as comunidades indígenas a relação com a terra não é meramente uma questão de posse e produção, mas sim um elemento material e espiritual do qual devem gozar plenamente, inclusive para preservar seu legado cultural e transmiti-lo às futuras gerações. (CORTE IDH, 2001, par. 149).

Esse caso se destaca também pelas reparações ordenadas pela Corte Interamericana. Como consequência das violações ao direito à propriedade, entendeu o Tribunal que o Estado da Nicarágua deveria tomar todas as medidas e providências necessárias para “criar um mecanismo efetivo de delimitação, demarcação e titulação das propriedades das comunidades indígenas, conforme seu direito consuetudinário, valores, usos e costumes” (CORTE IDH, 2001, par. 164).

Em relação a projetos de grande escala com impactos em territórios indígenas, também em outro caso importante a Corte Interamericana chamou a atenção para a necessidade de consulta prévia e consentimento livre e informado das comunidades afetadas. No caso del Pueblo Saramaka relativo ao Suriname, a Corte Interamericana, além de reforçar sua jurisprudência sobre direito à propriedade por parte de povos indígenas, pontuou que projetos de grande escala que possam ter impacto em territórios indígenas exigem não apenas a consulta, mas também consentimento prévio, livre e informado, de acordo com os costumes e tradições desses povos.

O caso se refere a uma comunidade tribal, cujo direito à propriedade de suas terras tradicionais foi violado em virtude de concessões feitas pelo Estado do Suriname a empresas para exploração florestal e de mineração em seus territórios – um processo que foi feito à revelia da comunidade. A Corte entendeu que essas concessões não apenas danificaram o meio ambiente, com impacto negativo sobre as terras e recursos naturais do povo Saramaka, mas que também foram feitas sem participação efetiva da comunidade. Lembrou que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos não proíbe *per se* a emissão de concessões para a exploração dos recursos naturais em territórios indígenas ou tribais. Mas, se o Estado restringir legitimamente esses direitos, deve consultar as comunidades afetadas sobre esses projetos

de desenvolvimento, compartilhar seus benefícios e realizar estudos prévios de impacto ambiental e social (CORTE IDH, 2007, par. 143).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se depreende dos casos brasileiros examinados pelas instâncias internacionais de proteção dos direitos humanos, o Brasil vive contrassensos. Mantém, por um lado, uma posição de vanguarda e protagonista na realização de acordos internacionais, sendo um dos principais atores da negociação dos acordos do clima, de promoção do desenvolvimento sustentável e da Agenda 2030. Não obstante, esse mesmo país é, paradoxalmente, chamado a prestar contas no plano internacional da violação de direitos e de agressão ao meio ambiente, causada por seus projetos de energia considerados de matriz limpa.

A inovação nas políticas públicas que tornaram o país um exemplo no combate à pobreza ou na redução de CO² na atmosfera surge da interação de forças progressistas da sociedade brasileira, que convivem ainda com interesses privados, seja na forma arcaica das velhas oligarquias rurais, seja na roupagem mais atualizada, mas não menos conflitiva, de grandes grupos empresariais que agem à margem dos marcos legais estabelecidos no país. Frente a esse cenário, o dinamismo de organizações de direitos humanos, movimentos sociais e ambientalistas, ao reunir informações e realizar um trabalho de *advocacy*, desempenha um papel vital na esfera internacional, ao chamar a atenção da comunidade internacional para os problemas e desafios que ainda persistem no país.

A existência de uma diplomacia, até aqui alinhada com o respeito e valorização dos acordos internacionais, provoca o Estado brasileiro a agir para que os compromissos assumidos na esfera internacional se traduzam, concretamente, no plano interno. A Agenda 2030 abre esse caminho, como catalisadora de políticas públicas nacionais consistentes e voltadas às dimensões social, ambiental e econômica do desenvolvimento sustentável. Muitas são as perspectivas e o Brasil tem um espaço importante para ampliar as discussões internas sobre as verdadeiras maneiras de adaptar, de forma efetiva, o seu projeto de desenvolvimento de acordo com padrões sustentáveis, em plena observância aos direitos humanos. E essa é uma responsabilidade de todos – Governo, sociedade civil, cidadãos – e em benefício de todos.

7. BIBLIOGRAFIA

ALVES, J. ; THOMÁZ JÚNIOR. A. A migração do trabalho para o complexo hidrelétrico Madeira. In *XIII Jornada do Trabalho*. Presidente Prudente – SP, 2012. Disponível em <http://www.proceedings.scielo.br/pdf/jtrab/n1/32.pdf>. Acesso em 11 de maio de 2017.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Economia Brasileira em Perspectiva*. 15ed, abril 2012. Brasília, DF: MF, 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, n. 25. Brasília, DF: MDS, SAGI, 2016.

_____. Presidência da República. *Decreto nº 7.340, de 21 de outubro de 2010*. Institui o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável – PDRS do Xingu, o seu Comitê Gestor e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7340.htm. Acesso em 11 maio 2017.

_____. Presidência da República. *Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016*. Cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8892.htm. Acesso em 11 maio 2017.

_____. Presidência da República. *Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009*. Institui a Política Nacional sobre a Mudança de Clima – PNMC e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em 11 maio 2017.

CANÇADO TRINDADE, A. A. *Direitos humanos e meio-ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.

CANUTO, A.; LUZ, C. R. da S.; ANDRADE, T. V. P. (coord.) *Conflitos no Campo – Brasil 2015*. Goiânia: Comissão Pastoral da Terra Nacional, 2015. 240p.

CAMPOS, B. P. C. Acesso à Justiça e Reparações: a resposta da Corte Interamericana de Direitos Humanos. In II CURSO BRASILEIRO INTERDISCIPLINAR DE DIREITOS HUMANOS, n. 2, 2013, Fortaleza. *Acesso à Justiça e Segurança Cidadã*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2013.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – CIDH. *Relatório Nº. 44/15, Caso 12.728*. Mérito. Povo indígena Xucuru. Brasil. 28 de julho de 2015.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*. Sentença de 31 de agosto de 2001. Série C. Nº. 79.

_____. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Suriname*. Sentença de 28 de novembro de 2007. Série C. Nº.172.

GARCIA, M. F.; LIMONAD, E. Grandes Projetos Hidrelétricos e Desenvolvimento Regional. Algumas considerações sobre o Projeto do Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira. *In IV Encontro Nacional da Anppas*. Junho de 2008. Disponível em <<http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT4-887-626-20080518205856.pdf>>. Acesso em 11 maio 2017.

GLOBAL WITNESS. *How Many More?* London, 2015. Disponível em <<https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/how-many-more>>. Acesso 09 maio 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA (IPEA). *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento*. Brasília, DF: IPEA, 2014.

INSTITUTO SOCIAMBIENTAL (ISA). Dossiê Belo Monte. Não há condições para licença de operação. Disponível em <https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/31046_20150701_170921.pdf>. Acesso em 11 maio 2017.

LAGO, A. A. C. do. *Conferências de desenvolvimento sustentável*. Brasília: FUNAG, 2013. 202 p.

_____. *Estocolmo, Rio, Johannesburgo: o Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG/ Instituto Rio Branco, 2006. 274p.

MAZZUOLI, V. de O. A proteção internacional dos direitos humanos e o Direito Internacional do meio ambiente. *Revista Amazônia Legal de estudos sócio-jurídico-ambientais*, Cuiabá, ano 1, n. 1, pp. 169-196, jan.-jun. 2007.

MAZZUOLI, V. de O.; TEIXEIRA, G. de F. M. Protección jurídica del medio ambiente en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Revista Internacional de Derechos Humanos*. Año V, n. 5, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). 2014. *O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional – Relatório 2014*. Brasília, DF: FAO, 2014.

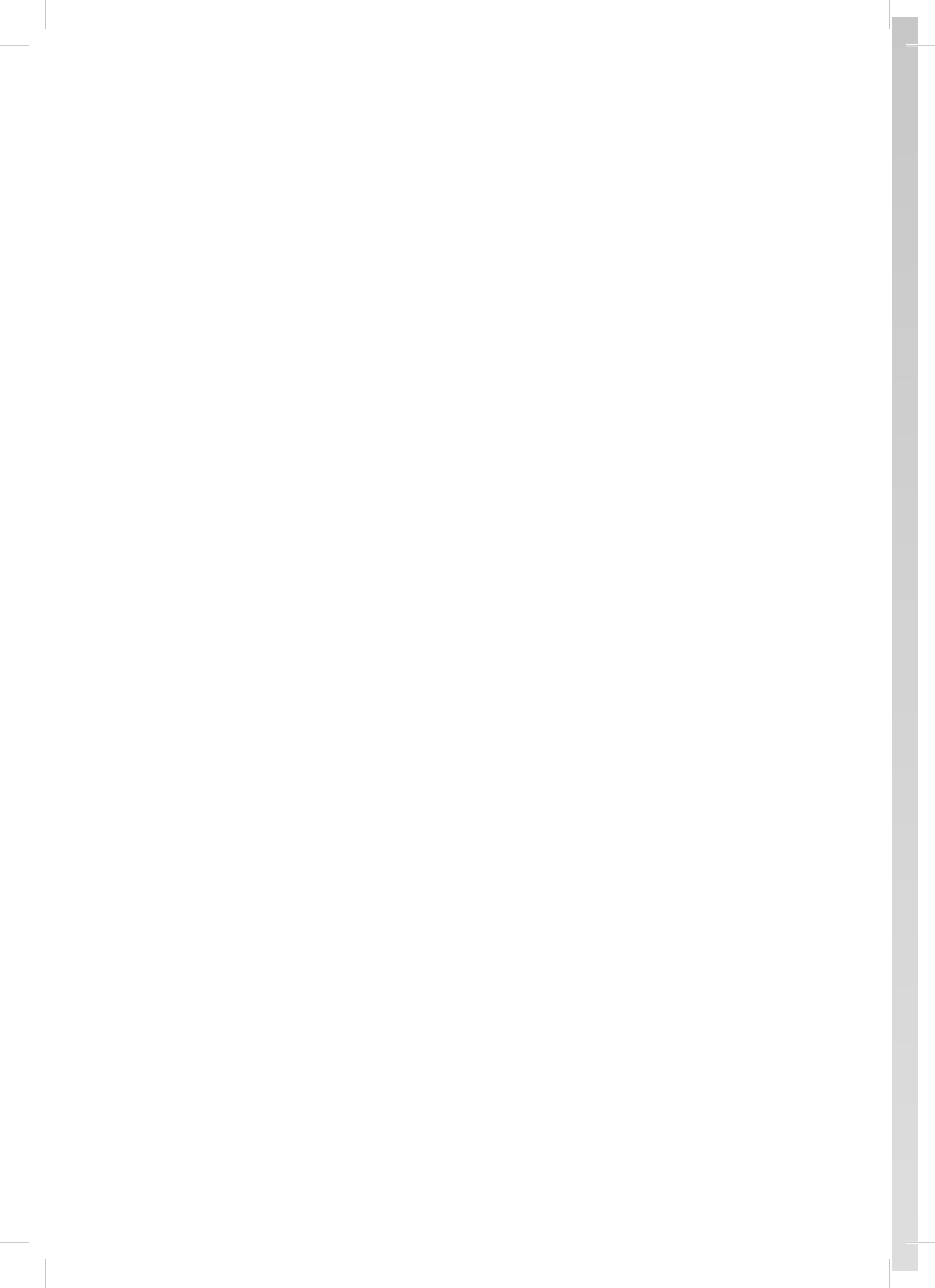
PAMPLONA, D. A.; ANNONI, D. La protección del medio ambiente según el sistema interamericano de derechos humanos: socioambientalismo y el caso Belo Monte. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. VII, n. 1, 2016.

SHELTON, D. *Derechos ambientales y obligaciones en el sistema interamericano de derechos humanos*. Anuario de Derechos Humanos, 2010.

UNITED NATIONS. *Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development*. 2015. Disponível em <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>>. Acesso em 09 maio 2017.

VANDEMOORTELE, J. A Serene Look at the Sustainable Development Goals (SDG). *CROP Poverty Brief*. September 2015. Disponível em <<http://www.crop.org/viewfile.aspx?id=809>>. Acesso em 09 maio 2017.

WORLD BANK. *Prosperity for All / Ending Extreme Poverty: A Note for the World Bank Group Spring Meetings 2014*. Washington, DC.



AMBIENTE E CRIMES CONTRA A PAZ E SEGURANÇA DA HUMANIDADE

Carla Amado Gomes

Professora da Faculdade de Direito de Lisboa; Professora Convidada da Faculdade de Direito da Universidade Católica (Porto).

1. INTRODUÇÃO: O CRIME DE DANO AMBIENTAL COMO “OFENSA AOS INTERESSES DA COMUNIDADE INTERNACIONAL NO SEU TODO”

Em 15 de Setembro de 2016, o Gabinete do Procurador do Tribunal Penal Internacional tornou público o *Policy paper on case selection and prioritisation*, no qual se traçam as prioridades de perseguição judicial para os próximos anos no seio daquela instituição. De entre os critérios de selecção dos crimes a que o Procurador anuncia que dará prioridade investigativa, conta-se o critério do impacto da conduta criminosa junto de comunidades ou relativamente a factores ambientais. O ponto 41 é particularmente expressivo ao referir que

The impact of the crimes may be assessed in light of, inter alia, the increased vulnerability of victims, the terror subsequently instilled, or the social, economic and environmental damage inflicted on the affected communities. In this context, the Office will give particular consideration to prosecuting Rome Statute crimes that are committed by means of, or that result in, inter alia, the destruction of the environment, the illegal exploitation of natural resources or the illegal dispossession of land.

A atenção a factores “ambientais” foi recentemente trazida para a ribalta com a condenação do criminoso de guerra Ahmad al-Faql Mahdi pela destruição dos templos de Tombuctu, em 2010. Foi a primeira condenação prolatada ao abrigo do Estatuto do Tribunal Penal Internacional (doravante, Estatuto de Roma) que não envolveu agressões a bens pessoais, sendo baseada “apenas” na defesa de valores culturais intemporais – a condenação aconteceu ao abrigo do

artigo 8, nº 2, alínea e), subalínea (iv) do Estatuto de Roma. A maior tangibilidade do património cultural explica porventura que a tutela penal deste bem tenha ganhado dianteira sobre a defesa do ambiente, mas a referência, no *Policy paper* citado, a que será dada prioridade a casos de destruição de componentes ambientais, de exploração ilegal de recursos naturais e de deslocação de comunidades com desapossamento de terras faz crer que queixas como a que deu entrada no Tribunal em 2014, suportada por 10 cidadãos cambojanos contra a elite governativa daquele Estado por desapossamento de terras, desmatamento massivo e perseguição política, poderá avançar.

Na verdade, uma condenação baseada na destruição de componentes ambientais revela-se, por ora, difícil. A norma que permite suportar este tipo de situações demanda o preenchimento cumulativo de pressupostos de árdua comprovação e insere-se num contexto específico. Para além de dever tratar-se de uma conduta qualificável como um dos mais graves crimes que afecte a comunidade internacional no seu todo (artigo 5 do Estatuto de Roma)¹, leia-se em particular a subalínea (iv) da alínea b) do nº 2 do artigo 8 do Estatuto (realçado nosso):

2 - Para os efeitos do presente Estatuto, entende-se por “crimes de guerra”:

(...)

b) Outras violações graves das leis e costumes aplicáveis em conflitos armados internacionais no quadro do direito internacional, a saber, qualquer um dos seguintes actos:

(...)

iv) Lançar intencionalmente um ataque, sabendo que o mesmo causará perdas acidentais de vidas humanas ou ferimentos na população civil, danos em bens de carácter civil ou *prejuízos extensos, duradouros e graves no meio ambiente que se*

1 Como se pode ler no ponto 125 do *Seventh report on State responsibility*, by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz, Special Rapporteur (1995) – disponível em http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/a_cn4_469.pdf&lang=E, – os critérios conjugados de qualificação de uma conduta como crime internacional são os seguintes: “(a) *infringing erga omnes* rules of international law, possibly of *jus cogens*; (b) being injurious to all States; (c) justifying a generalized demand for cessation/reparation; and (d) eventually justifying a generalized reaction in one form or another on the part of States or international bodies”.

revelem claramente excessivos em relação à vantagem militar global concreta e directa que se previa.

Um exemplo muito consensual na doutrina de uma situação que encaixaria na previsão desta norma é o da destruição dos poços de petróleo no Koweit pelas forças iraquianas, no decurso da I Guerra do Golfo. Tratou-se de actos de destruição *intencional e massiva* de recursos naturais, cujos efeitos foram *extensos, duradouros e graves* para o ambiente na região, tanto do ponto vista natural como humano, e que foram *assumidamente excessivos relativamente ao objectivo militar perseguido*. Esta situação foi de tal forma grave que originou a famosa Resolução 687 do Conselho de Segurança da ONU, de 3 de Abril de 1991², ao abrigo da qual uma Comissão de Compensação da ONU ficou encarregada de atribuir indemnizações por danos de vária natureza, nomeadamente despesas de avaliação e monitorização de risco futuro para o ambiente, passando por custos de prevenção e mitigação dos efeitos lesivos dos bombardeamentos, até à cobertura de custos de perda de serviços ecossistémicos. A atribuição de indemnizações com estes fundamentos estava sujeita a uma cláusula de “green conditionality”, ou seja, as verbas ficariam depositadas num Fundo que reembolsaria os Estados obrigados a despesas de recuperação ambiental contra prova da efectiva afectação dos montantes a tais fins.

Nesta época não estava, todavia, nem em vigor o Estatuto, nem em funcionamento o Tribunal Penal Internacional³ – nem, naturalmente, a norma que viria a dar origem ao preceito *supra* citado. A criminalização das ofensas ao ambiente resulta de um percurso atribulado, que se sintetizará no ponto seguinte mas que radica, em primeira linha, na progressiva valorização da protecção do ambiente pelo Direito Internacional – e pelos direitos internos. A afirmação, no princípio 2 da Declaração de Estocolmo de 1972, de que

The natural resources of the earth, including the air, water, land, flora and fauna and especially representative samples of natural ecosystems, must be safeguarded for the benefit of present and future generations through careful planning or management, as appropriate.

2 Disponível em <http://www.un.org/Depts/unmovic/documents/687.pdf>

3 O objectivo deste texto não é analisar o Estatuto nem as condições de actuação do Tribunal Penal Internacional. Para essa abordagem, veja-se William SCHABAS, *An introduction to the International Criminal Court*, 5ª ed., Cambridge, 2017.

marca o início de uma nova era, de reconhecimento – pelo menos teórico – de que os componentes ambientais e os ecossistemas constituem suportes de vida cuja preservação e promoção reveste importância metageneracional e é responsabilidade partilhada de todos os Estados. A destruição de bens ambientais, de forma massiva e sistemática, pode pôr em causa, mais do que (apenas) a subsistência de determinadas comunidades, a sobrevivência da Humanidade no planeta (pense-se na desflorestação, que elimina sumidouros de carbono, ou no degelo das calotes polares, que provoca a subida do nível dos oceanos e o desaparecimento de arquipélagos e cidades litorais); daí a necessidade de prevenir tais condutas, prevendo normas sobre responsabilidade pelos danos dessa magnitude, tanto no plano civil como no plano penal.

Se a responsabilidade civil por dano ecológico (puro), apesar das aparências, ainda permanece actualmente uma hipótese problemática no plano do Direito Internacional⁴, a responsabilidade penal por danos ao ambiente, nesse mesmo contexto, tão pouco se afigura de simples efectivação. Como se assinalou, a previsão da norma do Estatuto de Roma que acolhe os crimes contra o ambiente revela um potencial aplicativo muito baixo – embora, na sua origem, fosse mais ambiciosa. Detenhamo-nos um pouco nas circunstâncias da sua evolução (1.), antes de testarmos vias alternativas ou complementares (2.). A final, teceremos algumas considerações conclusivas sobre a necessidade de previsão expressa do crime de dano ecológico (3.).

2. O ARTIGO 8, Nº 2, ALÍNEA B), SUBALÍNEA (IV) DO ESTATUTO DE ROMA: UM PERCURSO ATRIBULADO...

As origens do normativo em análise remontam a 1947, data em que a Comissão de Direito Internacional da ONU foi mandatada pela Assembleia Geral para trabalhar sobre os princípios de Direito Internacional reconhecidos no Estatuto do Tribunal de Nuremberga e na decisão do Tribunal⁵, e para preparar um projecto de Código sobre

4 Conforme concluímos no nosso *A responsabilidade internacional do Estado por dano ecológico: uma miragem?*, in *Questões de responsabilidade internacional, Atas da Conferência realizada na Escola de Direito da Universidade do Minho no dia 4 de dezembro de 2015*, Braga, 2016, pp. 11 segs (livro digital disponível aqui https://issuu.com/comunicadireito/docs/questoes_de_responsabilidade_intern).

5 *Principles of International Law Recognized in the Charter of the Nürnberg Tribunal and in the Judgment of the Tribunal (1950)* – disponível em http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/7_1_1950.pdf.

ofensas à paz e à segurança da Humanidade (*Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind*). Este Código esteve na agenda da Comissão em 1949/57 e novamente em 1982/96, residindo as principais dificuldades na definição do crime de “agressão”, que foram provocando adiamentos na formulação de uma versão final⁶.

Não é de admirar que o Projecto de 1954⁷ desconhecesse a questão da ofensa grave a componentes ambientais, uma vez que o tema só passou a constar da agenda política internacional a partir dos anos ‘1970. Os derrames de petróleo de petroleiros como os ocorridos na sequência do naufrágio do *Torrey Canyon* (1967) ou do choque entre os petroleiros *Atlantic Empress* e *Aegean Captain* (1979), de magnas consequências para o ambiente marinho; a fuga tóxica do complexo de Bhopal (1984); a explosão seguida de incêndio e libertação de radioactividade em Chernobyl (1986), chamaram a atenção para a necessidade de prevenção de desastres com consequências devastadoras para a saúde das pessoas e a integridade dos ecossistemas, bem assim como iluminaram o imperativo de responsabilização, civil e penal, dos seus agentes.

Assim se explica que, no segundo período de trabalho da Comissão de Direito Internacional (=CDI) sobre o projecto de Código, a inclusão do crime contra o ambiente tenha sido ponderada. No *Second report on the Draft Code of offences against the peace and security of Mankind*, apresentado pelo Relator Especial Doudou Thiam em 1984⁸, surgiu uma proposta, num capítulo que abrangeria “outras violações do Direito Internacional reconhecidas pela comunidade internacional desde 1954” – além do genocídio, do crime contra a Humanidade e dos crimes de guerra – no sentido da criminalização de “Acts causing serious damage to the environment” (cfr. o ponto 79 – Conclusão).

Este *Second Report* analisava com particular cuidado a questão do armamento nuclear, cujo uso se reconhecia implicar consequências devastadoras para o planeta (cfr. pontos 51-53). A CDI considera

6 O crime de agressão veio a ser criado apenas em 2010, na Conferência de Kampala, tendo o artigo 8bis entrado em vigor em 8 de Maio de 2013. Portugal aprovou as alterações ao Estatuto de Roma através da Resolução da Assembleia da República 31/2017, e a Presidência da República ratificou tais alterações pelo Decreto 21/2017, de 20 de Fevereiro.

7 Disponível em http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/texts/instruments/english/draft_articles/7_3_1954.pdf&lang=EF

8 Disponível em http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_377.pdf

que a melhor solução, no plano teórico, seria a sua proibição, mas obtempera que a existência destas armas pode ter uma dimensão útil, de dissuasão; assim, descarta a possibilidade da previsão de criminalizar a sua utilização, confessando que “The Commission must distinguish between what is desirable and what is possible and maintain a reasonably realistic stance” (ponto 53)⁹.

A propósito de ataques a locais utilizados como palco de testes militares e como depósito de armamento, a CDI observa que terá que decidir-se se tais situações poderão ser configurados como ilícitos autónomos ou se poderão reconduzir-se às ofensas sérias ao ambiente (ponto 79, último parágrafo).

No *Fourth report on the draft code of offences against the peace and security of Mankind*, igualmente apresentado pelo Relator Especial Doudou Thiam, em 1986¹⁰, o crime contra o ambiente já aparece “arrumado” no artigo 12, dedicado a *Crimes contra a Humanidade*, com a seguinte formulação:

4. Any serious breach of an international obligation of essential importance for the safeguarding and preservation of the human environment.

Esta redacção mereceu reservas a alguns Estados, fundamentalmente relacionadas com a falta de referência a um dano grave e à intenção dolosa, tendo mesmo havido Estados a duvidar da bondade da solução de atribuição de natureza criminal a ofensas ao ambiente¹¹. Uma parte destas críticas fez-se ouvir e, em 1991,

9 Sublinhe-se que o Tribunal Internacional de Justiça, no parecer de 1996 sobre a Legalidade da ameaça ou de uso de armas nucleares (*Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* – disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/95/7495.pdf>) afirmou peremptoriamente, no consid. 67, que o facto de os Estados não recorrerem ao uso de armas nucleares há mais de 50 anos (desde os bombardeamentos de Hiroshima e Nagasaki, em 1945) não traduz nenhuma *opinio juris* no sentido da proibição do seu uso futuro (embora seis juízes tenham considerado o contrário, sobretudo em razão da existência do Tratado de não proliferação de armas nucleares, assinado em 1968 e em vigor desde 1970, hoje com 190 partes).

10 Disponível em http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_398.pdf

11 Cfr. a p. 46 do *Report of the International Law Commission on the work of its thirty-eighth session, 5 May - 11 July 1986, Official Records of the General Assembly, Forty-first session, Supplement N^o. 10* – disponível em http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/reports/a_41_10.pdf&lang=EFS

a redacção do preceito – agora o artigo 26 – evoluiu para um tipo autónomo¹², rezando como segue:

Article 26. Willful and severe damage to the environment.

An individual who willfully causes or orders the causing of widespread, long-term and severe damage to the natural environment shall, on conviction thereof, be sentenced [to ...].

Realce-se a inclusão da *intenção* de causar dano sério e da alusão à *gravidade* do dano, a qual assenta numa tríplice verificação (cumulativa): a intensidade do dano; a sua extensão temporal; e a sua extensão geográfica – de resto, uma expressão consagrada no artigo 1 da Convenção sobre a Proibição de Uso Militar ou de Qualquer Outro Uso Hostil de Técnicas de Modificação Ambiental (*Environmental Modification Convention (ENMOD)* – formalmente, *Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques*), de 1977, em vigor desde 1978¹³. O pressuposto da intencionalidade (a culpa, ou *mens rea*) foi muito contestado, na medida em que certas actuações lesivas do ambiente não têm vocação de causar dano, não têm esse objectivo como imediato – embora não o descartem. Operações de gestão de resíduos, de transporte de produtos tóxicos, de fabrico de produtos que geram emissões altamente poluentes para a atmosfera, podem causar dano sério e não terem por objectivo directo a provocação de um dano ao ambiente, mas apenas o desenvolvimento de uma actividade altamente lucrativa.

O objecto de protecção é o “natural environment” o qual, segundo o comentário da CDI, compreende

the environment of the human race and where the human race develops, as well as areas the preservation of which is of fundamental importance in protecting the environment. These words therefore cover the seas, the atmosphere, climate,

12 Cfr. p. 107 do *Report of the International Law Commission on the work of its forty-third session, 29 April - 19 July 1991, Official Records of the General Assembly, Forty-sixth session, Supplement N° 10* – disponível em http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/reports/a_46_10.pdf&lang=EFS.

13 Sobre esta Convenção, vejam-se Arthur WESTING, *Environmental warfare, Environmental Law*, 1984/85, pp. 645 segs; Yoram DINSTEIN, *Protection of the Environment in International armed conflict*, Max Planck Yearbook of United Nations Law, 2001, pp. 523 segs, 525-530.

forests and other plant cover, fauna, flora and other biological elements.

Esta interpretação confere um sentido amplo à noção de “natural environment” quer de protecção do ambiente enquanto suporte de vida humana, quer de tutela dos componentes ambientais enquanto portadores de valor intrínseco. Vale, de resto, a mesma interpretação no âmbito do artigo 22, que remete para ofensas graves ao “ambiente natural” praticadas em cenários de guerra (cfr. a alínea d) do nº 2 do preceito)¹⁴. Os termos em que esta disposição se encontrava redigida

14 A alínea em questão dispunha que:

“2. For the purposes of this Code, an exceptionally serious war crime is an exceptionally serious violation of principles and rules of international law applicable in armed conflict consisting of any of the following acts:

(...)

(d) *employing methods or means of warfare which are intended or may be expected to cause widespread, long-term and severe damage to the natural environment.*”

Assinale-se que uma das primeiras tentativas de definição do crime de dano ambiental como crime internacional foi levada a cabo por Richard FALK (cfr. Richard A. FALK, *Environmental Warfare and Ecocide - Facts, Appraisal, and Proposals*, Bulletin of Peace Proposals, vol. I, Universitetsforlaget: Oslo, 1973, pp. 80 segs), no âmbito da elaboração de um projecto de *Convention on Ecocidal War* num forum paralelo à Conferência de Estocolmo, no qual se elencavam várias acções típicas dirigidas a destruir ou degradar um “human ecosystem”:

“Art. I - The Contracting Parties confirm that ecocide, whether committed in time of peace or in time of war, is a crime under international law which they undertake to prevent and punish.

Art. II - In the present convention, ecocide means any the following acts committed with the intend to disrupt or destroy, in whole or in part, a human ecosystem:

- (a) The use of weapons of mass destruction, whether nuclear, bacteriological, chemical or other;
- (b) The use of chemical herbicides to defoliate and deforest natural forests for military purposes;
- (c) The use of bombs and artillery in such quantity, density or size as to impair the qualify of the soil or to enhance the prospect of diseases dangerous to human beings, animals or crops;
- (d) The use of bulldozing equipment to destroy large tracts of forest or cropland for military purposes;
- (e) The use of techniques designed to increase or decrease rainfall or otherwise modify weather as a weapon of war;
- (f) The forcible removal of human beings or animals from their habitual places of habitation to expedite the pursuit of military or industrial objectives;

Art. III - The following acts shall be punishable:

- (a) Ecocide;
- (b) Conspiracy to commit Ecocide;
- (c) Direct and public incitement to Ecocide;

causavam, no entanto, algum desconforto na convivência com o artigo 26, dado que no plano do crime de guerra se dispensava a intenção de causar dano – nas palavras da CDI, o dano ao ambiente em cenário de guerra “covers cases in which destruction of the natural environment was not the essential aim of the user of such methods or means of warfare, but, aware of the potentially disastrous consequences of such means or methods on the environment, he nonetheless decided to employ them”¹⁵. Alguns Estados pugnaram, então, pela harmonização do artigo 26 com o artigo 22, descartando-se a intenção (criminosa).

Na sequência destas discordâncias, a CDI decidiu constituir, em 1995, um Grupo de Trabalho integrado por Doudou Thiam, Christian Tomuschat, Mochtar Kusumaatmadja, Alberto Szekely e Chusei Yamada, tendo-os incumbido de estudar a melhor forma de incluir as ofensas graves ao ambiente no Projecto de artigos sobre crimes contra a paz e a segurança da Humanidade. Tomuschat foi o Relator de um documento de trabalho sobre o tema¹⁶, no qual deixou bem clara a essencialidade da inclusão dos crimes contra o ambiente, enquanto ofensas graves e duradouras, no leque de crimes contra a paz e segurança da Humanidade. Nesse documento avançam-se algumas conclusões que julgamos relevantes para traçar a história do preceito hoje plasmado no Estatuto de Roma:

i) o crime de dano ao ambiente é perfeitamente concebível sem a pressuposição de um dano às pessoas: por um lado, porque ao ambiente é reconhecido valor autónomo desde os anos 1970 e, por outro lado, porque há outros crimes internacionais que dispensam o dano a bens jurídicos pessoais, um dos quais, de resto, está presente no Projecto, traduzindo-se na destruição de bens que incorporem valores culturais e religiosos. Apesar de poder considerar-se um factor agravante o facto de os atentados ao ambiente inviabilizarem ou degradarem as condições de vida numa determinada zona, esta

(d) Attempt to commit Ecocide;

(e) Complicity in Ecocide”.

15 *Report of the International Law Commission on the work of its forty-third session, 29 April - 19 July 1991, cit.*, p. 106.

16 ILC(XLVIII)/DC/CRD.3 - *Document on crimes against the environment, prepared by Mr. Christian Tomuschat, member of the Commission (1995)* – disponível em http://legal.un.org/ilc/documentation/english/ilc_xlviii_dc_crd3.pdf

(dupla) lesão não é condição necessária à verificação de um dano maior ao ambiente¹⁷;

ii) o crime de dano maior ao ambiente não deve ficar confinado a cenários de guerra, embora se reconheça que, em tempo de normalidade, não será habitual ocorrerem manifestações que preencham os pressupostos do tipo¹⁸;

iii) a relevância do bem jurídico e a magnitude nociva dos efeitos justifica a criação de um crime internacional, independentemente da sua consagração quer nas legislações nacionais, quer em instrumentos internacionais. Por outras palavras, a disposição a inserir num futuro Código deve valer como norma primária de imputação de responsabilidade penal, sem embargo de poder ter ou não sede em outras normas, internas ou internacionais¹⁹;

iv) o elemento da intenção de causar dano deve estar presente na norma incriminadora – ainda que seja uma intenção indirecta ou uma consciência de que a acção, mesmo que não tenha o dano ao ambiente como objectivo, pode muito provavelmente vir a causar um prejuízo maior a componentes ambientais. O documento sugere que a expressão “willfully” seja substituída por “knowingly”, para se lhe poder associar essa consciência da lesividade – e, reflexamente,

17 *Document on crimes...., cit.*, pp. 22 e 24: “The human being is the ultimate beneficiary of the efforts undertaken, but the disruptive effect of damage to the environment does not necessarily need to be measured in terms of injury to human life and physical integrity”.

18 *Document on crimes...., cit.*, p. 22.

19 *Document on crimes...., cit.*, p. 25: “Draft article 26, as adopted by the Commission on first reading, rests on the premise that certain actions, inasmuch as they target the foundations of human society, must be deemed to be unlawful per se, without having to be prohibited by specific norms”.

Uma resenha de modelos de penetração de preceitos prevendo a responsabilização penal por lesões ao ambiente na sequência da ratificação de convenções internacionais nos ordenamentos internos pode ver-se em BYUNG-SUN Cho, *Emergence of an International Environmental Criminal Law?*, *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*, vol. 19, 2000/1, pp. 11 segs (disponível em <https://escholarship.org/uc/item/0ph8h7r5>). O autor conclui que “In general, the vast majority of international environmental conventions contain the implicit recognition of the penal nature of the act by establishing a duty to prohibit, prevent, prosecute, punish, or the like. Strictly speaking, conventions are generally only a source of obligation, not a source of law. These conventions, as a rule, do not usually contain fixed concrete measures to deal with offenses” (p. 18).

para se eximir condutas lesivas de carácter económico do tipo de crime²⁰.

Antes de prosseguir para o desfecho deste percurso, deve assinalar-se a convivência desta norma do Projecto de artigos sobre crimes contra a paz e segurança da Humanidade com uma outra norma, constante do Projecto de artigos sobre responsabilidade dos Estados (*Draft articles on State responsibility*), avançado pela Comissão de Direito Internacional em 1996 – o artigo 19 –, o qual desapareceu da versão final submetida à Assembleia Geral da ONU em 2001. A norma em questão era a seguinte:

Article 19 – International crimes and international delicts:

(...)

2. An internationally wrongful act which results from the breach by a State of an international obligation so essential for the protection of fundamental interests of the international community that its breach is recognized as a crime by that community as a whole constitutes an international crime.

3. Subject to paragraph 2, and on the basis of the rules of international law in force, an international crime may result, inter alia, from:

(...)

(d) a serious breach of an international obligation of essential importance for the safeguarding and preservation of the human environment, such as those prohibiting massive pollution of the atmosphere or of the seas.

Esta disposição, que alguém qualificou como “esquizofrénica” em face dos preceitos do Projecto de artigos sobre crimes contra a

20 *Document on crimes...., cit.*, p. 26: “It may be assumed, however, that hitherto a tacit understanding had prevailed to the effect that generally crimes against the peace and security of Mankind can be committed only intentionally, not by negligence. This was said explicitly for crimes against the environment in the text of draft article 26 as adopted in 1991, where the term “willfully” was used. (...) The objective of the draft Code is not to strike at crimes that are – unfortunately – perpetrated almost every day for gainful purposes. It is meant to deal with situations that cannot be handled in the traditional ways by the existing machinery for the prosecution of criminal acts. In such instances, intent will generally be present”.

paz e segurança da Humanidade²¹, não vingou por razões várias: - devido à circularidade da sua formulação, que tornava a tarefa de definição do que é um crime tautológica; - por, em consequência, não se saber a quem cabe a definição do que é “crime”; - porque não existia um tribunal com jurisdição sobre estas condutas - não poderia ser o Tribunal Internacional de Justiça, pois a sua jurisdição depende de aceitação das partes; - dado que este Projecto estava primordialmente vocacionado para a responsabilidade civil e a referência à responsabilidade criminal surgia deslocada; - porque o âmbito subjectivo era restrito aos Estados, o que o tornava curto para um alargado número de casos, preconizados por empresas; e - porque, precisamente, os potenciais agentes seriam os Estados, o desconforto com a solução da incriminação “colectiva” era grande, uma vez que dos princípios de Nuremberga resulta que a utilização da via penal deve visar indivíduos (ainda que na qualidade de responsáveis políticos de Estados) e não o ente ‘Estado’ - ou seja, o artigo 19 pressupunha a incriminação de povos, de pessoas inocentes, afrontando o princípio de que “*societas delinquere non potest*”²².

2.1. ... e um resultado desolador: a circunscrição do crime ambiental a cenários de conflitos armados internacionais

As conclusões do Grupo de Trabalho não tiveram eco no *Draft Code of crimes against the peace and security of Mankind*, apresentado pela Comissão em 1996. Nesse Projecto, o crime de dano ao ambiente ficou reduzido a crime de guerra, inscrito na alínea g) do artigo 20, com a seguinte formulação:

Any of the following crimes constitutes a crime against peace and security of Mankind when committed in a systematic manner or on a large scale,

(...)

21 Mark Allan GRAY, *The international crime of ecocide*, California Western International Law Journal, vol. 26, 1996, pp. 215 segs, 265.

22 Um levantamento das dúvidas suscitadas por esta disposição pode ser compulsado nos relatórios da própria Comissão de Direito Internacional sobre o Projecto - *Sixth report on State responsibility*, by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz, Special Rapporteur, 1994, pontos 94-113 - disponível em http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/a_cn4_461.pdf&lang=EPS; e *Seventh report...*, cit., esp. pontos 121-134.

g) In the case of armed conflict, using methods or means of warfare not justified by military necessity with the intent to cause widespread, long-term and severe damage to the natural environment and thereby gravely prejudice the health or survival of the population and such damage occurs.

Esta norma não se limitava a reduzir o contexto no qual o crime de dano ao ambiente poderia relevar como crime contra a paz e segurança da Humanidade; ela impunha ainda, como elementos do tipo, o risco para a saúde e integridade física de populações, risco esse que deveria ser comprovado e não apenas provável.

O atribulado percurso desta norma terminou com a previsão, já enunciada, na subalínea (iv) da alínea b) do nº 2 do artigo 8 do Estatuto de Roma, na qual este retrocesso veio a ser sensivelmente corrigido, uma vez que a eclosão de danos maiores ao ambiente surge independentizada dos danos às populações; porém, a circunscrição do dano ao ambiente a um crime de guerra é fortemente limitativa do seu potencial e frustra as expectativas que o processo de construção do Estatuto criou em torno de tal previsão²³.

Recorde-se que, nos termos da disposição indicada, para se dar por preenchidos os pressupostos de crime de guerra por dano maior ao ambiente, é necessário:

- a) que exista um ataque intencional;
- b) que se assuma como certo que este ataque causará prejuízos ao ambiente;
 - b1) extensos,
 - b2) duradouros, e
 - b3) graves
- c) que esses prejuízos venham a revelar-se claramente excessivos tendo em mente a vantagem militar, global, directa e concreta, que se previa obter à partida.

23 Pode ler-se no Relatório *Environmental Crimes in Military Actions and the International Criminal Court (ICC) - United Nations Perspectives*, subscrito por Joe Sills, Jerome C. Glenn, Elizabeth Florescu e Theodore J. Gordon, 2001, p. 10, que o artigo "8(2)(b)(iv) was painstakingly negotiated; it perhaps represents the most debated, carefully worded offense in the list" (disponível aqui: <http://www.aepi.army.mil/publications/overseas-international/docs/env-crime-icc-printer.pdf>).

Os autores que se têm pronunciado sobre esta disposição auguram-lhe um potencial aplicativo muito baixo, para não dizer raro²⁴. A reunião de todos os elementos do tipo é árdua, e a alusão a um juízo de proporcionalidade que ateste o claro excesso do resultado em face do objectivo pretendido parece mesmo legitimar o dano ao ambiente em cenário de guerra desde que não seja “manifestamente” excessivo²⁵. Acresce uma outra redução do potencial aplicativo do preceito a conflitos bélicos “internacionais”, excluindo a sua chamada em contextos de conflito armado interno – o que é mais surpreendente ainda se considerarmos que no caso da destruição de monumentos históricos o crime de guerra se configura quer se trate de conflitos armados internacionais, quer de conflitos não internacionais (cfr. as subalíneas (ix) da alínea b), e (iv) da alínea e) do nº 2 do artigo 8 do Estatuto).

Arriscaríamos afirmar que sérios candidatos ao preenchimento do tipo seriam os bombardeamentos americanos de Hiroshima e Nagasaki com duas bombas atómicas, no final da II Guerra Mundial (1945); os bombardeamentos com gás laranja (*agent orange*) a que os Estados Unidos procederam entre 1961 e 1971, no Vietname, que afectaram milhões de pessoas (entre vietnamitas e soldados americanos) e danificaram, em alguns casos irreversivelmente, florestas e solos agrícolas; as explosões provocadas de mais de 700 poços de petróleo no Koweit durante a retirada das forças iraquianas na I Guerra do Golfo (1991); os bombardeamentos sistemáticos

24 Ouça-se Christian TOMUSCHAT, *Crimes against the Environment, Environmental Policy and Law*, 1996/6, pp. 242 segs, 243: “One cannot escape the impression that nuclear arms played a decisive role in the minds of many of those who opted for the final text which now has been emasculated to such an extent that its conditions of applicability will almost never be met even after humankind would have gone through disasters of the most atrocious kind as a consequence of conscious action by persons who were completely aware of the fatal consequences their decisions would entail”; ou Steven FREELAND, *Human rights, the environment and conflict: addressing crimes against the environment*, *SUR – International Journal of Human Rights*, 2005/2, pp. 113 segs, 130: “there is a real risk that the conditions for applying Article 8(2)(b)(iv) would be almost impossible to satisfy”.

25 Uma vez que a guerra será, na grande maioria dos casos, sempre sinónimo de destruição, tanto do ambiente humano como do ambiente natural. Essa constatação fica bem espelhada no princípio 24 da Declaração do Rio de Janeiro (1992): “Warfare is inherently destructive of sustainable development. States shall therefore respect international law providing protection for the environment in times of armed conflict and cooperate in its further development, as necessary”.

(de Março a Junho de 1999) de alvos militares e civis, entre eles refinarias e fábricas de produtos químicos, com bombas de urânio enfracuecido, pelas forças da NATO na ex-Jugoslávia, que provocaram a morte de mais de 500 civis e causaram poluição atmosférica intensa; o envenenamento de poços de água potável pela milícia Janjaweed, apoiada pelo governo sudanês, com vista à erradicação ou deslocamento da minoria negra residente na zona de Darfur (2004)²⁶.

Dúvidas podem legitimamente colocar-se relativamente a incluir hipóteses tais como:

- o bombardeamento de depósitos de armas químicas ou nucleares para aniquilar o arsenal ofensivo de um Estado considerado um perigo potencial para a paz no mundo – a dúvida reside sobretudo no juízo de proporcionalidade sobre o balanceamento de interesses, uma vez que a paz no mundo poderia justificar uma ameaça de irradiação química/nuclear numa determinada área²⁷;
- a realização de testes nucleares atmosféricos sobre uma zona de alto-mar, na sequência dos quais a radiação libertada mata milhares de peixes, por um Estado que trava uma guerra com outros e quis experimentar um novo míssil em zona fora de jurisdição – a dúvida está em que o contexto da destruição tem que ser um cenário de guerra e deve verificar-se um “ataque”, que aqui é dúbio qualificar²⁸;
- a não adopção de medidas de contenção do aquecimento global através de políticas de descarbonização da economia e de abstenção de exploração de novas fontes de combustíveis fósseis – a dúvida reside, desde logo, na caracterização da

26 Cfr. Steven FREELAND, *Human rights...*, cit., p. 114.

27 Na publicação do Tribunal Penal Internacional *Eléments des crimes* (2011), pode ler-se, a propósito do juízo de proporcionalidade, que a acusação tem que provar que o lesante incorporou na sua prognose a possibilidade de o dano se tornar claramente excessivo – interpretação que dificulta ainda mais a aplicação da norma, pois não só a actuação tem que ser voluntária e o dano assumido, como a desproporcionalidade do mesmo deve ser intencional, não bastando a negligência (cfr. p. 20, nota 37).

28 Note-se que há quem considere que a proibição de realização de testes nucleares atmosféricos resulta de uma norma com oponibilidade *erga omnes* em razão da sua natureza costumeira – cfr. o *Document on crimes...*, cit., ponto 50; porém, a existência de um Tratado de interdição total de ensaios nucleares (*Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty*), de 1996, que ainda não reuniu as ratificações necessárias para entrar em vigor, faz duvidar da sustentação dessa posição.

inércia como um “ataque”, uma vez que claramente não se está num contexto de “guerra” convencional; ou

- a destruição, por um fogo que se tornou incontrollável devido a condições climáticas imprevistas, de uma vasta área de floresta tropical, por forças de manutenção da paz, cujo objectivo era desalojar terroristas que cometiam atrocidades sobre populações num Estado em guerra civil – a dúvida prende-se com a intencionalidade da actuação, uma vez que as proporções assumidas pelo fogo eram imprevisíveis à partida.

De afastar da hipótese normativa da subalínea (iv) da alínea b) do nº 2 do artigo 8 do Estatuto parece ser a hipótese de dano ambiental de proporções magnas provocado pela exploração abusiva de recursos naturais ou por emissões poluentes não controladas. Com efeito, e por exemplo, casos como as catástrofes sociais e ambientais:

- da contaminação por mercúrio vertido das instalações da Chisso para a baía de Minamata, desde a década de 1930²⁹;
- do lago Agrio, no Equador, decorrente da exploração de petróleo pela Texaco levada a cabo desde os anos 1960, que resultou no depósito de 70.000 litros de resíduos no lago, inviabilizando a utilização da água por diversas tribos indígenas da região amazónica³⁰;
- a contaminação do rio Ok Tedi, na Papua Nova Guiné, por resíduos de cianeto lançados pela companhia de mineração Ok Tedi River, a um ritmo de 90 milhões por ano desde a década de 1980³¹;
- provocada pela exploração de petróleo na bacia do Níger por um consórcio formado pela Shell e pela Companhia Nacional

29 Sobre este caso, vejam-se Koichiro FUJIKURA, *Litigation, administrative relief and political settlement for pollution victim compensation: Minamata mercury poisoning after fifty years*, Law in Japan: a turning point, org. de Daniel Foote, Washington, 2008, pp. 384 segs; Mami AOYAMA e Mark J. HUDSON, *Minamata as negative heritage: implications for Fukushima*, Pacific Geographies, nº 40, 2013, pp. 23 segs.

30 Sobre este caso, vejam-se Elizabeth BLACK, *Litigation as a tool for development: the environment, human rights and the case of Texaco in Ecuador*, Journal of Public and International Affairs, 2004, pp. 142 segs; e Maia Eliscovich SIGAL, *Socioeconomic effects of oil drilling: the case of Ecuador*, 2016, disponível em <http://economics.yale.edu/sites/default/files/files/Undergraduate/Nominated%20Senior%20Essays/2015-16/Eliscovich%20Sigal%20Senior%20Essay2016.pdf> .

31 Sobre este caso, veja-se Stuart KIRSCH, *A case study of the campaign against the Ok Tedi Mine*, Critique of Anthropology, 2002/2, pp 175 segs.

Petrolífera nigeriana, entre finais da década de 1950 e a década de 1990 (o tristemente célebre caso ‘Ogoniland’)³²;

- a exploração de petróleo nas areias betuminosas no Canadá, com danos ecológicos irreversíveis para os ecossistemas da região, desflorestação massiva maciça noutras passagens e contaminação dos lençóis freáticos, que se intensificou desde o início do século XXI³³,

ficarão arredados do âmbito de aplicação do artigo 8, por estarmos claramente fora de cenários de guerra, não se tratando de ataques (no sentido bélico do termo) no quadro de operações militares, e nem havendo uma intenção – pelo menos directa – de causar dano ao ambiente. No entanto, a incúria das empresas, muitas vezes com a conivência das autoridades estatais, vai gerando danos, ecológicos e sociais, de proporções significativas, degradando bens de fruição colectiva e de importância vital para as populações e para o planeta, com prejuízos irreversíveis e lucros obscenos. A constatação desta destruição desregrada tem levado alguns autores a defender a incriminação destas condutas à margem do artigo 8, mas ainda dentro do Estatuto de Roma. Vejamos com que bases.

2.2. As vias complementares: o crime ambiental como “genocídio” e como “crime contra a Humanidade” (artigos 6 e 7 do Estatuto do Tribunal Penal Internacional)

A restrição do âmbito de aplicação do crime de dano ambiental a “crimes de guerra” é muito limitativa, mas não exclui por completo a possibilidade de um atentado grave a componentes ambientais constituir crime – mesmo que a degradação provocada não configure o bem jurídico protegido pela norma. Existem fundamentalmente duas vias complementares da hipótese analisada no ponto anterior:

32 Sobre este caso, vejam-se David WHEELER, Heike FABIG e Richard BOELE, Paradoxes and dilemmas for stakeholders responsive firms in the extractive sector: lessons from the case of Shell and the Ogoni, in *Journal of Business Ethics*, 2002/3, pp. 297 segs; FONS COOMANS, *The Ogoni case before the African Commission on Human and Peoples’s Rights*, International and Comparative Law Quarterly, 2003/3, pp. 749 segs.

33 Sobre os impactos desta exploração, Angela CARTER, *Regulating the Environmental Impacts of Alberta’s Tar Sands*, Buffett Center for International and Comparative Studies Working Paper: Energy Series, Working paper nº 10.004, 2010 – disponível em http://buffett.northwestern.edu/documents/working-papers/Energy_10-004_Carter.pdf.

i) Por um lado, a via sediada no artigo 6, alínea c) do Estatuto de Roma, que acolhe o crime de *Genocídio*:

Para os efeitos do presente Estatuto, entende-se por ‘genocídio’ qualquer um dos actos que a seguir se enumeram, praticado com intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, rácico ou religioso, enquanto tal:

(...)

c) Sujeição intencional do grupo a condições de vida pensadas para provocar a sua destruição física, total ou parcial.

Basta pensarmos na ligação existencial que as comunidades indígenas têm com os territórios que habitam e com os componentes ambientais aí presentes para concebermos casos de genocídio perpetrados através da destruição de vastas zonas de floresta, de poluição intensa de rios, lagos, solos e da atmosfera envolvente³⁴. Condições idênticas podem ser infligidas sobre grupos étnicos ou mesmo sobre determinadas comunidades populacionais, em razão da sua raça – ponto é que se trate de degradação ou poluição que tenha por objectivo a erradicação física de um conjunto sociológico. Esta premissa afasta do âmbito de protecção da norma não só casos comumente identificados como de “injustiça ambiental”³⁵ – porque a intenção de aniquilação normalmente não está presente, embora haja consciência da degradação aguda das condições de vida dos locais –, como também hipóteses de destruição massiva de componentes ambientais sem afectação de comunidades humanas.

Um candidato a esta qualificação poderia ser o caso que envolveu a destruição dos pântanos de Al-Hawizeh e Al-Hammer no sul do Iraque, ordenada por Saddam Hussein como retaliação do apoio dado pela etnia aí residente, os Marsh, a insurgentes que o tentaram depor durante a I Guerra do Golfo. Esta zona pantanosa era suporte de vida económica e cultural da etnia, cujos antepassados remontam aos Sumérios, que consideravam a zona como os Jardins do Éden – e que, com mais duas zonas pantanosas também em território iraquiano,

34 Sobre este ponto, veja-se Laura WESTRA, *Environmental Justice and the rights of Indigenous Peoples: International and domestic legal perspectives*, London/ Sterling, 2008, pp. 163 segs.

35 Sobre este conceito, veja-se o nosso *Justiça ambiental, justiça espacial e deveres de protecção do Estado*, in *Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional*, Vol. 5, Rio de Janeiro, 2016, pp. 1 segs.

constitui o ecossistema mais importante do Médio Oriente. Com a operação de drenagem, a população perdeu o seu suporte de vida e as 500.000 pessoas aí sediadas na década de 1990, fruto da degradação ambiental e de assassinatos em série, caíram para 100.000 a 200.000 no início do século XXI, tendo a zona húmida em causa ficado reduzida a menos de 7% do seu tamanho original³⁶.

ii) Por outro lado, a via sediada no artigo 7, n.º 1, alínea h), e n.º 2, alínea g), do Estatuto, disposição que acolhe os *Crimes contra a Humanidade*:

1 - Para os efeitos do presente Estatuto, entende-se por ‘crime contra a Humanidade’ qualquer um dos actos seguintes, quando cometido no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque:

(...)

h) Perseguição de um grupo ou colectividade que possa ser identificado, por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos ou de sexo, tal como definido no n.º 3, ou em função de outros critérios universalmente reconhecidos como inaceitáveis em direito internacional, relacionados com qualquer acto referido neste número ou com qualquer crime da competência do Tribunal;

(...)

2 - Para efeitos do n.º 1:

g) Por “perseguição” entende-se a privação intencional e grave de direitos fundamentais em violação do direito internacional por motivos relacionados com a identidade do grupo ou da colectividade em causa.

O crime contra a Humanidade perpetrado contra grupos com uma determinada identidade dir-se-ia complementar do crime de genocídio, na medida em que aqui não está em mira a eliminação física das pessoas mas a degradação da sua dignidade moral através da

36 Sobre este caso, veja-se Nancy CERES, *Greening the International Criminal Court A case study on the Marsh Arabs in the northern part of Iraq*, University of Amsterdam, 2012 – disponível em <http://dare.uva.nl/cgi/arno/show.cgi?fid=451726>. A autora qualifica a drenagem dos pântanos como “environmental genocide”, considerando-o elegível nos termos do artigo 6, alínea c), caso o Estatuto já estivesse, à data dos factos, em vigor (cfr. pp. 28 a 31).

privação, sistemática, grave e intencional, de condições de exercício de direitos fundamentais – por exemplo, destruição de locais de culto, proibição de transmissão de saberes tradicionais, imposição do uso de símbolos diferenciadores³⁷. Fazer interferir nesta sede factores ambientais ocorre nos mesmos termos descritos relativamente ao crime de genocídio, sendo certo que aqui o móbil não tem que atingir o patamar da erradicação física, mas apenas a privação do exercício de certos direitos fundamentais como a propriedade, a iniciativa económica ou a liberdade de desenvolvimento da personalidade, através da destruição ou degradação de componentes ambientais³⁸. Descartada fica, naturalmente, a ofensa ao ambiente enquanto crime autónomo, ou seja, sem a verificação dos pressupostos relacionados com a perseguição de comunidades humanas³⁹.

Candidatos a esta qualificação seriam: o envenenamento de poços de água potável pela milícia Janjaweed, apoiada pelo governo sudanês, com vista ao deslocamento da minoria negra residente na zona de Darfur (2004)⁴⁰ – elegível também para crime de guerra, ao abrigo do artigo 8, como se observou em 1.1.; o confisco sistemático de terras pela elite governativa do Camboja para entrega em concessão a empresas multinacionais com vista à

37 Como se pode ler no *Relatório Whitaker sobre Genocídio* (1985: p. 17 – disponível em <http://www.preventgenocide.org/prevent/UNdocs/whitaker>) –, há quem sinta a falta de uma norma especificamente sobre *genocídio cultural* no Estatuto, bem assim como uma norma especialmente dedicada ao *ecocídio*. No entanto, a alusão à restrição grave e sistemática de direitos fundamentais de determinados grupos com laços de identidade história, social ou culturalmente definidos, fornece, em nossa opinião, esse âmbito de protecção.

38 Sobre a relação entre a afectação da propriedade do solo arável e a degradação da qualidade de recursos hídricos e o crime de genocídio, John ISHYIAMA e Anna PECHENINA, *Environmental degradation and genocide, 1958-2007*, *Ethnopolitics: Formerly Global Review of Ethnopolitics*, 2012/2, pp. 141 segs.

39 Neste sentido, também Ricardo M. PEREIRA, *Environmental criminal liability and enforcement in European and International Law*, Leiden/Boston, 2015, p. 125.

40 Note-se que na fase preliminar de julgamento, em 2009, a maioria dos juízes do Tribunal Penal Internacional considerou não estar provada a natureza “sistemática” dos ataques, nomeadamente dos envenenamentos de poços de água, tendo assim afastado a acusação de genocídio deduzida contra o Presidente Omar Al-Bashir. A juíza Usacka, no entanto, lavrou voto de vencida, argumentando que as acções de envenenamento, além da destruição de colheitas e gado, assumiam carácter sistemático e visaram a expulsão das etnias Fur, Masalit e Zaghawa – *Protecting the environment during armed conflict – An inventory and analysis of international law*, UNEP, 2009, p. 31 (disponível em http://www.un.org/zh/events/environmentconflictday/pdfs/int_law.pdf).

desflorestação e subsequente plantação de cana de açúcar e borracha, envolvendo, desde 2003, entre 300.000 a 500.000 camponeses, especialmente populações indígenas – note-se que em Setembro de 2016, o Procurador do Tribunal Penal Internacional, na sequência de um pedido de investigação apresentado em 2014 por 10 cidadãos cambojanos apoiados pela sociedade de advogados britânica *Global Diligence*, elegeu este caso para investigação, facto que está a ser visto como um importante precedente para o desenvolvimento da aplicação desta norma.

3. CONCLUINDO: POR UMA DEFINIÇÃO VERDADEIRAMENTE ECOCÊNTRICA DE DANO ECOLÓGICO

O percurso que empreendemos até agora revela-nos que as situações de dano ao ambiente passíveis de qualificação como crime internacional contra a paz e segurança da Humanidade são de difícil verificação – ou porque se reconduzem a cenários de guerra, ou porque pressupõem a afectação de direitos humanos, mas sempre, em qualquer caso, porque exigem o preenchimento cumulativo de um conjunto de condições de avaliação com algum grau de subjectividade. Se é verdade que a incriminação, a este nível, deve estar reservada a hipóteses de dano com magnitude inegável – recorde-se desde logo a afirmação do artigo 5 do Estatuto de Roma –, não é menos certo que, sobretudo em Estados em que se verifiquem situações de anormalidade institucional ou de conluio entre governantes e agentes do dano, a possibilidade de recurso a uma norma que mais amplamente contemplasse o crime contra o ambiente no Estatuto faria a diferença.

Com efeito, a subsidiariedade que caracteriza o Estatuto de Roma, descrita no artigo 17, tem excepções que permitem contornar casos de ineficácia, voluntária ou sistémica, dos sistemas de justiça estatais (“the State is unwilling or unable”). E a imprescritibilidade que grava os crimes nele contidos (cfr. o artigo 29), bem como a extensão da moldura penal máxima a 30 anos ou mesmo a prisão perpétua (cfr. o artigo 77) são factores que conferem às incriminações constantes do Estatuto de Roma prevalência sobre a maior parte dos sistemas de incriminação por danos ao ambiente.

Com efeito, a importância que a preservação dos componentes ambientais veio ganhando desde a década de 1970, acompanhada, de resto, por apelos à cooperação interestatal no sentido de se estabelecer

sanções civis, administrativas e penais, para comportamentos ilícitos que envolvam degradação dos componentes ambientais (recomende-se as exortações dos princípios 22, da *Declaração de Estocolmo*, e 13 da Declaração do Rio; ou a *Convenção sobre a protecção do ambiente pela via penal*, adoptada no âmbito do Conselho da Europa em 4 de Novembro de 1989⁴¹; para além de centenas de convenções sectoriais com previsões idênticas) justificaria a maior abertura do Estatuto de Roma a comportamentos manifestamente indiferentes à necessidade de tutela da integridade do ambiente que geram danos significativos (avaliados dos pontos de vista da sua intensidade; da sua extensão temporal; e da sua extensão geográfica).

É que, apesar dos esforços da doutrina no sentido de fazer encaixar nas disposições do Estatuto casos de poluição provocada por empresas em Estados menos desenvolvidos, muitas vezes com a conivência das autoridades estatais ou pelo menos contando com a sua indiferença, é altamente duvidoso que estejam preenchidos os elementos dos tipos, seja do artigo 8 (falta o contexto de guerra; falta o ataque intencional...), seja dos artigos 6 e 7 (falta a perseguição sistemática com vista à erradicação de um grupo populacional ou à restrição intolerável dos seus direitos fundamentais) – bem assim como situações de depleção massiva de exemplares de fauna ou flora, de desflorestação sistemática de florestas tropicais, de afectação de recursos hídricos a fins industriais com prejuízo para o ecossistema e para o abastecimento humano, de depósito de resíduos perigosos fora de aterros especificamente dedicados a esse fim⁴².

41 Assinale-se que esta Convenção não se encontra em vigor, uma vez que conta apenas com uma ratificação (da Estónia, em 26 de Abril de 2002), sendo necessárias três para entrar em vigor entre os Estados que a tenham ratificado (artigo 13, n.º 3). O texto da Convenção está disponível aqui: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007f3f4>. No que tange aos Estados-membros da União Europeia, a falta de interesse na ratificação pode dever-se ao facto de a União Europeia ter aprovado uma directiva sobre protecção penal do ambiente: directiva 2008/99/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro.

42 Insista-se em que o crime ecológico perpetrado por empresas ou sujeitos empresariais deve assumir proporções magnas para ser elegível nos termos de um instrumento como o Estatuto. Há autores de crimes ambientais internacionais que gozam de idênticas condições de favor no sentido da indiferença das autoridades estatais com jurisdição sobre os componentes ambientais em jogo que, sem embargo da ilicitude das suas acções e dos danos provocados ao ambiente, não alcançam o patamar incriminatório do Estatuto de Roma – cfr., sobre várias categorias

Assim, casos como a catástrofe sócio-ambiental da bacia do Níger provocada pela poluição descontrolada produzida nas refinarias da Shell lançada para as águas, agudizada a partir da década de 1990; ou como a descarga, em 2006, de mais de quinhentas toneladas de resíduos altamente tóxicos pela *Trafigura Lda* em dezoito locais dos arredores de Abidjan, gerando mortes, um enorme alarme sanitário e poluição duradoura no solo e na água, são exemplos de “willful blindness”, de uma ‘indiferença consciente’ das empresas relativamente aos efeitos das suas acções, pontuais ou sistemáticas, e dos modelos de funcionamento que desenvolvem. Mas não cabem, objectivamente, nos tipos desenhados no Estatuto de Roma⁴³.

Cumprе ressaltar, malgrado o desejo que possamos ter de que a situação fosse diferente, por um lado, que o Estatuto de Roma contém tipos de natureza penal, cuja interpretação e aplicação está subordinada aos princípios da legalidade (*nullum crimen sine lege*) e da tipicidade (não cabe interpretação extensiva nem analogia em Direito Penal, das normas incriminadoras) – cfr. o artigo 19 do Estatuto de Roma⁴⁴; e, por outro lado, que o percurso atribulado da norma sobre crimes contra o ambiente como valor intrínseco e destacada dos crimes de guerra depõe contra a tentativa de “enxerto” de casos de degradação grave dos componentes ambientais, sem intenção directa de causar dano e fora do contexto de cenários de guerra, no Estatuto. O acolhimento de tais situações teria que ser fruto da vontade inequívoca dos Estados partes do Estatuto, introduzindo uma norma especificamente dedicada à sua cobertura.

A questão que então se poderá colocar é a de saber que perspectiva de dano ao ambiente – ou de *ecocídio*, como é comumente designado – adoptar: antropocêntrica ou ecocêntrica.

de crimes ambientais internacionais de difícil perseguição, Gavin HAYMAN e Duncan BRACK, *International environmental crime – the nature and control of environmental black markets, Workshop report*, Royal Institute, 2002 – disponível em www.riia.org/sustainabledevelopment

43 En sentido contrário, defendendo acerrimamente a qualificação do caso *Trafigura* como um “crime contra a Humanidade”, Amissi Melchiade MANIRABONA, *L'affaire Trafigura: vers la répression de graves atteintes environnementales en tant que crimes contra l'Humanité?*, *Revue de Droit International et de Droit Comparé*, 2011/4, pp. 535 segs.

44 Chamando a atenção para este ponto e arredando, assim, a possibilidade de distender os pressupostos dos crimes inscritos no Estatuto a situações que manifestamente aí não devem ser reconduzidas, Ricardo M. PEREIRA, *Environmental criminal liability...*, cit., p. 122.

A via antropocêntrica aponta para o preenchimento do tipo de crime de dano ambiental perante lesões significativas de componentes ambientais que constituam degradação das condições de vida das populações mais directamente afectadas. Os autores que enveredam por esta via exploram os desdobramentos do crime de genocídio, falando do crime de ecocídio como o crime em falta no Estatuto – “the missing 5th crime against peace”⁴⁵. O Movimento *Eradicating ecocide*, liderado por Polly HIGGINS, levou junto da CDI, em 2010, uma proposta de aditamento ao Estatuto de Roma⁴⁶ que dispunha o seguinte:

Ecocide is the extensive damage to, destruction of or loss of ecosystem(s) of a given territory, whether by human agency or by other causes, to such an extent that peaceful enjoyment by the inhabitants of that territory has been or will be severely diminished.

Esta definição peca pela extrema vaguidade dos seus elementos constitutivos (*maxime*, o termo ‘peaceful’...), além de incluir uma causa de ecocídio totalmente alheia ao princípio da culpa (“by other causes”), que a condena irreversivelmente. Como refere Orlindo BORGES, “a conduta humana é a base de toda a teoria do delito, incidindo sobre a mesma as categorias da tipicidade, da antijuridicidade e da culpabilidade. Sem ação humana não há que se falar em crime, sendo esse dispositivo, no que tange a ‘outras causas’, por tal razão, natimorto”⁴⁷.

Ao contrário da via antropocêntrica, a perspectiva ecocêntrica dá o crime ecológico por verificado mesmo que não haja prejuízo (presente e/ou futuro) para a vida e/ou saúde humanas. Alguns Estados consagram nas suas legislações o crime de ecocídio nesta

45 *The ecocide Project – A Report by Anja GAUGER, Mai Pouye RABATEL-FERNEL, Louise KULBICKI, Damien SHORT, Polly HIGGINS*, 2012 (updated 2013) – disponível em https://sas-space.sas.ac.uk/4830/1/Ecocide_research_report_19_July_13.pdf.

46 Isto além de, em 2012/2013, ter mobilizado uma iniciativa legislativa popular europeia no sentido da adopção de uma directiva da União Europeia sobre o tema: *End Ecocide in Europe: A Citizens’ Initiative to give the Earth Rights* – cfr. <https://www.endecocide.org/wp-content/uploads/2013/01/documents/End-ecocide-in-Europe-A-Citizens-Initiative-to-give-the-Earth-Rights.pdf>.

47 Orlindo Francisco BORGES, *Ecocídio: um crime ambiental internacional ou um crime internacional maquiado de verde?*, Revista do IDB, 2013/7, p. 6457 segs, 6477 – disponível em <http://www.idb-fdul.com/>.

perspectiva: veja-se, por exemplo, o pioneiro artigo 278 do Código Penal do Vietname, de 1980 (“Ecocide consists in destroying the natural environment, whether committed in time of peace or war, constitutes a crime against humanity”) ou, mais recentemente, o artigo 394 do Código Penal da Arménia, de 2003 (“Ecocide: Mass destruction of flora or fauna, poisoning the environment, the soils or water resources, as well as implementation of other actions causing an ecological catastrophe, is punished with imprisonment for the term of 10 to 15 years”).

Recorde-se, de resto, que o malogrado artigo 26 do Projecto de crimes contra a paz e a segurança da Humanidade, reproduzido *supra* (1.), inseria-se nesta linha (“...causing of widespread, long-term and severe damage to the natural environment”), dispondo autonomamente sobre o crime ecológico, e convivendo ainda com a disposição relativa ao mesmo crime como crime de guerra (cfr. o artigo 22, reproduzido *supra*⁴⁸). A dupla incriminação permite, por um lado, não excluir práticas que, em razão da sua natureza bélica, poderiam ser “desculpadas”⁴⁹ e, por outro lado, incluir ofensas graves, extensas e duradouras a componentes ambientais, dentro ou fora de jurisdição estatal, em situações de normalidade institucional, no âmbito do tipo.

Sublinhe-se que a consagração do crime ecológico como tipo autónomo dos crimes de genocídio, contra a Humanidade e de guerra, numa vertente ecocêntrica, não exclui a comissão destes outros crimes através de ofensas graves ao ambiente, mas antes acrescenta a essas condutas criminosas uma nova hipótese que realça a importância do ambiente como grandeza de valor intrínseco. Esta via não impede, aliás, a inclusão da afectação da vida ou saúde das pessoas a título de circunstância agravante da medida da pena⁵⁰.

Neste momento, nada aponta para que esse passo esteja próximo – nem na vertente antropocêntrica, nem (e sobretudo) na vertente ecocêntrica. Pense-se no percurso de mais de dez anos de debate sobre a norma vigente, durante o qual se esgrimiu um

48 Cfr. nota 13.

49 Não nos olvidemos de que o ecocídio terá nascido com as mais antigas técnicas de guerra, aniquilando o inimigo pela fome ou sede, ou destruindo os seus esconderijos naturais pelo fogo – cfr. Ludwig A. TEKLAFF, *Beyond restoration – the case of ecocide*, Natural resources journal, 1994/3, pp. 933 segs, 934-935.

50 Já assim o entendia TOMUSCHAT no Relatório do Grupo de Trabalho que elaborou para a Comissão de Direito Internacional – cfr. *supra*, nota 16.

argumentário significativo sobre a necessidade de criação de um crime autónomo, que acabou por não vingar. Adite-se que o artigo 22 do Estatuto de Roma prevê a possibilidade de alteração dos elementos dos crimes nele constantes por maioria de 2/3 dos Estados partes, hipótese que não se aplica, todavia, em caso de criação de um *novo* crime – ou seja, para dar este passo seria necessário reunir a unanimidade dos Estados partes, o que não se afigura fácil. Reflecta-se ainda sobre a complexidade que envolverá a construção de um tipo penal, simultaneamente aberto e seguro, que permita abarcar a multiplicidade de atentados possíveis (“the naming of harms”) à multiplicidade de componentes ambientais existentes⁵¹.

Mais rapidamente o Tribunal Penal Internacional começará a explorar o máximo potencial das normas do Estatuto de Roma as quais, ainda que indirectamente, protegem o ambiente – como se viu *supra* e parece ser sua intenção, pelo menos declarada –, do que os Estados partes aditarão nova norma ao Estatuto de Roma no sentido de reforçar a tutela do ambiente contra comportamentos gravemente atentatórios da sua integridade. A realidade reclama-o, mas a vontade política ignora-o. A História fará certamente o seu julgamento, mas este, como sabemos, chega sempre demasiado tarde...

51 Sobre este ponto, veja-se Rob WHITE, *Crimes against Nature: environmental criminology and ecological justice*, New York, 2008, pp. 90 segs.

BREVES NOTAS SOBRE OS REFUGIADOS AMBIENTAIS E SEU DESAFIO NA CONTEMPORANEIDADE

César Barros Leal

Doutor em Direito pela Universidade Nacional Autônoma do México;
Pós-doutor em Estudos Latino-americanos (Faculdade de Ciências Políticas
e Sociais da UNAM); Pós-doutor em Direito pela Universidade Federal
de Santa Catarina (Brasil); Procurador do Estado do Ceará (Brasil); Professor aposentado da
Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC);
Presidente do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos.

1. INTRODUÇÃO

Convidado a ministrar uma palestra sobre “Refúgio e Meio Ambiente”¹ em Santiago de Chile, em novembro de 2016, no “*IV Diplomado Internacional 2016 – Derechos Humanos y Función Policial, Panorama Migratorio, Trata y Tráfico de Personas, Refugiados/as, desde una Perspectiva de Género*”, organizado pela Polícia de Investigações do Chile (PDI) e pelo Instituto Interamericano de Direitos Humanos (IIDH), do qual participaram policiais de vários países latino-americanos, assinalai, então, que, enquanto me preparava para lhes falar, havia regressado a um passado distante, ao

1 Meio ambiente. “Entorno natural do qual dependem todas as espécies viventes da terra, incluída a humanidade, e que está formado pela biosfera junto com todos seus recursos renováveis e não renováveis. É o patrimônio comum das gerações humanas presentes e futuras, e sua preservação ao serviço do desenvolvimento sustentável constitui a matéria e o objeto do ramo mais jovem do direito internacional público: o direito ambiental internacional. Esta novíssima temática guarda estreita relação com a proteção dos direitos humanos porquanto a conservação ambiental numa perspectiva de desenvolvimento sustentável condiciona a qualidade da vida dos indivíduos, os povos e a humanidade inteira, ao ponto de que a prática das liberdades fundamentais depende da boa administração da casa comum. Seus aspectos mais relevantes são a contaminação atmosférica e marítima para além da fronteira, os riscos da energia nuclear, a proteção da Antártida, a preservação da flora e da fauna, e o manejo dos resíduos e dejetos industriais. A recepção da questão ambiental pelo direito das gentes se inicia com a Declaração sobre o Meio Ambiente, adotada pela Conferência de Estocolmo e aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas... (En *Diccionario Espada de Derechos Humanos*, de Hernando Valencia Villa, com prefácio de Baltasar Garzón. Editora Espasa Calpe, Madri, 2003, pp. 292-293).

período no qual estive atuando, de modo oficioso, como representante do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, o ACNUR², em Fortaleza, Ceará, Brasil, e recebia com regularidade, em meu gabinete na Procuradoria Geral do Estado, dezenas de estrangeiros, em sua maioria africanos, dispostos a obterem o status de refugiado. Foi uma experiência riquíssima, um trabalho único que executei a pedido do advogado Jaime Ruiz de Santiago, um dos mais ilustres funcionários do Alto Comissariado, onde permaneceu vinte e cinco anos, deixando o rastro de seu talento e seu acendrado amor à humanidade.

Neste artigo, no qual intento reproduzir parte da palestra do Chile, não trago respostas acabadas para as inúmeras dúvidas, divergências, controvérsias e perplexidades que emergem num território em formação, pouco explorado, que sugere muito mais interrogações do que respostas e cuja extensão é impossível abarcar nos estreitos limites do presente texto.

O que efetivamente buscarei, evitando digressões históricas, posições doutrinárias, revisões jurisprudenciais, assim como distinções mais pormenorizadas entre refugiados (*cujo conceito é exposto a seguir*), emigrantes econômicos (*os que se afastam de suas moradias de modo voluntário, na busca de melhores condições de vida, podendo regressar sem sofrer perseguições*), asilados (*limitados a questões políticas*), apátridas (*os que perderam sua nacionalidade por diferentes motivos, entre os quais o desaparecimento do Estado*) etc., é transmitir-lhe, a Você, leitor, os aspectos cruciais desta matéria, cujos índices se alargam em nossa sociedade de risco, com

2 ACNUR. “Siglas que significam ‘Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados’ e que correspondem à agência especializada deste organismo que presta assistência e proteção às pessoas que têm de abandonar seu território nacional de origem ou residência para buscar asilo em outro Estado, quase sempre devido a conflitos armados, perseguições políticas ou regimes autoritários. Criado em 1949, o ACNUR se ocupa dos refugiados e dos apátridas mediante a aplicação de dois instrumentos principais: o Convênio de 1951 sobre o estatuto dos refugiados e seu Protocolo de 1967. Até algum tempo, a atenção desta agência se concentrava naqueles indivíduos e grupos que cruzavam uma fronteira internacional em busca de proteção para suas vidas e liberdades, o que deixava sem defesa milhões de deslocados internos, forçados a refugiar-se em outras zonas de seu próprio país, no que constitui um dos problemas de direitos humanos mais desafiantes do mundo em regiões como a península dos Balcãs ou os grandes lagos da África central e em países como Afeganistão, Colômbia e Sudão. Porém, ante a pressão da comunidade de direitos humanos e das próprias vítimas, o ACNUR começou a se ocupar do deslocamento forçado como nova forma de refúgio.” (Idem, pp. 4-5)

a percepção de que, no vocabulário empregado para tratar deste tema, envolvendo milhares de cidadãos integrantes de uma categoria fora do ordenamento jurídico internacional, se destacam palavras e expressões chave, que jamais podem ser esquecidas, como justiça, dignidade, ética, solidariedade, cooperação e cultura de paz.

2. PONTOS FUNDAMENTAIS

Múltiplos pontos devem ser expostos como preâmbulo e fundamento das ideias e considerações que se impõem no estudo de um tema tão relevante em nossa contemporaneidade.

2.1. O conceito de refugiado

De acordo com a Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 (o mais importante de todos os instrumentos internacionais neste domínio), emendado pelo Protocolo de 1967, o termo “refugiado” se aplica a toda pessoa: “(...) devido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a determinado grupo social ou opiniões políticas, se encontre fora do país de sua nacionalidade e não possa ou, por causa de ditos temores, não queira acolher-se à proteção de tal país; ou que, não tendo nacionalidade e achando-se, como consequência de tais acontecimentos, fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou, por causa de ditos temores, não queira regressar a ele.”

O Protocolo retirou a limitação geográfica e temporária do texto original, havendo inovado, em seu Preâmbulo, ao aludir à possibilidade de surgir novas categorias de refugiados não convencionais.

2.2. O conceito de refugiado ambiental

A expressão foi criada nos anos 70 por Lester Brown e ganhou notoriedade em 1985 com o relatório *Environmental Refugees*, escrito pelo professor egípcio Essam Ei-Hinnawi, do *Egyptian National Research Centre*, no Cairo, e apresentado para o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, na Conferência das Nações Unidas, em Nairóbi, África. Consoante dito relatório, refugiados ambientais são “aquelas pessoas que se viram forçadas a sair de seu habitat tradicional, de maneira temporária ou permanente, devido a uma alteração ambiental (natural e/ou suscitada pelo homem) que põe em perigo a existência e/ou afeta a qualidade de suas vidas”,

agregando-se que por “alteração ambiental” se deve compreender qualquer mudança física, química e/ou biológica no ecossistema que o “modifica” temporária ou permanentemente, sendo inapropriado à vida humana.

Não existe um consenso quanto à melhor denominação dos refugiados ambientais, expressão rechaçada, v.g., pelo ACNUR e pela Organização Internacional da Migração (IOM), que preferem dizer “pessoas ambientalmente deslocadas” (para indicar “aquelas pessoas deslocadas em seu próprio país ou que se deslocaram através de fronteiras internacionais devido à degradação, a deterioração ou a destruição do meio ambiente”³). Muitos estudiosos são, aliás, favoráveis a uma expansão conceitual, isto é, a um conceito *lato sensu*.

2.3. As categorias de refugiados ambientais

São três categorias, segundo Ei-Hinnawi: “aqueles que foram deslocados temporariamente por pressões do meio ambiente, tais como um terremoto ou um ciclone e que provavelmente vão regressar a seu habitat original; aqueles que foram deslocados de forma permanente

3 Na atualidade, “o ACNUR é da opinião de que o uso de tal terminologia poderia minar o regime jurídico internacional para a proteção do refugiado, cujos direitos e obrigações estão claramente definidos e compreendidos. Tampouco seria útil criar confusão ao sugerir uma relação entre o impacto da mudança climática, a degradação ambiental, a migração e a perseguição, que é a causa principal pela qual um refugiado foge de seu país de origem e busca proteção internacional. Se bem os fatores ambientais podem contribuir para provocar movimentos através das fronteiras, eles, porém, por si mesmos, não podem ser considerados um motivo para conceder a condição de refugiado em virtude do direito internacional dos refugiados. Entretanto, o ACNUR reconhece que efetivamente há certos grupos de migrantes que atualmente se encontram fora do âmbito da proteção internacional, necessitados de assistência humanitária e/ou outra forma de assistência. Alguns Estados e algumas ONGs sugeriram emendar a Convenção de 1951 sobre os Refugiados e ampliá-la expressamente para incluir as pessoas que foram deslocadas através das fronteiras como resultado da mudança climática de longo prazo ou por súbitos desastres naturais. O ACNUR considera que com qualquer iniciativa para modificar esta definição se correria o risco de uma negociação na Convenção de 1951, que não estaria justificada pelas necessidades atuais. Ademais, que no entorno político atual pode dar lugar a uma redução das normas de proteção dos refugiados e inclusive minar todo o regime de proteção internacional de refugiados.” (GUTERRES, António, *Em Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: La perspectiva del ACNUR*, documento do UNHCR/ACNUR, acessível na Internet). Veja-se também: BORRÀS PENTINAT, Susana, “Aproximación al concepto de refugiado ambiental: origen y regulación jurídica internacional, acessível na Internet.

devido a mudanças permanentes de seu habitat, tais como represas ou lagos; e aqueles que se deslocaram permanentemente, procurando uma melhor qualidade de vida porque seu habitat original é incapaz de lhes prover suas necessidades mínimas devido à degradação progressiva dos recursos naturais básicos.⁴

Karla Hatrick os classifica a partir de cinco causas principais: degradação da terra cultivável (que também pode ser uma consequência), desastres ambientais, destruição do meio ambiente pela guerra, deslocamento involuntário na forma de reassentamento e mudanças climáticas, gerados, v. g., pela emissão de gases de efeito estufa para a atmosfera, derivadas das ações antropogênicas.⁵

Autores falam de dois grupos: a) aqueles que se veem obrigados a deixar suas casas em virtude de inundações (temporárias ou

4 EL-HINNAWI, E., *Environmental Refugees*, United Nations Environment Programme, 1985.

5 DERANI, Cristiane, Refugiado Ambiental, em *Dicionário de Direitos Humanos*, Disponível em

<http://www.esmpu.gov.br/dicionario/tiki-index.php?page=Refugiado+Ambiental>.
Agregue-se esta nota de António Guterres, do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados: “Estes cinco cenários proporcionam um bom ponto de partida para analisar a natureza do deslocamento e avaliar as necessidades de proteção e assistência daqueles afetados: a) desastres hidrometeorológicos (inundações/tufões/ciclones, deslizamentos de terra etc.); zonas designadas pelos governos como de alto risco e perigosas para habitá-las; c) degradação do meio ambiente e um lento aparecimento de desastres (por exemplo: redução da disponibilidade de água, desertificação, inundações recorrentes, salinização de zonas costeiras etc.); d) o caso do afundamento dos pequenos estados insulares, e e) conflitos armados provocados pela diminuição dos recursos naturais (por exemplo, água, terra, alimentos) devido à mudança climática.” (En *Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR*, documento do UNHCR/ACNUR, acessível na Internet). Um apontamento oportuno: “... é factível que se preveja uma abertura ao reconhecimento de uma normativa reguladora dos *refugiados ambientais* ou *climáticos* desde o âmbito nacional ou regional. Tal é o caso, por exemplo, da Austrália, a qual tem diversos acordos de acolhida com Estados de arquipélagos do sudeste asiático, e onde foi proposta a criação de um direito de asilo puramente meio-ambiental. Igualmente, na África existe uma regulação do Direito dos Refugiados estabelecida na Convenção da União Africana de 1969, em que se ampliam os motivos para o reconhecimento da condição de refugiado, incluindo aquele que ‘haja sido vítima de [...] eventos que perturbem particularmente a ordem pública na totalidade ou numa parte de seu território nacional.’ Esta ampliação da noção convencional de refugiado abre as portas à exploração do termo *refugiados climáticos*, e promove o estudo e a regulação de uma *ordem pública ecológica*.” (SÁNCHEZ-ARÉVALO, Clara Rodríguez-Ovejero, *Concepto y Problemática Jurídica de los Refugiados Ambientales*, Universidade Pontificia Comillas, Madri, 2015, acessível na Internet).

permanentes), secas e desertificação; e os que são induzidos pelo desenvolvimento econômico, vítimas de acidentes humanos que dão origem ao êxodo ambiental; e b) aquelas pessoas que deixam seus países em virtude de conflitos que começaram por questões ambientais e depois se converteram em conflitos políticos e, por isso, não cabem no conceito de refugiado da Convenção de 1951.

2.4. Diferença entre refugiados e deslocados ambientais

Não há como confundir o conceito refugiados ambientais com o de deslocados ambientais (*environmental displaced person*), aqueles que permanecem dentro de seu país, sem cruzar a fronteira internacional.

Hernando Valencia Villa, em seu “Diccionario Espasa de Derechos Humanos”, ao esclarecer o significado de deslocamento interno, diz: “Fenômeno migratório violento no qual milhares de indivíduos se veem obrigados a abandonar suas terras ancestrais ou lugares habituais de residência e trabalho para assentar-se de má maneira em outras regiões do mesmo território nacional”⁶

6 VALENCIA VILLA, Hernando. *Diccionario Espasa de Derechos Humanos*. Prefácio de Baltasar Garzón. Editora Espasa Calpe, Madri, 2003, p. 143. Leia-se por igual: “Estes deslocados internos terão que receber a proteção e ajuda de acordo com *Os Princípios Reitores dos Deslocamentos Internos de 1998*. A pesar de não ser juridicamente vinculante, este documento tem um valor prático importante para o controle do tratamento dos deslocados internos, na medida em que recolhe tanto os direitos destes quanto as obrigações dos governos e das forças insurgentes em todas as fases do deslocamento, incluindo a prevenção do deslocamento arbitrário ou ilegal, assentam as bases para sua proteção e assistência e estabelecem garantias para seu regresso, reassentamento e reintegração em condições de segurança. Em *Os Princípios Reitores dos Deslocamentos Internos de 1998* se define o termo “deslocado interno” como: ‘(...) as pessoas ou grupos de pessoas que se viram forçadas ou obrigadas a escapar ou fugir de seu lar ou de seu lugar de residência habitual, em particular como resultado ou para evitar os efeitos de um conflito armado, de situações de violência generalizada, de violações de direitos humanos ou de catástrofes naturais ou provocadas pelo ser humano e que não cruzaram uma fronteira estatal internacionalmente reconhecida’. Estes Princípios refletem e são compatíveis com o direito internacional humanitário e relativo aos direitos humanos e com o direito análogo relativo aos refugiados.” Mais adiante, no mesmo texto: “Ao nível regional a evolução na África é especialmente notável em matéria de proteção dos deslocados internos. Os Estados membros da Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes Lagos já adotaram um Protocolo sobre a proteção e assistência dos deslocados internos, que entrou em vigor em junho de 2008 e que, com a adesão do Sudão, conta com nove estados partes. A Convenção da União Africana para a proteção e a assistência dos deslocados internos na África

Quem não se lembra de Nova Orleans, no estado de Luisiana, Estados Unidos, em agosto de 2005, quando cerca de um milhão de cidadãos, ante uma inundação provocada pelo aterrador furacão Katrina, que causou enormes danos materiais, se transferiram a outras regiões do país? Um caso típico de mobilização interna. Lá estive em novembro de 2016 e pude ver a fantástica reconstrução da cidade.

Muitos outros exemplos poderiam ser exibidos com vistas a identificar os traços distintivos dos deslocamentos ambientais, que variam conforme as condições de vulnerabilidade de certas áreas e levam em conta a eventual realocação em outros espaços geográficos.

2.5. O ACNUR e o status de refugiados ambientais

Não obstante a gravidade do problema, o ACNUR não reconhece o status de “refugiados ambientais” nem tomou a iniciativa de revisar seu mandato, porque, a seu juízo, o termo não é correto, já que não se encaixa na definição de refugiado (para isso se exige: *que esteja fora de seu país de origem; que o Estado de origem seja incapaz de proporcionar proteção ou de facilitar o retorno; que esta incapacidade seja atribuída a uma causa inevitável que provoque seu deslocamento, e que dita causa se baseie em razões de raça, nacionalidade, pertença a um grupo social ou opinião política*)¹ Agrega, ademais, que uma mudança da Convenção, da Carta Magna do Refugiado neste sentido poderia debilitá-la ou criar novas dificuldades para sua aplicação.

É inequívoca a existência de uma lacuna jurídica, pois o direito internacional não os reconhece como refugiados, visto que a Convenção de Genebra e seu Protocolo de Nova York, de 1967, como se assinalou, indicam restritivamente os fatores que podem desencadear esses movimentos humanos forçados, definindo, então, uma pessoa como refugiada. Assim, ditos refugiados, cuja situação não é a mesma dos que fogem de conflitos, não estão previstos nas legislações e se acham à margem da proteção internacional; neste contexto, não estão também sob a tutela do Alto Comissariado.

(Convenção de Kampala) de 2009 também protege os deslocados internos. Na Europa, a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa aprovou recentemente sua importante resolução 1877 (2009) relativo a “Os povos esquecidos da Europa: proteger os direitos fundamentais das pessoas deslocadas há muito tempo.” (BORRÀS PENTINAT, Susana, *Dossiê: Refugiados ambientais: El Estatuto Jurídico de Protección Internacional de los refugiados ambientales*, Rev. Inter. Mob. Hum., Brasília, Ano XIX, n. 36, jan./jun. 2011)

2.6. A proteção dos refugiados ambientais

Sendo inadmissível sua falta de defesa, devem ser protegidos por instrumentos internacionais de proteção da pessoa humana, com o objetivo de evitar ameaças ou violações concretas, individuais e coletivas, de seus direitos humanos, preservando suas garantias, sempre com *human-centred approach*.

Esta é a leitura que se extrai de incontáveis declarações, conferências, convenções e relatórios de caráter regional e internacional sobre o tema, entendendo-se que a Convenção e seu Protocolo poderiam ser reformulados para abarcar toda e qualquer pessoa que se desloca de modo forçado, independentemente dos motivos que provocam esses movimentos humanos, o que permitiria preencher a lacuna jurídica referida e afiançar, por exemplo, a atuação do ACNUR no amparo dos refugiados forçados pelo meio ambiente.

3. A MAGNITUDE DO PROBLEMA

Um estudo apresentado em 2014, na Faculdade de Ciência Política e Relações Internacionais, da Universidade Nacional de Rosário, província de Santa Fé, Argentina, no qual se analisaram os casos de Haiti (número 168 no Índice de Desenvolvimento Humano) e Japão (posto número 20 do *ranking*), mostra que “aqueles habitantes de países cujo IDH era baixo no momento da catástrofe tendem a se converter em refugiados ambientais, sendo que em países com alto IDH os cidadãos optam pelos deslocamentos internos”⁷ tendo a seu favor a proteção prevista em *Os Princípios Reitores dos Deslocamentos Internos de 1998*.

Cresce a percepção da grandeza do problema, cada vez mais comum e visível em nosso planeta. Tenha-se em conta que essas pessoas não deixam seus lares voluntariamente, por conveniência, perseguições políticas ou motivações econômicas, senão em virtude de eventos extremos, de proporções às vezes globais e transnacionais, geralmente associados a mudanças climáticas; são, pois, situações nas quais a palavra de ordem é a sobrevivência, ante a impossibilidade de continuarem vivendo na área afetada.

O ACNUR prevê que entre 200 e 250 milhões de jovens e adultos se converterão em eco-refugiados, por força de alterações

7 AGOSTINA, Cipollene, *¿Refugiados o desplazados medioambientales? Los casos de Haití y Japón*, acessível na Internet.

climáticas, nos próximos 30 anos. Uma visão semelhante é a do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática, criado pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) e o já mencionado Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), para o qual os *réfugiés de l'environnement* logo estarão em número superior ao dos refugiados políticos.

Relatórios de organizações governamentais e intergovernamentais mostram esta tragédia humanitária, cuja dimensão crescente constituiu seguramente um estorvo para que os oito Objetivos (de Desenvolvimento) do Milênio (erradicar a pobreza e a fome; lograr o ensino primário universal; promover a igualdade entre os sexos e o empoderamento da mulher; reduzir a mortalidade das crianças menores de 5 anos; melhorar a saúde materna; combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade do meio ambiente; fomentar uma aliança mundial para o desenvolvimento) não fossem alcançados até o ano 2015 pelas 188 Nações da ONU.

Ditos relatórios identificam, neste marco, dois tipos de desastres, a saber: os naturais e os não naturais (con sua coorte de refugiados e deslocados ambientais):

Eventos como inundações, erupções, tsunamis, terremotos, furacões, deslizamentos de terras podem converter-se em desastres quando ultrapassam certos limites. Entre os mais recentes e famosos estão: o tsunami ocorrido em 2004 em países asiáticos e africanos; o ciclone tropical Nargis, na Birmânia, em 2008, que deu origem a 800.000 deslocados; o catastrófico terremoto de Haiti, um dos países mais pobres do mundo, em 2010, no qual faleceram 316.000 pessoas, 350.000 ficaram feridas e aproximadamente 1 milhão e meio ficaram sem lar; e o furacão Matthew, também no Haiti, que causou em 2016 uma cifra superior a 800 mortos e milhares de deslocados.

Por sua vez, entre os desastres não naturais, se incluem: o acidente de Chernobyl, a central nuclear Vladimir Ilitch Lenin (o mais grave na Escala Internacional de Acidentes Nucleares, nível 7, tal como o de Fukushima I, no Japão, 2011), em abril de 1986, na cidade de Pripjat, atual Ucrânia, que gerou mais refugiados do que a soma das guerras e dos conflitos armados, de acordo com o relatório “Mudanças Climáticas e Cenários de Migrações Forçadas”; a fuga de gás venenoso (isocianato de

metilo), em dezembro de 1984, em Bhopal, Índia, na fábrica química de pesticidas da companhia norte-americana *Union Carbide* (seus ativos foram parcialmente comprados depois pela Dow Chemical) que causou a morte por envenenamento de 30.000 pessoas e o *displacement* forçado de milhares de outras, visto que se tornou impossível continuar ali vivendo.

Para muitos a crise maiúscula no porvir há de ser de matiz ambiental e o que se vê na atualidade é somente a ponta de um iceberg. Nem sequer podemos imaginar o que nos espera, sendo extenso o catálogo dos fatores que acarretam o drama em ascensão.

É de Susana Borràs Pentinat, em *Refugiados ambientales: el nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente*, o comentário a seguir:

A deterioração ecológica (secas, pragas, desastres naturais, acidentes industriais e nucleares, a deflorestação, o aquecimento global e outras ameaças ambientais) acompanha as fomes e os conflitos armados que, aliás, têm repercussões meio-ambientais de enorme gravidade (bombardeios, destruição de colheitas, utilização de armas químicas etc.)... Porém, os refugiados ambientais não apenas são vítimas dos desastres naturais. Muitas vezes é a mão do homem a culpada dos êxodos ambientais, cujos prejudicados não costumam receber ajudas e muito menos indenizações... Detrás destes acidentes de grande relevância que logram comover a comunidade internacional se encontram casos cotidianos de destruição meio-ambiental que obrigam milhares de pessoas a se deslocarem de seus lugares de origem. São habituais os derrames de petróleo ou substâncias químicas em rios ou costas que afetam a sobrevivência dos habitantes, destroçam seu habitat, seu modo de alimentação básica e se veem convertidos em refugiados. A deflorestação dos bosques ou a desertificação também obriga muitas comunidades e familiares a deixarem seus lares e os converte em camponeses em terra errantes na busca de um lugar habitável.⁸

Entre tantos fatores, alguns relacionados entre si, citemos os seguintes, a maneira de exemplo, sem nenhuma expectativa de esgotar um elenco visivelmente de brutal amplitude.

8 In Revista de Direito, vol. XIX, n. 2, dezembro de 2016, pp. 85-108.

3.1. A elevação do nível do mar

É notório que a subida do mar determina (e determinou) o desaparecimento de ilhas e de cidades inteiras, especialmente no Oceano Pacífico, cujo nível está aumentando com extrema rapidez. Exemplos são as Ilhas Fiji (sem fronteiras terrestres, perto da Austrália e da Nova Zelândia, de relevo montanhoso, cujas costas e aluviais estão ameaçadas pela elevação do oceano), as ilhas Marshall (república insular, composta de dois arquipélagos, cuja altitude média é de três a quatro metros), as ilhas Tonga (de procedência vulcânica, ao sul de Samoa, conhecidas como Ilhas dos Amigos), as ilhas Carteret (pertencentes a Papua Nova Guiné, pequenas e baixas, de só um metro e meio de altura), as ilhas Tuvalu (entre Havaí e Austrália, um dos menores países do mundo, com um máximo de cinco metros sobre o nível marítimo, grande parte do qual fica submerso durante as marés altas) e Kiribati (país insular, localizado no nordeste da Austrália, que deixará de existir dentro de três ou quatro décadas; duas de suas ilhas já desapareceram por completo).

No Oceano Índico, Ghoramara (estado índio de Bengala ocidental, que nos últimos vinte e cinco anos perdeu a metade de sua superfície), as Maldivas (situadas ao sul da Índia, que em média alcançam dois metros de altura) e as Seychelles (paraíso tropical, ao nordeste da ilha de Madagascar, o menor país africano e o segundo IDH mais elevado do continente) se acham por igual em perigo de extinção, devendo ficar por completo sob as águas.

Num futuro não muito distante, quase todas essas ilhas, intensamente vulneráveis ao aquecimento global, desaparecerão, devoradas pelas águas, sendo previsto e já programado em certos casos a realojamento de seus habitantes em outras regiões.

Kiribati, por exemplo, esteve nas manchetes da imprensa internacional por outra razão: um de seus cidadãos, Loane Teitiota, 39 anos, viu negada na Nova Zelândia, no ano 2010, após expirar seu visto de trabalho, sua demanda ante o Tribunal de Migração do status de refugiado climático. A família foi deportada da Nova Zelândia em 2005, deixando-se claro que o princípio de humanidade não se considerou na decisão judicial. Em verdade, até agora, nenhuma demanda desta natureza foi aceita, em nenhuma parte.

Com a palavra Jane McAdam: “Até a presente data, se apresentou um pequeno número de casos na Austrália e na Nova Zelândia, onde pessoas de Tuvalu e Kiribati argumentaram que deveriam receber

proteção de refugiados pelos impactos da mudança climática. Todos fracassaram.

Dois exemplos ilustram o raciocínio. Na Nova Zelândia, a Autoridade de Apelações do Estatuto de Refugiados explicou que:

Este não é um caso no qual se possa dizer que os recorrentes corram diferencialmente o risco de danos equivalente à perseguição devido a qualquer um destes cinco motivos. Todos os cidadãos de Tuvalu enfrentam os mesmos problemas ambientais e as dificuldades econômicas que se vivem em Tuvalu. Melhor, os recorrentes são vítimas desafortunadas, como todos os cidadãos de Tuvalu, das forças da natureza que conduzem à erosão das costas e de que a propriedade familiar esteja parcialmente submersa pela maré alta.

Na Austrália, o Tribunal de Revisão de Refugiados declarou:

Neste caso, o Tribunal não crê que se pode identificar o elemento de uma atitude ou motivação, de tal forma que a conduta temida possa considerar-se corretamente como perseguição por motivos de uma característica da Convenção consoante for requisito... Simplesmente não existe base para concluir que os países que se podem dizer que historicamente têm sido altos emissores de dióxido de carbono ou de outros gases de efeito estufa têm algum elemento de motivação para afetar os residentes de países baixos tais como Kiribati, quer seja por sua raça, religião, nacionalidade, pertença a determinado grupo social ou opinião política.”⁹

3.2 As inundações

As inundações, marinhas ou fluviais (originadas de transbordamento de rios, torrentes, degelo, maremotos, furacões etc.), seja na América do Sul, Central e do Norte; África; Europa; Ásia e Oceania, costumam deixar inumeráveis pessoas sem lar.

Inundações recentes como as de Tabasco e Chiapas (México) em 2007, assim como em outros países do continente americano, se associam a um número avassalador desses episódios, gerados por ciclones, monções, tornados, tufões etc., em sua maioria na África

⁹ Em *Desplazamiento provocado por el cambio climático y el derecho internacional*, Evento paralelo ao Diálogo do Alto Comissariado sobre os desafios em matéria de proteção, 8 de dezembro de 2010, Palácio das Nações, Genebra, disponível na web.

Subsaariana (Chade, Nigéria, Níger e Sudão do Sul) e Ásia (Índia, Paquistão, Bangladesh, China, Filipinas e Tailândia). Um sem-número de seres humanos, afetados anualmente, se veem obrigados a migrar.

Muitas dessas inundações, sobretudo costeiras, impregnam de sal as terras de cultivo e prejudicam o fornecimento de água, obrigando os nativos a abandonarem suas moradias, por vezes seus familiares, e migrarem para outras regiões de seu país ou para o estrangeiro.

Inundações são também geradas pela construção de represas, forçando que milhares de pessoas, sem reassentamento ou indenização, se desloquem para lugares onde intentam não só lograr sua subsistência, senão também superar os problemas sociais, psicológicos e sanitários que naturalmente afloram nestas circunstâncias.

3.3. A seca

Por causa das secas, habitantes de uma pluralidade de países costumam deslocar-se a outros lugares ou migrar ao exterior. A *Fundação We Are Water* elaborou o seguinte *ranking* dos países que enfrentam mais secas atualmente: 1. Etiópia; 2. Eritrêia; 3. Somália; 4. Sudão; 5. Uganda; 6. Afeganistão; 7. China; 8. Índia; 9. Irã; e 10. Marrocos.

Ao longo dos últimos anos, milhares de pessoas fugiram da Síria, um país destruído pela seca e pelo conflito armado, ambos extremos. Foram cinco anos de seca (2006-2011) que destruíram 80% do gado e 80% da agricultura e causou um êxodo sem precedentes. Na Etiópia, as enchentes regulares dos rios são responsáveis pelo deslocamento de milhares de nativos de seus lares.

O Escritório de Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCAH) dá conta dos imensos danos, pessoais e patrimoniais, provocados por inundações que se relacionam com o fenômeno meteorológico de El Niño (aquecimento da temperatura das águas oceânicas no Pacífico Central e Oriental, causando o incremento de chuvas e seca, com as consequências quase inevitáveis de desnutrição, fome, doenças e devastação de colheitas), afugentando milhões de pessoas, sem perspectivas de retorno, na busca de uma garantia de vida, ou seja, de sobrevivência.

3.4. A desertificação

A Convenção de Nações Unidas contra a Desertificação (UNCCD), aprovada em 1994, e à qual aderiram mais de 180 países, define a desertificação como “o processo de degradação das terras em zonas áridas, semiáridas e sub-úmidas secas, resultante de diversos fatores como as variações climáticas e as atividades humanas.”

Apesar do registro de que as estatísticas nunca são de todo confiáveis¹⁰, nos corresponde acrescentar que o Conselho Norueguês para Refugiados registrou que só no ano 2008 foram mais de 20 milhões de indivíduos deslocados por desastres naturais gerados pela elevação da média da temperatura. E se anuncia que até 2020 cerca de 135 milhões de pessoas poderão abandonar suas terras, temporária ou definitivamente, em virtude do processo de desertificação, observável sobretudo na África Subsaariana.

De conformidade com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, 35% da superfície dos cinco continentes corresponde a áreas desérticas, pondo-se de manifesto que, no caso da desertificação bastante severa, a redução da produção agrícola alcança mais de 50%, o que estimula excessivamente o êxodo interno e externo.

4. O PAPEL QUE DESENVOLVEM OS GOVERNOS

Aos governos incumbe estar atentos a este drama de proporções colossais e associar-se na busca de novas leis e acordos migratórios que permitam aos refugiados ambientais receber ajuda para assegurar-lhes seus direitos indisponíveis.

Talvez seja o caso de que esses governos promovam novos acordos bilaterais ou multilaterais, no contexto de uma larga cooperação internacional (e a divisão de responsabilidades) para o enfrentamento do problema, seja de forma preventiva ou não. Só uma colaboração mútua e efetiva entre as nações, a que se somem certos parâmetros jurídicos, poderá proteger eficazmente os refugiados ambientais.

Os países destinatários (zonas de acolhida) se obrigam a garantir a proteção dos direitos humanos dos refugiados ecológicos, residentes nas zonas de partida, de origem ou expulsoras, sem discriminações

10 A propósito de cifras: devemos ter cautela quanto a algumas delas, muitas vezes alarmistas, especulativas, sem nenhum suporte técnico, proclives a comprometer o necessário rigor científico que deve sempre predominar nestes casos.

de nenhuma espécie. Uma dúvida assoma, no entanto, acerca da reação desses estados de destino diante de grandes desastres naturais que produzem milhares de refugiados, que se dirigem às suas fronteiras (ante suas forças de atração) no exato momento em que esses mesmos países podem ser ou estão sendo vítimas de ditas desgraças (forças de impulso).

É crível imaginar que muitos países não saibam reagir, por maior que seja seu espírito altruísta, de forma adequada quando tais refugiados agravem a pressão sobre seus próprios recursos (sanitários, educativos, alimentares etc.). Isso poderia causar sérios e violentos conflitos. A água, em especial a água potável, exemplificando, se torna cada vez mais escassa e sua repartição há de representar, num amanhã incerto, uma séria dificuldade para tais refugiados.

Se é correto dizer que a prevenção (mapeamento das regiões mais sujeitas a catástrofes ambientais, conscientização quanto à iminência de certas calamidades, assim como investimentos, por exemplo, no crescimento sustentável, em energias renováveis e em tecnologias limpas e inovadoras) e a mitigação de tragédias (silenciosas ou não) pode ser um modo de afiançar a sobrevivência de milhões de pessoas, é também certo que vem a ser essencial sublinhar a necessidade de buscar apoio dos governos, aos quais incumbiria, por exemplo, antecipando-se a esses movimentos previsíveis, implantar escritórios nacionais de gestão de desastres, estimular a criação de sistemas de alerta prematura, criar fundos de compensação e socorrer regiões ou países receptores de refugiados com o fim de diminuir o impacto do refúgio e de igual modo mitigar a debilidade das áreas expostas a ameaças ambientais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A situação do refugiado ambiental é um problema ambiental, mas também jurídico. Os países industrializados, que não revelam interesse de reduzir as emissões de gás, podem considerar-se de certo modo como perseguidores, uma vez que são eles responsáveis pelas mudanças climáticas que ocasionam o problema dos refugiados em países mais vulneráveis, com maior risco (frágeis ecossistemas), em geral menos desenvolvidos.

Um dado preocupante é o ódio que se dissemina máxime na Europa, contra migrantes e refugiados, por parte dos países mais ricos. Deplorável, por revelar uma progressiva e profunda hostilidade

para com eles, estimulando os discursos de ódio num terreno fértil, posto que as vítimas nutrem um medo cervical de retaliação, não têm confiança nas autoridades, além de terem a certeza de que pouco lograrão mudar.

A resposta ao drama que nos ocupa agora e a falta de reconhecimento jurídico (a falta de proteção jurídica) passaria também pela criação de um instrumento novo, um novo Estatuto, uma nova e independente Convenção, outro Protocolo específico à Convenção Marco das Nações Unidas sobre Mudança Climática¹¹, ou qualquer outra proteção mais vigorosa que as existentes, capaz de brindar um amparo similar, convém dizer, complementar, aos demais refugiados.

Neste contexto, é vital um debate político envolvendo os atores interessados, de diferentes instâncias, e estimulando o diálogo entre o governo e a sociedade civil, tendo como norte a compreensão de que esta é, em primeiro plano, uma questão de direitos humanos.

Uma interrogação sobressai: Que expectativa devemos ter, nos novos tempos, onde predominam a retórica discriminatória e a hostilidade ignominiosa? É sabida a preocupação mundial com respeito à importância e ao cumprimento do Acordo de Paris¹², agora rechaçado por Donald Trump (sob o argumento de que ameaça os interesses ianques, a competitividade das empresas, o emprego de estadunidenses), com imprevisíveis consequências, seja em território americano, seja em todo o mundo.

Estamos diante de um repto humanitário universal. O debate está servido.

11 Adotada em Nova York em 9 de maio de 1992; entrou em vigor em 21 de março de 1994. Em 1997, à CMNUCC se incorporou o Protocolo de Kioto.

12 Firmado por 195 nações em 2015, sua meta é reduzir as emissões dos gases que causam o aquecimento global. A saída dos Estados Unidos é lamentável (embora ao redor de 20 estados hajam manifestado seu repúdio à decisão de Donald Trump), já que o país se havia comprometido a diminuir, até o ano 2025, um percentual elevado de suas emissões de gás estufa.

OS 20 ANOS DA LEI DAS ÁGUAS: COMO ESTAMOS E PARA ONDE VAMOS?

Ivanna Pequeno dos Santos

Doutoranda em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR); Mestre e Bacharel em Direito pela UNIFOR; Especialista em Direitos Humanos pela Universidade Regional do Cariri (URCA); Professora Assistente da Universidade Regional do Cariri (URCA).

Ana Carla Pinheiro

Doutora em Direito das Relações Econômicas Internacionais pela PUC-SP; Mestre e Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC); Especialista em Direito Público e em Direito Privado pela Ludwig-Maximilian-Universität (Alemanha); Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

1. INTRODUÇÃO

Em observância à previsão constitucional do art. 21, inciso XIX, do Texto de 1988, foi publicada, no Diário Oficial da União, em 9 (nove) de janeiro de 1997, a Lei nº 9.433, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Conhecida como “Lei das Águas”, foca em novos fundamentos, tais como a consagração da água como bem de domínio público, limitado e dotado de valor econômico; a adoção da bacia hidrográfica como unidade de gestão e a participação pública nos processos de decisão. A Lei nº 9.433/1997, completa esse ano 20 (vinte) anos de vigência, com progressos e grandes desafios na implementação de seus instrumentos de gestão.

Mais abrangente do que o Código de Águas de 1934 (Decreto nº 24.643/34), que centraliza as decisões sobre gestão de recursos hídricos no setor elétrico, a Lei nº 9.433/97 promove uma atualização da política de recursos hídricos e reconfigura o quadro institucional. Em sintonia com as mudanças científicas e tecnológicas que marcam a segunda metade do Século XX, a Lei nº 9.433/1997 representa um avanço para a legislação ambiental e ponto crucial para uma gestão consciente e sustentável de recurso cada vez mais escasso.

Dentro desse cenário, a presente pesquisa tem como objetivo uma breve reflexão sobre as conquistas e os desafios na gestão das águas nos últimos 20 (vinte) anos, com foco nos seus fundamentos e instrumentos. Justifica-se a pesquisa diante dos sinais empíricos de exaustão dos recursos hídricos, o que impõe discussões acadêmicas e sociais.

A investigação epistemológica se ancora na pesquisa bibliográfica e exploratória em conformidade com a Política Nacional de Recursos Hídricos - PNRH e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH. A hipótese é de que o arranjo institucional previsto na Lei nº 9.433/1997 não conseguiu, ainda, ser difundido e adotado por todo o país. Mesmo contendo cerca de 12% (doze) por cento de toda a água doce do planeta, os recursos hídricos brasileiros não são inesgotáveis nem bem distribuídos. A água não chega para todos na mesma quantidade e regularidade e as diferenças geográficas de cada região e as mudanças de vazão dos rios causadas pelas variações ao longo do ano interferem na sua distribuição.

Assim, inicialmente, analisa-se o tratamento jurídico das águas na Constituição Federal de 1988. Na sequência discute-se a legislação infraconstitucional. No item seguinte, expõem-se os princípios básicos adotados pela Lei das Águas. Por fim, trata-se da outorga e cobrança dos usos das águas, como instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos.

2. O OURO AZUL E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

“Ouro azul”, assim tem-se designado a água desde final do Século XX, em comparação ao petróleo, o “ouro negro”, dada a percepção da sua importância para a humanidade e a sobrevivência do planeta. O estudo e a preocupação com a água foram por muito tempo restritas a especialistas, como hidrólogos, engenheiros, meteorologistas, com interesses específicos. Esse quadro, no entanto, tem mudado com a apreensão de que o acesso à água limpa se tem tornado cada vez mais difícil.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 trata em diversos títulos da tutela jurídica da água. Inicia por definir a água como bem público, alterando o domínio hídrico, com a extinção das águas privadas. Com isso veda-se a alienação, permitindo-se tão somente o direito de uso.

No atinente à competência legislativa, confere à União o poder de legislar privativamente sobre às águas doces. Determina como domínio da União: os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham e o mar territorial. Cita-se como exemplos de rios que banham mais de um estado: o Rio São Francisco (Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Sergipe e Alagoas), o Paraíba do Sul (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais) e o Rio Doce (Minas Gerais e o Espírito Santo).

Prescreve a competência da União para instituir o sistema nacional de gerenciamento dos recursos hídricos e definir os critérios de outorga de direitos de seu uso, além do estabelecimento de diretrizes para o saneamento básico.

Aos Estados restaram a competência para editar normas administrativas sobre a gestão das águas que estejam sob seu domínio. A Constituição delegou aos Estados o domínio das águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, quanto a estas últimas, as decorrentes de obras da União. Portanto, as águas superficiais que estão somente dentro de um estado da federação, são de domínio desse estado. É o caso do Rio das Velhas em Minas Gerais.

Os Municípios, mesmo não sendo detentores de domínio hídrico podem dispor a respeito de matérias atinentes à qualidade das águas, notadamente quando se prestarem ao abastecimento público, além de fiscalizarem as outorgas de uso dos recursos hídricos em seu território e de participarem dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

Os contornos constitucionais da tutela jurídica das águas doces enfocam seus múltiplos aspectos: elemento natural, fonte geradora de energia, elemento essencial ao saneamento, fator de integração e equilíbrio ambiental.¹ Assim, a água pode ser estudada sob várias perspectivas. Nesse sentido, Carli² destaca: a água como um micro bem ambiental; ecossistema ecológico, que interage com os demais ecossistemas; e bem essencial à sadia qualidade de vida.

1 AMORIM, Alberto Alves. *Direito das águas: o regime jurídico da água doce no direito internacional e no direito brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Alas, 2015, p. 306.

2 CARLI, Ana Alice. *Água: eu cuido, eu poupo*. Para um futuro sem crise. Rio de Janeiro: FGV, 2015, p. 25.

O direito à água não foi reconhecido expressamente pelo direito brasileiro. No entanto, sem o acesso à água potável não se configura o respeito à dignidade da pessoa humana, princípio fundamental da República Federativa do Brasil. A dignidade da vida humana está diretamente ligada à disponibilidade e acesso à água, em quantidade e qualidade suficientes à satisfação das necessidades básicas dos seres vivos. O direito de acesso à água tem relação direta com os direitos fundamentais à vida, à saúde, a um ambiente sadio e ao desenvolvimento, assumindo inegável contorno de direito fundamental.³

Evidencia-se, portanto, a possibilidade de diferentes construções epistemológicas em torno da água. A sua condição multidimensional impõe uma variedade de elementos que podem ser objeto de estudo. O presente artigo foca nos seus fundamentos e principais instrumentos de gestão.

3. DO TRATAMENTO DAS ÁGUAS NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL BRASILEIRA

Antes do Código de Águas, de 1934, a proteção legal dos recursos hídricos brasileiros se dava de forma indireta. A água era acessória a outros interesses, assim como o uso era determinado por normas de caráter sanitário, ou relativa ao direito de propriedade. Somente com a instituição do Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934, foi que o recurso passou a ser alvo de legislação própria. O Código de Águas trouxe uma concepção da água como elemento básico para o desenvolvimento econômico, por ser matéria-prima na geração de eletricidade, subproduto essencial para a industrialização do país.

O Decreto nº 24.643/1934 determina uma política hídrica bastante moderna para a época, sendo o grande mandatário, desde a década de 1920 até os anos 80, do Século XX, o setor de geração hidrelétrica. É considerado uma das mais completas leis de águas já produzidas. Segundo Pompeu⁴, o princípio puluidor-pagador introduzido na Europa somente na década de 70 (setenta), já constava do diploma legal brasileiro, nos seus artigos 111 e 112.

3 TASSIGNY, M. Monica; SANTOS, Ivanna Pequeno; SANTOS, Jahyra Helena Pequeno. Água é um sujeito de direitos? Uma visão ecocêntrica da água. *Revista de Direito Ambiental*, ano 22, v. 85, jan./mar., 2017, p-41-59.

4 POMPEU, Cid Tomanik. *Direito de águas no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 143.

No entanto, embora considerado avançado para a época em que surgiu, o Código deixou de ser complementado por leis e regulamentos, o que levou à ineficácia de várias de suas disposições. A título de ilustração, Pompeu⁵ aponta as seguintes questões: reposição do leito e das margens no estado anterior, quando indevidamente ocupados (parágrafo único do art. 54); a disciplina das águas nascentes artificiais (art. 92); às servidões urbanas de aqueduto, canais, fontes, esgotos sanitários e pluviais (art. 138); e fixação de sanções pelo descumprimento de suas normas (arts. 53, parágrafo único, 54, parágrafo único, 56, 57, 84, parágrafo único, 96, parágrafo único, e 110, p. ex.).

A falta de regulamentação das normas e mudanças constitucionais tornaram vários dispositivos inaplicáveis. Medidas e Projetos de Lei, visando à atualização do Código de Águas, foram apresentadas, mas nenhum foi convertido em lei⁶. Em 1997, lei federal sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos e seu respectivo gerenciamento revogou a maioria dos dispositivos do Código de Águas. A partir de então, estabeleceu-se novo marco legal para a tutela das águas doces no Brasil.

Assim, seguindo comando constitucional, a Lei nº 9.433/1997 institui a Política Nacional de Recursos Hídricos - PNRH e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SINGREH. As disposições, em harmonia com a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981), recepcionada na Constituição de 1988, objetiva assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos, além de sua utilização racional e integrada, com vistas ao desenvolvimento sustentável.

Em linhas gerais, pode-se mencionar que esta lei teve origem em julho de 1990, quando o Governo Federal instituiu Grupo de Trabalho, sob a coordenação da Secretaria de Assuntos Estratégicos, da Presidência da República, para estudar o gerenciamento e a administração dos recursos hídricos, em nível nacional, no que se refere ao uso, à conservação, proteção e ao controle da água, e propor medidas visando ao estabelecimento da Política Nacional de Recursos Hídricos e à instituição do respectivo Sistema de Gerenciamento⁷

5 Ibid., p.143.

6 Ibid., p.144.

7 POMPEU, Cid Tomanik. Op. cit., p. 202.

A Lei nº 9.433/1997 reorganiza o setor de planejamento e gestão de recursos hídricos em âmbito nacional, com base em quatro princípios básicos: a) o reconhecimento da água como bem finito e vulnerável, dotado de valor econômico; b) os múltiplos usos dos recursos hídricos; c) adoção da bacia hidrográfica, como unidade territorial de planejamento; d) gestão descentralizada e participativa. Como instrumento de gestão, a PNRH estabelece: a) os Planos de Recursos Hídricos; b) o enquadramento dos corpos de água em classes de uso; c) a outorga de direitos de uso; d) a cobrança pelo uso da água.

O acompanhamento da evolução da gestão das águas em âmbito federal, nos últimos 20 (vinte) anos, é fundamental para a avaliação da implementação da PNRH. Por meio da análise da evolução da sua gestão é possível verificar os avanços do SINGREH pelos entes responsáveis, além de permitir o estabelecimento de estratégias articuladas e um diagnóstico de oportunidades de ação conjunta para o fortalecimento do sistema.

4. PRINCÍPIOS BÁSICOS DA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS E A QUESTÃO AMBIENTAL

E quem disse que existe escassez de água? Historicamente, a água era tratada como recurso ilimitado e inesgotável. Entretanto, no último século, com o crescimento populacional, expansão agrícola, industrialização e as alterações dos fenômenos naturais, gerou-se a necessidade de mudança de percepção em relação à água. Verifica-se que, enquanto as potencialidades hídricas superavam as necessidades do recurso, a questão ambiental relativa à escassez não era percebida, prevalecendo a ideia da água como um bem inesgotável⁸.

A mudança de percepção só veio a se firmar no Século XX, na década de 70 (setenta), conjuntamente com a questão ambiental. A Declaração de Dublin e a Agenda 21, ambas de 1992, defendiam a implementação de novos mecanismos na gestão da água, com vistas ao aumento da eficácia na sua alocação e uso. Dentre os princípios estabelecidos naquela ocasião, destaca-se o reconhecimento da água doce, como recurso finito, dotado de valor econômico⁹.

8 SANTOS, Ivanna Pequeno dos. *A evolução do regime jurídico das águas doces no Brasil e no Ceará: análise do caso da fonte Batateira no Cariri-CE*. Dissertação (Mestrado). Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2014, p. 49.

9 SANTOS, Ivanna Pequeno dos. Op. cit., pp. 49-50.

A escassez da água decorre de suas limitações quanto à quantidade e qualidade. No Brasil, a escassez qualitativa ligada à poluição dos corpos hídricos tem sido associada, principalmente, à região Sul e Sudeste. No Nordeste semiárido, a poluição não é o foco principal e a escassez é fruto da alta variabilidade temporal e espacial das precipitações.

O Brasil, apesar de possuir boa reserva hídrica, aproximadamente 12% (doze) do deflúvio médio mundial, possui uma distribuição regional bastante diferenciada, não havendo correspondência entre a distribuição da rede hidrográfica e a distribuição espacial da população. A Região Amazônica, por exemplo, possui a maior quantidade de água doce do país e a menor densidade populacional. O Sudeste, região brasileira mais populosa, com cerca de 80,35 milhões de pessoas, tem disponível apenas 6% do total de água. A região nordeste concentra 3% dos recursos hídricos para abastecer 27% da população brasileira¹⁰. Acrescenta Aguiar, Delduque e Scharf:

Na maior parte do território nacional – 90%- chove bastante, entre mil e três mil milímetros por ano. A exceção é o semiárido nordestino, onde períodos de três ou quatro meses de boa chuva são seguidos por até nove de estiagem. Como consequência, muitos rios do Nordeste ficam secos durante parte do ano. Ali, é essencial construir açudes, barragens e outras estruturas que armazenem água para manter a agricultura e a população.

O enorme volume de chuvas que cai sobre o Brasil alimenta um dos maiores conjuntos hidrográficos do mundo. São mais de 55 mil quilômetros de rios, por onde correm 5.600 quilômetros cúbicos de água por ano.¹¹

Dados da Agência Nacional de Águas - ANA indicam que 6% da água no Brasil se considera de ótima qualidade, 76% de boa qualidade, 11% regular, 6% ruim e 1% de péssima qualidade¹².

A escassez gera a necessidade de uma gestão racional, eficiente e sustentável. A Lei nº 9.433/97 surge dentro desse contexto e elenca dentre os seus fundamentos a água como recurso natural limitado. Esse reconhecimento impõe uma série de políticas e instrumentos

10 BARBOSA, Vanessa. *A última gota*. São Paulo: Planeta, 2014, p. 26.

11 AGUIAR, Laura; DELDUQUE, Marcelo; SCHARF, Regina. *Como cuidar da nossa água*. 4. ed. São Paulo: BBÍ Comunicação, 20114, p. 100.

12 BARBOSA, Vanessa. Op. cit., p. 27.

de caráter econômico, como a cobrança pelo uso da água, que tem como principal objetivo racionalizar o seu uso.

A Lei nº 9.433/1997 reconhece que as águas possuem múltiplas finalidades, podendo ser utilizada em diversas circunstâncias: irrigação, geração de energia, abastecimento público, recreação, indústria, de modo a atender diferentes demandas. A regra indica o uso múltiplo. Excepcionalmente, em caso de escassez deve-se priorizar o consumo humano e a dessedentação dos animais. Segundo Amorim, propor os usos múltiplos:

É dizer, toda e qualquer medida de gestão adotada deve visar sempre a que o aproveitamento dos corpos hídricos seja feito simultaneamente pelos diversos setores produtivos e, ainda, para o consumo humano, todos em igualdade de condições em termos de acesso. Para tanto, a gestão deve ser descentralizada, com a participação do Poder Público, dos usuários e da comunidade¹³.

De acordo com a Agência Nacional de Águas – ANA, no ano de 2015, a demanda consuntiva total estimada para o Brasil foi de 2.275,07 m³/s, quando considerada a vazão retirada. O setor de irrigação foi responsável pela maior parcela de retirada (55% do total), seguido das vazões de retirada para fins de abastecimento humano urbano, industrial e abastecimento humano rural¹⁴

Em âmbito global, a agricultura responde por 70% da demanda de água. Em seguida, as indústrias com 20% do consumo, incluindo-se aí a demanda para a produção de energia. Os fins domésticos são responsáveis por cerca de 10% do consumo global. Esses números, no entanto, podem variar, dependendo da densidade populacional e das atividades econômicas¹⁵.

Reconhece-se, entretanto, que os usos múltiplos podem acarretar impactos deletérios sobre os recursos hídricos, como a poluição orgânica, a sedimentação de rios e lagos e poluição urbana (despejo de efluentes de esgotos não tratados).

As prementes necessidades de água para fazer frente às demandas industriais e agrícolas geram permanente pressão sobre os recursos

13 AMORIM, João Alberto Alves. *Direito das águas*. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 323.

14 BRASIL. Agência Nacional de Águas. *Conjuntura dos recursos hídricos: Informe 2016*. Brasília: ANA, 2016, p. 78.

15 BARBOSA, Vanessa. Op. cit., p. 21.

hídricos superficiais, tornando-se cada vez maior a necessária presença dos atores sociais no enfrentamento e desafio da gestão hídrica. Dentro desse contexto, destaca-se a importância da gestão descentralizada, com a participação dos usuários, do Poder Público e da comunidade. Para a implementação da gestão, pressupõe-se a institucionalização dos Comitês de Bacias, órgãos com atribuições normativas, deliberativas e consultivas, que integra o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica, considerados os “Parlamentos das Águas”, consistem em espaços democráticos, onde são tomadas as principais decisões políticas sobre a utilização das águas. Compostos por representantes dos governos federal, estaduais e municipais, de usuários e da comunidade, operacionam a gestão participativa e descentralizada, com atuação em diferentes limites geográficos. Nesse sentido, tem-se: o Comitê Interestadual ou Federal (que abrange bacias hidrográficas cujas áreas compreendem mais de um Estado); Comitês Estaduais (cuja área de atuação restringe-se ao limite de uma ou mais bacias hidrográficas inseridas no território de um único estado); e Comitês Únicos (quando há uma única instância deliberativa no âmbito das bacias estaduais e interestaduais)¹⁶.

A partir da Lei das Águas houve um aumento considerável no número de Comitês de Bacias Hidrográficas – CBHs instaladas em rios de domínio estadual, passando de 29, em 1997, para 206 em 2015, cobrindo aproximadamente 35,94% do território nacional. Encontram-se instalados e em funcionamento mais 9 CBHs de rios interestaduais¹⁷.

Com competências abrangentes, dentre as quais: promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos; arbitrar em primeira instância os conflitos relacionados aos recursos hídricos; e, estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso das águas, o trabalho dos CBHS ainda tem sido pouco divulgado. Entretanto, reconhece-se que a Lei das Águas inovou no trata da coisa pública, com a presença de organismos não governamentais, além de traduzir o princípio da participação, previsto no art. 225 da Constituição de 1988. Nesse sentido, segundo Farias:

[...] a inclusão da sociedade na gestão hídrica, por meio do Comitê de Bacia, transcendendo os estreitos limites da

16 BRASIL. Agência Nacional de Águas. Op. cit., p. 64.

17 BRASIL. Agência Nacional de Águas. Op. cit., p. 64.

administração formal, possibilita a plena eficácia das normas de proteção do meio ambiente. A cidadania participativa constitui-se em instrumento de defesa dos recursos hídricos, que visa ultrapassar as fronteiras geográficas e políticas institucionais¹⁸.

No contexto de descentralização da gestão hidrológica, observa-se a intenção do legislador de prestigiar os níveis hierárquicos mais baixos de governo. Assim, as decisões serão tomadas, sempre que possível, com a participação de usuários, de organizações não governamentais e de agentes interessados, seguindo uma linha que privilegia a interação da gestão hidrológica com a gestão ambiental, ligando os aspectos bióticos, demográficos, sociais e econômicos das diversas regiões do país. O que não é tarefa fácil, dadas as dimensões continentais, a reserva hídrica desigual, e os problemas estruturais e institucionais do Brasil¹⁹.

Por fim, é oportuno frisar que a unidade de gestão adotada pela PNRH é a bacia hidrográfica, conceituada como uma área dotada de determinada inclinação, em virtude da qual todas as águas se dirigem. A adoção dessa unidade territorial tem gerado várias discussões, em virtude de o recorte territorial não observar as divisões tradicionais geográfico-políticas do Estado brasileiro. Isso, para Machado²⁰, gera uma série de dificuldades, quanto à própria administração da bacia, “por exemplo, se o curso da água principal for federal e os cursos de água tributários forem estaduais, quem administrará a bacia hidrográfica, inclusive efetuando a outorga dos recursos hídricos? A União ou os Estados?

No entanto, o fato é que a lei introduziu uma instância de decisões que não corresponde às unidades político-administrativas. Numa mesma bacia podem misturar-se rios federais e estaduais, criando-se para o gestor dificuldades na harmonização de interesses muitas vezes conflitantes de diferentes esferas de poder. Segundo Hadlich *et al*:

18 FARIAS, Paulo José Leite. *Água: bem jurídico econômico ou ecológico?* Brasília: Brasília jurídica, 2005, p.140.

19 AMORIM, João Alberto Alves. *Direito das águas: o regime jurídico da água doce no direito internacional e no direito brasileiro*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 323.

20 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 508.

[...] não é possível gerir recursos hídricos considerando-o como coisa estática, que não se move. O sistema de gestão de recursos hídricos, segundo a divisão político administrativa, seria prejudicado à medida que a água é um recurso que flui e não respeita divisão de territórios.²¹

De acordo com a Resolução nº 32/2003, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, o Brasil é dividido em 12 Regiões Hidrográficas, assim estabelecidas: Região hidrográfica do Amazonas, do Tocantins/Araguaia, do Atlântico Nordeste Ocidental, do Rio Parnaíba, do Atlântico Nordeste Oriental, do Rio São Francisco, Atlântico Leste, Atlântico Sudeste, do Paraná, Atlântico Sul, do Paraguai.²² O estudo por região hidrográfica oferece um panorama amplo da situação e da gestão dos recursos hídricos brasileiros. A Região Hidrográfica Amazônica apresenta a seguinte conjuntura:

Correspondente a 45% do território nacional, a região inclui sete estados (Acre, Amazonas, Rondônia, Roraima, Amapá, Pará e Mato Grosso) e sua principal bacia é a do rio Amazonas. Maior do mundo em extensão (6.992,06 quilômetros), sua vazão média na foz é de 209 milhões de litros por segundo. O rio deposita em torno de 3 milhões de toneladas de sedimentos no Atlântico- a concentração de sal e a cor do oceano ficam alteradas por cerca de 300 quilômetros. O Amazonas passa por Peru, Venezuela, Guiana, Equador, Bolívia e Colômbia. Dos Andes até a foz, em Belém, recebe centenas de afluentes, vários com mais de 1.600 quilômetros, como o Madeira e o Negro. As chuvas são diárias, mais intensamente entre janeiro e junho, quando o rio deixa chegar a ter quase 50 quilômetros de largura. A diversidade de seus ecossistemas – matas de terra firme, florestas inundadas, várzeas, igapós, campos abertos e cerrados- abriga pelo menos 1,5 milhão de espécies vegetais, 3 mil espécies de peixes e 850 de pássaros. O principal problema é o desmatamento: até 1978, a área desflorestada não chegava a 85 mil quilômetros quadrados, em 2014, segundo dados do

21 HADLICH, Paula Fernanda *et al.* Tutela jurídica da água no Brasil: considerações sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos. In BENJAMIN, Antonio Herman. *Direito, água e vida*. São Paulo: 2003, p. 409.

22 CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS. *Resolução 32/2003*. Disponível em <www.cnrh.gov.br>. Acesso em 25 abr. 2017.

Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), passou dos 700 mil.23

5. INSTRUMENTOS DA PNRH

A Lei nº 9.433/1997, em seu art. 5º, contempla mecanismos de consecução da PNRH, destacando-se a outorga a e a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Art. 5º. São instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos:

I – os Planos de Recursos Hídricos;

II – o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;

III – a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;

IV – a cobrança pelo uso de recursos hídricos

V – a compensação a municípios;

VI – o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

A água é bem público de uso comum do povo; dessa forma, qualquer pessoa em tese poderá utilizá-la, observando as normas administrativas vigentes. A outorga é o meio pelo qual o Poder Público atribui ao interessado, público ou privado, o direito de utilizar, privativamente, o recurso hídrico, fixando as condições e limites de uso. O seu objetivo é assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o direito de acesso. O Poder Público é gestor da água, não seu proprietário, no sentido privatista do termo²⁴.

A outorga se impõe aos seguintes usos: derivação ou captação de parcela de água existente em corpo d'água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo em processo produtivo; extração de aquífero para consumo final ou insumo; lançamento em corpo d'água de esgoto e demais resíduos líquidos ou gasosos, com o fim de diluição, transporte ou disposição final; aproveitamento de

23 AGUIAR, Laura; DELDUQUE, Marcelo; SCHARF, Regina. *Como cuidar da nossa água*. 4ª ed. São Paulo: BEÏ Comunicação, 2014, p.108.

24 SANTOS, Ivanna Pequeno. *A evolução do regime jurídico das águas doces no Brasil e no Ceará: análise do caso da fonte Batateira no Cariri-CE*, p. 62.

potenciais hidrelétricos; bem como outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo d'água.

Amorim²⁵ questiona o fato de o legislador não especificar a quem assistem os direitos de acesso à água: a população em geral, já que se trata de um bem público; ou aqueles a quem fora outorgado o direito de uso. No primeiro caso, a lei está reconhecendo o direito universal de acesso à água à população, para a satisfação das necessidades básicas. Nessa hipótese, não se aplica o regime de outorga, em função da insignificância da derivação. No segundo caso, quando a lei reconhece o direito de acesso apenas ao detentor da outorga, há a exclusão dos próprios detentores da titularidade da água, no caso, o povo.

Conclui o autor no sentido de que a interpretação do texto legal diz respeito apenas aos detentores do ato administrativo, e não ao povo. Entretanto, o art. 18 da Lei nº 9.433/1998 reza que a outorga não implica alienação das águas, que são inalienáveis, mas apenas o seu direito de uso. O objetivo da outorga é assegurar o efetivo acesso ao recurso. A medida que à água é entendida como um bem escasso e finito, é importante o controle de seu uso, por um aparato institucional. Por meio da outorga, pode-se cadastrar os usuários, classificar os tipos de uso e conhecer as quantidades captadas e lançadas, disciplinando o uso, tendo em vista a preservação para as presentes e futuras gerações.

Nem todos os usos são passíveis de outorga. A lei dispensa a obrigação para os usos destinados ao abastecimento de pequenos núcleos rurais, derivações, captações e as acumulações de água; e, lançamentos considerados insignificantes. Os critérios específicos de vazões ou acumulações consideradas insignificantes são estabelecidos nos planos de recursos hídricos, aprovados pelos Comitês de Bacia.

Ao lado da outorga, a cobrança pelo uso da água é um dos principais instrumentos de gestão da PNRH. Consequência do reconhecimento da água como bem econômico, está atrelada à outorga de uso dos recursos hídricos, não podendo haver cobrança de uso não outorgado. Nos casos em que não é exigível a outorga, não há exigibilidade da cobrança²⁶.

25 AMORIM, João Alberto Alves. *Direito das águas: o regime jurídico da água doce no direito internacional e no direito brasileiro*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 317.

26 SANTOS, Ivanna Peque dos. Op. cit., p. 62.

Poderão ser objeto de cobrança a água disponível no ambiente, ou seja, a água bruta, uma vez que constitui fator de produção ou bem de consumo final; os serviços de captação, regularização, transporte, tratamento e distribuição de água ou serviço de abastecimento e; os serviços de coleta, tratamento e destinação final de esgotos ou serviço de esgotamento sanitário. Os valores arrecadados serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que forem gerados e serão utilizados.

Destarte, é importante ressaltar que a cobrança pelo uso dos recursos hídricos não se confunde com a cobrança da captação, tratamento e distribuição das águas. A cobrança pelo uso, como já evidenciado, tem como foco o uso racional das águas. A cobrança feita pelas concessionárias de água, diz respeito à remuneração dos serviços prestados. Portanto, são fatos geradores diversos.

A cobrança pelo uso da água se fundamenta no princípio do usuário/poluidor pagador. Com base nele, busca-se internalizar as externalidades. Os custos ambientais deverão ser assumidos por aqueles que se aproveitam do recurso. Seus objetivos básicos são: reconhecer à água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação do seu valor; incentivar o seu uso racional; e obter recursos para o financiamento de programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

Para Amorim²⁷, a PNRH adotou uma cobrança generalizada, sem observância do uso da água, que poderá ser tanto para finalidade de sobrevivência, como para a persecução de vantagem econômica, o que pode causar violações de direitos, como o direito à vida. Defende o autor que o instrumento da cobrança é estabelecido “para se atribuir valor de mercado à água”. Lembra que a água possui valor social, cultural e ambiental, mas, quando cotejada dentro de uma equação de oferta e demanda, reduz-se a valor de mercado.

Com foco na legislação, pode-se afirmar que a cobrança se insere como instrumento econômico, destinado a realização da PNRH. A outorga, ao lado da cobrança atua como um indutor do uso racional do recurso. Sem esquecer sua importância social e ambiental, a lei reconhece seu valor econômico. O desafio está em harmonizar os vários aspectos desse bem indispensável à sobrevivência humana.

Consoante dados da Agência Nacional de Águas – ANA (2016), foram emitidos 1.435 outorgas de usos consuntivos, no período de

27 AMORIM, João Alberto Alves. Op. cit., pp. 320-321.

agosto de 2014 a julho de 2015. No âmbito estadual, a outorga já foi implementada em 24 das 27 unidades da federação. Os estados do Amapá, Amazonas e Mato Grosso do Sul foram os únicos a não emitiram outorgas. O estado do Acre começou a outorgar o uso dos recursos hídricos sob sua dominialidade no ano de 2015. A tabela abaixo apresenta o volume de água outorgado para o período de agosto de 2014 a julho de 2015 e as outorgas vigentes em julho de 2015 em rios de domínio federal e estadual.

Tabela 1 - Vazões outorgadas no Brasil

Outorgas	Vazão outorgada (m³/s)	
Vigentes em julho de 2014	ANA	931
	Estados	2.627
	Total	3.558
Emitidas entre agosto de		
2014 e julho de 2015	ANA	255,21
	Estados	1.569,67
	Total	1.198,18
Vigentes em julho de 2015	ANA	1.080,75
	Estados	3.797,47
	Total	4.850,22

Fonte: Agência Nacional de Águas. Conjuntura dos recursos hídricos, 2016, p. 79.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Política Nacional de Recursos Hídricos estabelecida pela Lei nº 9.433/1997 foi um avanço importante na implementação da gestão hídrica no país. Reconhece-se a importância da Lei das Águas, admitindo-se, no entanto, que ainda há lacunas no tocante à sua eficácia. A gestão participativa precisa ser melhor trabalhada, envolvendo efetivamente a sociedade, para que o Poder Público não centralize as decisões.

A legislação brasileira sobre recursos hídricos se destaca por reconhecer a multiplicidade de usos da água e a sua utilização prioritária, em situação de escassez, para o abastecimento humano. Inovou ao determinar que as decisões sobre o uso dos rios fossem tomadas por comitês de bacia. Entretanto, reconhece-se que

administrar um recurso tão versátil e indispensável à sobrevivência humana não é simples.

Os problemas que se exibem para a completa efetivação da Lei das águas devem fazer parte das políticas públicas governamentais. Em contrapartida, a participação da comunidade incentivada, permitindo que as decisões emanem não apenas do Poder Público, que detém o domínio hídrico, senão também da sociedade (negociadas), refletindo assim o desejo da maioria e conferindo maior legitimidade às decisões.

Considera-se a estruturação de sistemas de outorga e cobrança pelo uso da água como instrumentos necessários para melhorar a qualidade e disponibilidade da água. O modelo de cobrança da água deve levar em conta a importância das atividades econômicas nas bacias hidrográficas e o impacto na produção das atividades econômicas da Bacia.

No intuito de melhorar os instrumentos técnicos e institucionais, sugere-se: aperfeiçoamento da legislação, tendo como referencial as experiências práticas; a observância das especificidades regionais; a superação dos impasses relacionados à dupla dominialidade, com a harmonização dos instrumentos de gestão entre os Estados e a União; maior envolvimento dos municípios na gestão das águas; incentivo de discussões e estudos sobre gestão hídrica no meio acadêmico, capacitando o corpo discente e docente na busca de soluções criativas e inovadoras quanto ao uso racional da água.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Laura; DELDUQUE, Marcelo; SCHARF, Regina. *Como cuidar da nossa água*. 4ª. ed. São Paulo: BEI Comunicação, 2014.

AMORIM, João Alberto Alves. *Direito das Águas: o regime jurídico da água doce no direito internacional e no direito brasileiro*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

BARLOW, Mude; CLARKE, Tony. *Ouro azul*. Tradução de: Andréia Nastri. São Paulo: M. Books, 2003.

BARBOSA, Vanessa. *A última gota*. São Paulo: Planeta, 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm>. Acesso em 24 abr. 2017.

_____. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei n.8.001, de 13 e março de 1990, que modificou a Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 de janeiro de 1997. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm>. Acesso em 25 abr. 2017.

_____. Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Águas. *CLBR* de 1934. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm>. Acesso em 25 abr. 2017.

_____. Agência Nacional de Águas. *Conjuntura dos recursos hídricos: informe 2006*. Brasília: ANA, 2016.

CARLI, Ana Alice De. *Água é vida: eu cuido, eu poupo. Por um futuro sem crise*. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

FARIAS, Paulo José Leite. *Água: bem jurídico econômico ou ecológico?* Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

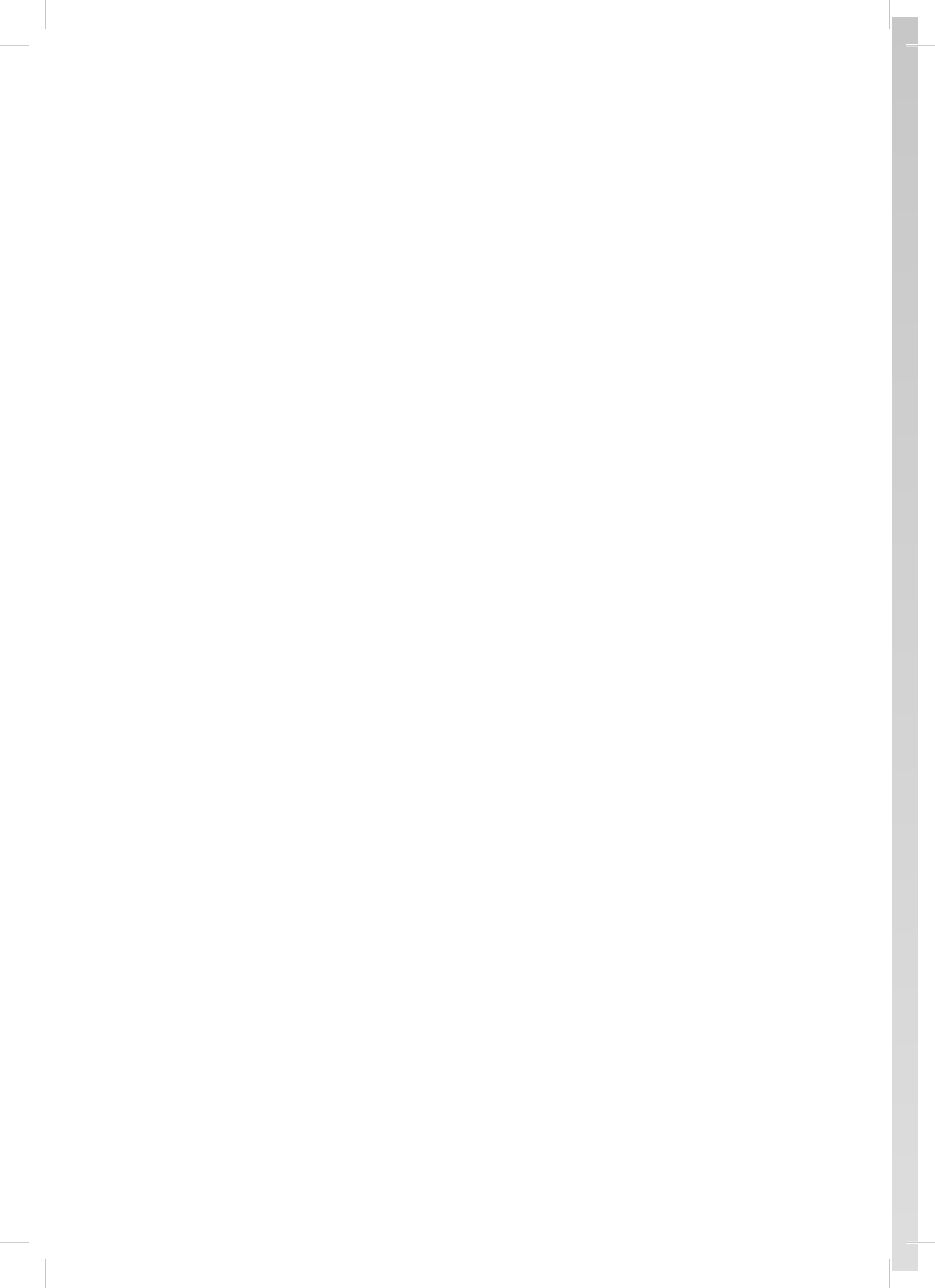
HADLICH, Paula Fernanda *et al.* Tutela jurídica da água no Brasil: considerações sobre a política nacional de recursos hídricos. In BENJAMIN, Antonio Herman (Org.). *Direito, água e vida*. São Paulo: Imprensa oficial, 2003, v. 2.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

POMPEU, Cid Tomanik. *Direito de águas no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

SANTOS, Ivanna Pequeno. *A evolução do regime jurídico das águas doces no Brasil e no Ceará: análise do caso da fonte Batateira no Cariri-CE*. Dissertação (Mestrado). Universidade de Fortaleza. Fortaleza, 2014.

TASSIGNY, Monica M; SANTOS, Ivanna Pequeno; Santos, Jahyra Helena Pequeno. Água é um sujeito de direitos? Uma visão ecocêntrica da água. *Revista de direito ambiental*. São Paulo, n, 85, ano 22, jan./mar 2017, pp. 41-59.



DESENVOLVIMENTO HUMANO E APATRIDIA AMBIENTAL: UM NOVO PROBLEMA HUMANITÁRIO A SER ENFRENTADO

Leilane Serratine Grubba

Doutora e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina; Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito do Complexo de Ensino Superior Meridional; Professora da Escola de Direito do Complexo de Ensino Superior Meridional; Pesquisadora da Fundação Meridional.

Caroline Bresolin Maia Cadore

Graduada em Direito pela Faculdade Meridional;
Mestranda em Direito na Faculdade Meridional.

1. INTRODUÇÃO

Aproximadamente doze a quinze milhões de pessoas não possuem vínculo de nacionalidade com qualquer Estado. São pessoas que, por motivos de dissolução de seu Estado originário, de migração, de filiação, de casamento, dentre outras causas, não são reconhecidas por nenhum Estado como nacionais. Essas pessoas, denominadas apátridas pelo Direito Internacional, vêm largamente aumentando em número nos últimos anos, segundo as Nações Unidas. Contudo, tal situação de não vínculo de nacionalidade com um Estatal e não pertencimento comunitário gera graves consequências ao desenvolvimento humano.

O problema da apatridia, em primeira análise, pode parecer simples. Ele gera, entretanto, impactos severos na vida das pessoas. A nacionalidade, conforme o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), é requisito essencial para a participação de uma pessoa na sociedade, bem como pré-requisito para o usufruto ou o acesso efetivo aos direitos humanos, em seus múltiplos aspectos. Apesar de os direitos humanos serem universais e inerentes a todas as pessoas, alguns direitos, como os direitos políticos, são limitados à nacionalidade. Outros direitos, como os direitos sociais, são

veementemente violados na prática. Os apátridas são frequentemente impossibilitados de obter documentos de identidade física, motivo pelo qual acessam a educação e aos serviços de saúde em completa desigualdade em relação aos nacionais¹.

Dentro dessa realidade, existe um grupo de pessoas apátridas, isto é, que não possuem vínculo de nacionalidade com qualquer Estado, e que tal condição deve-se a questões ambientais: quando um determinado território nacional soberano originário deixa de existir, como é o caso dos pequenos Estados insulares que já desapareceram e que irão possivelmente desaparecer nos próximos anos, segundo estudos científicos, em razão das mudanças climáticas e aumento do nível das águas dos mares.

Contudo, a pesquisa sobre os termos “apátridas ambientais”, “apátridas climáticos”, “apatridia ambiental” ou “environmental statelessness”, nas bases de dados *vLex* e *Jstor* não obtiveram qualquer resultado que preenchesse as palavras-chave mencionadas². Se, por um lado, o motivo gerador da situação de apatridia para essas pessoas não as exime de serem consideradas apátridas pelo Direito Internacional e, conseqüentemente, protegidas; por outro lado, é necessário visibilizar o mencionado fato gerador, a fim de possibilitar o debate político, jurídico e humanitário no sentido de prevenção e de precaução ao dano, bem como de auxílio às vítimas.

Diante à grave situação humanitária, social e jurídica dos apátridas, a pesquisa objetiva analisá-la, a nível mundial, bem como investigar as conseqüências geradas pelo não vínculo de nacionalidade. Busca-se avaliar a situação das pessoas apátridas à luz do desenvolvimento humano, considerando-se o desenvolvimento sustentável. Diante disso, o artigo problematiza a relação possível entre o meio ambiente e a apatridia, partindo do pressuposto comumente aceito de que as atuais mudanças climáticas podem gerar um aumento absoluto do contingente de pessoas apátridas por motivos ambientais.

Nesse sentido, a hipótese oferecida ao problema de pesquisa sugere a necessidade de atenção política, jurídica e humanitária à problemática da apatridia por motivos ambientais, colocando

1 Para saber mais sobre as informações contidas no parágrafo, visitar o sitio eletrônico do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, Disponível em <http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/apatridas/>. Acesso em 26 de agosto de 2016.

2 A pesquisa nas mencionadas bases de dados online foi realizada no dia 22 de abril de 2017.

o tema no centro dos debates atuais de direitos humanos e de desenvolvimento humano. Mais do que isso, busca colocar o tema em pauta, visando políticas de precaução e de prevenção ao dano, além do aporte humanitário à minimização dos problemas jurídicos e sociais às vítimas das mudanças climáticas.

A pesquisa se desenvolverá a partir de uma revisão bibliográfica e de dados disponíveis acerca dos efeitos das mudanças climáticas, com ênfase no problema do desaparecimento de pequenos Estados insulares, que tenderá a gerar um contingente de pessoas deslocadas e, mais ainda, sem vínculo formal de nacionalidade com qualquer Estado. Metodologicamente, na primeira seção se abordará o Desenvolvimento Humano Sustentável; na segunda seção, a caracterização da apatridia no mundo contemporâneo; e no terceiro, a necessidade de atenção pública ao problema das mudanças climáticas e do desaparecimento dos pequenos Estados insulares, com a consequente necessidade de migração das vítimas e o desaparecimento do seu vínculo de nacionalidade com o Estado originário, conquanto haja a ausência do vínculo de nacionalidade com os demais Estados.

Se for correto assumir que não existe discussão teórica para a caracterização da apatridia, ainda que por motivos ambientais, em razão da abertura conceitual do termo que engloba todas as pessoas sem vínculo de nacionalidade; por outro lado, também é certa a necessidade de uma atenção diferenciada a esse problema, colocando-o na pauta de discussões humanitárias, políticas e jurídicas, justamente em razão da importância da necessidade de uma avaliação dos problemas de sustentabilidade a garantir a equidade da vida humana atual e das futuras gerações.

2. DESENVOLVIMENTO HUMANO SUSTENTÁVEL

A definição de desenvolvimento humano foi concebida a partir da ideia de ampliação das possibilidades de escolhas das pessoas, com o objetivo de que elas desenvolvam capacidades e aptidões, bem como tenham oportunidades que viabilizem a elas se tornarem o que quiserem ser. Além disso, baseia-se no preceito de que é necessário ultrapassar a visão estritamente econômica para examinar a melhora na qualidade de vida, levando em consideração, entre outros, fatores sociais e culturais. Não afasta, em absoluto, a importância da renda,

mas analisa seu papel apenas como um dos meios de obtenção do desenvolvimento, dentre outros meios importantes³.

O desenvolvimento humano, a partir das Nações Unidas, é um conceito centrado no ser humano e deve ser entendido como um abrangente processo de caráter econômico, social, ambiental, cultural e político que busca o bem-estar de toda a pessoa, considerando a sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios resultantes⁴.

Mais do que isso, o processo de desenvolvimento deve permitir que as pessoas, individual e coletivamente, possam aprimorar o seu pleno potencial e viver uma vida criativa e produtiva, de acordo com os seus interesses e as suas necessidades. Esse processo é mais do que a formação das capacidades humanas, como o conhecimento, devendo permitir também o uso de tais habilidades, seja para o trabalho, para a participação política e para outras opções. Além da formação das capacidades humanas e do potencial para a vida criativa e produtiva, o conceito sugere que, para se alcançar o real progresso do desenvolvimento humano, além do alargamento das escolhas pessoais e das capacidades de as pessoas desfrutarem uma vida digna em segurança, também deve haver um relativo grau de solidez das conquistas alcançadas e condições para um desenvolvimento sustentado⁵.

O desenvolvimento humano, visto por esse viés, é uma tentativa de proporcionar dignidade efetiva às pessoas, isto é, de saber se os direitos humanos, garantidos jurídica e politicamente, são eficazes na vida delas, considerando-se o devido acesso aos bens materiais e imateriais que garantem a vida digna. Assim, o desenvolvimento deve ser equitativo e sustentável, significando a possibilidade e de

3 UNITED NATIONS. *Human development report 1990*. New York: Oxford University Press, 1990.

4 Adotada pela A/RES/41/128, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986), em seus artigos primeiro e segundo, afirma a centralidade da pessoa como participante ativo e beneficiário do desenvolvimento, entendendo que o desenvolvimento é um direito humano inalienável. Dispõe que os Estados têm responsabilidade de formular as políticas nacionais e cooperar internacionalmente para o aprimoramento do bem-estar de toda a população, do desenvolvimento e da distribuição equitativa dos benefícios. NAÇÕES UNIDAS. *Declaração sobre o direito ao desenvolvimento*. 1986.

5 NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do desenvolvimento humano 2014: sustentar o progresso humano: reduzir vulnerabilidades e reforçar a resiliência*. Coimbra: Almedina, 2014, p. 1.

acesso a uma vida satisfatória e equânime pela atual geração, bem como a reserva dos recursos para as gerações futuras.

No sentido posto, o desenvolvimento humano requer a liberdade, a ampliação das capacidades, o acesso aos direitos humanos, o acesso aos bens materiais e imateriais para a vida digna, a segurança humana, a redução das vulnerabilidades e privações, considerando-se a *equidade intrageracional* e a *sustentabilidade intergeracional*. Se for certo que se deve resguardar as mesmas possibilidades e recursos para as gerações futuras, também parece certo que se deve partilhar essas possibilidades com as pessoas da época atual, impedindo o alargamento das injustiças de acesso a melhorar a qualidade de vida em razão de diferenças étnicas, de nascimento, de gênero ou econômicas.

A definição de desenvolvimento sustentável vai além do conceito da mera preservação das reservas naturais. Para as Nações Unidas, são as pessoas cujo futuro de escolhas deve ser protegido⁶. Dessa forma, como já havia sido afirmado em Estocolmo (1972), no Rio de Janeiro (1992) e em Johannesburgo (2002)⁷, o desenvolvimento sustentável engloba as dimensões ambiental⁸, social e econômica. Esse conceito de desenvolvimento em três dimensões pode ser visualizado nas ações atuais de não criação de débitos que não podem ser pagos – financeiros, sociais, negligência em investir nas pessoas, demográficos, ambientais que esgotam os recursos naturais, dentre outros⁹. Considera-se que a incapacidade de promover o

6 UNITED NATIONS. *Human development report 1990*. New York: Oxford University Press, 1990, p. 7.

7 O balanço das conquistas e dos novos desafios ocorreu posteriormente, em 2002, durante a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (Johannesburgo), que buscou analisar e reafirmar os compromissos da Agenda 21. NAÇÕES UNIDAS. *Earth Summit*. 2002. Disponível em <http://earthsummit2002.org/Es2002.pdf>. Acesso em 07 de julho de 2016.

8 No que se refere especificamente à dimensão ambiental, é necessário relembrar que desde 1960 os temores por um tipo de poluição por radiação fizeram surgir um novo impulso ambientalista, que ganhou força, em 1962, com a publicação do livro *Primavera silenciosa*, pela bióloga Rachel Carson. O livro fez um alerta sobre os impactos do uso intensivo de agrotóxicos (pesticidas químicos sintéticos) na agricultura. Carson fez um apelo pela necessidade de se respeitar o meio ambiente, visando à proteção da saúde humana e dos ecossistemas naturais. CARSON, Rachel. *Silent spring*. Estados Unidos: Fawcett Publications, INC., Greenwich, Conn, 1962.

9 UNITED NATIONS. *Human development report 1991*. New York: Oxford University Press, 1991, p. 1.

desenvolvimento sustentável decorre de uma noção de negligência de equitatividade: negligência frente à justiça econômica e social¹⁰.

O desenvolvimento sustentável refere-se à proteção do crescimento econômico e desenvolvimento humano atual e futuro. Segundo essa ideia, qualquer tipo de dívida para com o meio ambiente, por meio de degradações naturais, é uma dívida para com as pessoas¹¹. Assim, por exemplo, o consumo (econômico e social), enquanto causa principal dos impactos ao meio ambiente, pode ser visualizado principalmente no uso desenfreado de recursos não renováveis, como os recursos fósseis, bem como no uso abusivo de recursos renováveis, como o solo e a água. Além disso, o consumo é responsável pela emissão de ambientes insalubres e poluídos, assim como pela geração de lixo acima da capacidade de o planeta suportar, gerando danos significativos à temperatura e à acidez do planeta¹².

As Nações Unidas atentam para o fato de que o modo como os humanos atuam no mundo de hoje, relativamente aos danos e alterações climáticas, acarretam consequências para as gerações atuais e vindouras. A degradação ambiental é mais ampla do que se costuma pensar, abarcando as alterações climáticas, com repercussões na temperatura, nas precipitações, no nível do mar e no risco de desastres. Também abarca as ameaças ambientais crônicas, que envolvem a erosão dos solos, a desertificação, a escassez da água, o desflorestamento, a degradação dos ambientes marinhos, a poluição e a extinção de espécies, dentre outros problemas ambientais e, ainda, humanos ou com repercussões humanas¹³.

Considerando as alterações climáticas como um fato científico incontestável, se reconhece mundialmente “que estão em jogo sérios riscos, potencialmente catastróficos, incluindo o degelo das calotas glaciares na Groelândia e na Antártida Ocidental [...] e as alterações no curso da Corrente do Golfo, significando alterações climáticas

10 NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do desenvolvimento humano 2011: sustentabilidade e equidade: um futuro melhor para todos*. Coimbra: Almedina, 2011, p. 7.

11 UNITED NATIONS. *Human development report 1990*. New York: Oxford University Press, 1990, p. 7.

12 UNITED NATIONS. *Human development report 1998*. New York: Oxford University Press, 1998, p. 44.

13 NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do desenvolvimento humano 2011: sustentabilidade e equidade: um futuro melhor para todos*. Coimbra: Almedina, 2011.

dramáticas.”¹⁴ Esse é o principal ponto de argumentação deste estudo: partindo-se das previsões de alterações climáticas atuais e futuras, essencialmente o degelo das calotas glaciares e do aumento do nível das águas dos mares, aponta-se com grande veemência nos estudos ambientais e humanos o futuro desaparecimento de vários Estados insulares. Nota-se que alguns Estados insulares, diante do mencionado fato gerador, já desapareceram.

Essa previsão, caso venha a se concretizar, e os indícios são positivos, tenderá a criar um grave problema humanitário, político e jurídico que precisa, desde já, ser visualizado, debatido e protegido: a apatridia que tem por fato gerador as causas ambientais, não excetuadas as ambientais-humanas. Esse é a problemática a ser abordada sequencialmente.

3. A SITUAÇÃO DA APATRIDIA NO MUNDO CONTEMPORÂNEO

No mundo contemporâneo, existem aproximadamente entre doze e quinze milhões de pessoas sem vínculo de nacionalidade com qualquer Estado. Essas pessoas, denominadas apátridas pelo Direito Internacional, vêm largamente aumentando em número nos últimos anos, segundo as Nações Unidas. Essa situação de não vínculo-Estatal e de não pertencimento comunitário pode gerar graves consequências ao desenvolvimento humano, apesar das normativas internacionais que protegem as pessoas apátridas e garantem a elas os mesmos direitos humanos que garante aos nacionais. Assim, torna-se necessário questionar quais são essas graves consequências e como podem elas ser minimizadas.

A Convenção de Haia de 1930, investida de nível internacional que visava garantir que todas as pessoas adquirissem uma nacionalidade, no seu Artigo 1º dispõe que:

Cabe a cada Estado determinar, segundo a sua própria legislação, quem são os seus cidadãos. Essa legislação será reconhecida por outros Estados na medida em que seja compatível com as convenções internacionais, o costume internacional e os princípios de direito geralmente reconhecidos em matéria de nacionalidade.¹⁵

14 NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do desenvolvimento humano 2007/2008: combater as alterações climáticas: solidariedade humana num mundo dividido*. Coimbra: Almedina, 2007/2008, p. v.

15 NAÇÕES UNIDAS. Convenção concernente a certas questões relativas aos conflitos de leis sobre nacionalidade, 1930. Disponível em <http://legis.senado.gov>.

De maneira parecida, o artigo 15 da Declaração Universal de Direitos Humanos¹⁶, de 1948, afirma que “todo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade”. A apatridia ocorre quando o indivíduo não possui nacionalidade ou cidadania, ou seja, quando a ligação entre ele e o Estado não existe (nunca existiu ou deixou de existir). Segundo Convenção para o Estatuto dos Apátridas¹⁷, aprovada em Nova Iorque em 1954, em seu artigo 1º, o termo apátrida designa “toda a pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional”.

O importante não é ter uma nacionalidade efetiva, mas de fato. Ainda que seja complexo diferenciar o reconhecimento como nacional, entre não ter tal tratamento e efetivamente não ser reconhecido como nacional, são duas situações substancialmente diferentes. O primeiro caso é imediatamente relacionado aos direitos intrínsecos à nacionalidade ao passo que no segundo caso, o impasse está ligado ao direito à nacionalidade em si. Diante disso, convém esclarecer que existem dois tipos de apatridia: de *jure* e de *facto*. Os apátridas de *jure* são aqueles que não são considerados nacionais em nenhum país. Já os apátridas de *facto* são aqueles que possuem uma nacionalidade, entretanto, sem nenhuma eficiência. Segundo os dados da ONU, entre 12 e 15 milhões de pessoas encontram-se nesses limbos jurídicos em todo o mundo.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) avalia que os casos de apatridia oscilaram muito no decorrer do tempo, com diminuição em alguns países e aumento em outros. A elevada ocorrência de apatridia condensada no início da década de 1990 foi encolhendo conforme os países da antiga União Soviética conferiram cidadania a milhares de pessoas que haviam ficado desprotegidas da qualidade de nacional; entretanto houve aumento significativo na África e no Leste Europeu¹⁸.

br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=34326. Acesso em 25 de ago. 2016.

16 UNITED NATIONS. *The universal declaration of human rights*. 1948. Disponível em <http://www.un.org/en/documents/udhr/>. Acesso em 25 de agosto de 2016.

17 NAÇÕES UNIDAS. Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas. 1954. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Refugiados-Asilos-Nacionalidades-e-Ap%C3%A1tridas/convencao-sobre-o-estatuto-dos-apatridas.html>. Acesso em 25 de agosto de 2016.

18 ACNUR. *Doze milhões de apátridas vivem em limbo legal*. 2011. Disponível em http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Apatridia_no_mundo. Acesso em 20 de agosto de 2016.

A apatridia pode se dar por diferentes causas, algumas de difícil resolução, ao passo que outras poderiam ser resolvidas apenas com a regularização de documentos. Não registrar uma criança ao nascer não indica seguramente a falta de cidadania. Contudo, em alguns países, devido à grande mobilidade migratória global, não possuir registro de nascimento impossibilita comprovar aonde a criança nasceu e de onde seus pais eram nacionais.

Dentre os principais fatores históricos, a secessão de Estados, já citada anteriormente, é de suma relevância. Ocorridas no início da década de 1990, principalmente, com o desmembramento da União Soviética, Iugoslávia e Checoslováquia, causaram deslocamentos internos e externos, os quais resultaram em um grande número de pessoas sem nacionalidade. Na esfera cultural, a discriminação racial e étnica aparece de forma importante, uma vez que em grande parte dos países em que existe esse fator de apatridia, a vontade governamental para uma possível solução é praticamente nula¹⁹.

Em virtude do direito soberano que os países possuem de definir quem é considerado cidadão ou não, apresenta-se uma diversidade de leis que podem causar dificuldades para alguns grupos em situações diferenciadas. Existem países, por exemplo, em que o nacional perde a cidadania se residir muito tempo no exterior. Além disso, em muitos países Norte-Africanos, apenas os homens passam a nacionalidade para seus filhos. Dentro dessa realidade, existem inúmeros casos de mulheres que ficam viúvas de seus maridos estrangeiros e acabam deixando seus filhos descobertos de nacionalidade.

Dentre as maiores barreiras enfrentadas pelos apátridas pode-se citar a falta de acesso aos direitos básicos como saúde, educação, direito eleitoral, de propriedade e de livre deslocamento. A condição de apatridia, além de ter efeito direto sobre as pessoas incapacitadas de exercerem seu papel como cidadãos, têm consequências muito mais significativas nas crianças, mulheres e demais pessoas vulneráveis estruturalmente, como idosos e deficientes. Essa situação também gera efeitos em cadeia, tais como grande instabilidade social, conseqüente tensão na comunidade em que estejam inseridas e, finalmente, a possibilidade de deslocamento forçado, tanto dentro do país quanto extraterritorialmente. Em virtude disso, os apátridas

19 ACNUR. *Doze milhões de apátridas vivem em limbo legal*. 2011. Disponível em http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Apatridia_no_mundo. Acesso em 20 de ago. 2016.

estão mais vulneráveis a tratamentos abusivos, muitas vezes até criminosos, como o tráfico de pessoas para trabalhos forçados ou para a exploração sexual.

Ainda que a situação de apatridia possa forçar a fuga para outras localidades, com as migrações e possível refúgio internacional, a grande maioria das pessoas em situação de apatridia preferem permanecer nas suas regiões de nascimento ou aonde cresceram e viveram a vida toda. Torna-se necessário avaliar o sofrimento dessas pessoas, visto que seus direitos humanos restam profundamente feridos e, muitas vezes, sequer existem *de fato*, em razão do completo inaccessibilidade material aos direitos e garantias protegidos juridicamente. Com a ausência de nacionalidade, o registro para exercer o voto é impossível. Documentos para viagem ou de qualquer outra natureza são negados e indivíduos apátridas que se encontrem fora de seu país de origem correm riscos reais de detenção arbitrária e prolongada. De maneira geral, os direitos mais básicos sofrem severas limitações e impossibilitam o acesso à educação, saúde e ao trabalho, os pilares do Índice de Desenvolvimento Humano²⁰.

Apesar de os Direitos Humanos alcançarem a todos os indivíduos independentemente de sua nacionalidade, existem direitos que são garantidos apenas através do reconhecimento de cidadania, e a falta deles, tais como a ausência de direitos políticos, a ausência de direitos sociais, a ausência do sentimento de pertencimento ou de comunidade, além do efeito causado pela ausência de identidade nacional, atinge a esfera jurídica da pessoa apátrida diretamente no que concerne à garantia do desenvolvimento humano adequado.

A privação de nacionalidade causa uma situação de exclusão, abuso e discriminação, que muitas vezes se torna de difícil solução. Ao terem cerceados os direitos primários e necessários para uma vida digna, os apátridas convertem-se em elementos de uma segregação jurídica que acaba por rejeitá-los dentro de seu próprio território de origem ou de moradia.

Para guardar o respeito aos direitos primordiais relativos à nacionalidade, foi desenvolvido dois tratados que alcançam a situação dos apátridas: a *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados*

20 ACNUR. *Doze milhões de apátridas vivem em limbo legal*. 2011. Disponível em http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Apatridia_no_mundo. Acesso em 20 de agosto de 2016.

(Convenção de 1951)²¹ e a *Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas* (Convenção de 1954)²². Além dessas duas, a Convenção de 1961 para *Reduzir os Casos de Apatridia*²³ orienta os Estados acerca da redução do número de apátridas através da salvaguarda em suas leis nacionais.

A relevância do assunto fica clara quando se expõe que o direito à nacionalidade, por ser um direito fundamental, garantido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, é inerente à pessoa humana. Mesmo que exista essa regulamentação internacional acerca da nacionalidade, cumpre a cada país sancionar o tema no âmbito do seu ordenamento jurídico. Torna-se necessário, a partir da ideia de desenvolvimento humano, que as nações passem a aderir e a cumprir, dentro da sua esfera jurídica, as convenções sobre apatridia propostas pela Organização das Nações Unidas, lançando um tratamento específico e diferenciado para as pessoas sem nacionalidade.

Os casos de apatridia podem ser enfrentados como casos de violação dos direitos humanos. A falta de nacionalidade é um produto do descumprimento de outros direitos e pode-se citar como um claro exemplo disso os casos de negação da condição de cidadão em função de discriminação racial, étnica, religiosa ou de gênero.

No âmbito jurídico, político e, ainda, humanitário da proteção dos apátridas, importa considerar os possíveis e futuros casos da apatridia por razões ambientais ou climáticas, colocando o tema no foco dos debates públicos internos e internacionais, a fim de se pensar soluções de precaução ou prevenção do dano, bem como de caráter humanitário. Esse é o foco da seção subsequente e a principal ideia de argumentação deste estudo.

21 UNITED NATIONS. *Convention and protocol relating to the status of refugee*. 1951. Disponível em <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>. Acesso em 15 de janeiro de 2013.

22 NAÇÕES UNIDAS. *Convenção sobre o estatuto dos apátridas*. 1954. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Refugiados-Asilos-Nacionalidades-e-Ap%C3%A1tridas/convencao-sobre-o-estatuto-dos-apatridas.html>. Acesso de 15 de julho de 2016.

23 NAÇÕES UNIDAS. *Convenção para a redução dos casos de apatridia*. 1961. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Refugiados-Asilos-Nacionalidades-e-Ap%C3%A1tridas/convencao-para-a-reducao-dos-casos-de-apatridia.html>. Acesso em 15 de julho de 2016.

4. UMA NOVA PROBLEMÁTICA HUMANITÁRIA: A APATRIDIA POR CAUSAS AMBIENTAIS

A privação de nacionalidade causa uma situação de exclusão, abuso e discriminação que muitas vezes se torna de difícil solução. Ao terem cerceados os direitos primários e necessários para uma vida digna, os apátridas convertem-se em elementos de uma segregação jurídica e política que acaba por rejeitá-los dentro de seu próprio território de origem ou de moradia.

Hoje em dia, parece necessária a preocupação jurídica, política e humanitária mundial com uma nova modalidade de apátridas, isto é, com a apatridia que tem como fato gerador uma causa puramente ecológica ou natural-humana, ambas aqui denominadas ambientais. Se se assumir que independente do fato gerador, o apátrida é aquele ser humano que não possui vínculo de nacionalidade com qualquer Estado-nação, ainda assim, torna-se necessária a atenção para com as novas problemáticas mundiais a gerar fluxos de apatridia, bem como com os problemas delas decorrentes, os quais não se limitam às pessoas apátridas, mas adquirem influxo global.

Problemas ambientais das mudanças climáticas devem ser entendidos como modificações na atmosfera, criosfera, litosfera, biosfera e nos oceanos do Planeta Terra (reservas naturais) que ocasionam impactos no Planeta e na vida humana – em atividades culturais, socioeconômicas, políticas, dentre outras. As causas das mudanças climáticas são variadas, sendo puramente naturais, considerando-se que o sistema climático da Terra se modifica desde as suas origens, como os vulcões em atividade e a movimentação das placas tectônicas²⁴; ou decorrentes da atividade humana, como a emissão de gases tóxicos na atmosfera do Planeta.

Dentre as causas naturais das mudanças climáticas, a erupção de vulcões pode alterar o clima localmente e globalmente. Nesse sentido, por exemplo, em 1991, após a erupção do vulcão Mount Pinatubo, nas Filipinas, a temperatura da Terra caiu consideravelmente. O motivo da diminuição temporária da temperatura deve-se à liberação de SO₂ na estratosfera e geração de nuvens de água, gás sulfúrico e aerossol, que bloqueou a radiação solar na Terra²⁵.

24 IOM. *Climate change and migration: improving methodologies to estimate flows*. n. 33. Geneva: International Organization for Migration, 2008, p. 12.

25 IOM. *Climate change and migration: improving methodologies to estimate flows*. n. 33. Geneva: International Organization for Migration, 2008, pp. 13-16.

A variabilidade solar também é entendida como uma das causas naturais das mudanças climáticas. O Sol é a fonte primária de energia da Terra, gerando consequências na temperatura do planeta. Assim, a forma como a Terra faz suas rotações em torno do Sol e de si própria alteram a forma como o Sol incide sobre a Terra e, conseqüentemente, na temperatura do Planeta. Mais ainda, fenômenos como o *El-Niño* e *La Niña* também contribuem para com as alterações climáticas; o primeiro gerando aquecimento anômalo das águas dos oceanos e alterando as atividades de chuva das regiões; e o segundo gerando um esfriamento das águas oceânicas²⁶.

Além das causas naturais ou ecológicas, a ação humana gera efeitos nas mudanças climáticas. A principal causa deve-se aos gases com efeito estufa, denominados *greenhouse gases*: essencialmente o dióxido de carbono e o gás metano, que alteram a forma como a Terra absorve a radiação solar, gerando consequências por todos os âmbitos naturais – o aquecimento solar²⁷. Assim é que para além dos efeitos econômicos da globalização, crescimento do desenvolvimento econômico, da globalização e do transnacionalismo no mundo se relacionou com o crescimento das emissões de dióxido de carbono e da degradação ambiental, gerando a conclusão de que o progresso no desenvolvimento humano tem “sido obtido à custa do aquecimento global”²⁸.

Se não se pode atribuir todas as catástrofes ambientais à ação humana, por outro lado, se pode afirmar que muitas das degradações ambientais são geradas pelo ser humano e são de alcance global, como o aquecimento global e as conseqüentes alterações na temperatura, nas chuvas e nas secas. A degradação do meio ambiente é mais ampla do que se costuma crer, abarcando as alterações climáticas, com repercussões nas precipitações, na temperatura, no nível do mar e no risco de desastres. Abarca as ameaças ambientais crônicas, que envolvem a erosão dos solos, a desertificação, a escassez da água, o desflorestamento, a degradação dos ambientes marinhos, a poluição

26 IOM. *Climate change and migration: improving methodologies to estimate flows*. n. 33. Geneva: International Organization for Migration, 2008, pp. 13-16.

27 IOM. *Climate change and migration: improving methodologies to estimate flows*. n. 33. Geneva: International Organization for Migration, 2008, p. 14.

28 NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do desenvolvimento humano 2011: sustentabilidade e equidade: um futuro melhor para todos*. Coimbra: Almedina, 2011, p. 28.

e a extinção de espécies, dentre outros problemas ambientais e, consequentemente, humanos²⁹.

A mencionada degradação ambiental atinge os humanos em seus rendimentos, mas igualmente na saúde, na educação e em outras dimensões da vida qualitativa. Da degradação e de suas consequências surgem as doenças geradas pela poluição do ar e das águas, bem como se alastram doenças tropicais como a malária e a dengue. Todos os anos, doenças respiratórias relacionadas com a degradação ambiental matam aproximadamente três milhões de crianças com menos de cinco anos, fardo esse suportado pela população mais vulnerável dos países com menor índice de Desenvolvimento Humano. Nesse sentido, a poluição do ar interior mata onze vezes mais pessoas em países com desenvolvimento humano mais baixo³⁰.

Também é nos países com menor desenvolvimento humano, medido pelo Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas, que ocorrem as maiores privações e danos ambientais. São as pessoas dos países menos desenvolvidos as mais afetadas pela desertificação, pelas enchentes, tempestades e perdas da colheita, causadas principalmente pelo aquecimento global³¹.

A degradação ambiental, para além das catástrofes de nível global, gera efeitos de maneira diferenciada nas diversas regiões do planeta, atingindo com maior intensidade as populações mais empobrecidas e vulneráveis, bem como “intensifica a desigualdade através de impactos adversos em pessoas que já se encontram em situação desfavorecida e como as desigualdades no desenvolvimento humano, agravam a degradação ambiental”³².

Além de atingir com maior intensidade a população mais empobrecida³³, os efeitos da degradação ambiental atingem ainda

29 NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do desenvolvimento humano 2011: sustentabilidade e equidade: um futuro melhor para todos*. Coimbra: Almedina, 2011, p. 28.

30 NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do desenvolvimento humano 2011: sustentabilidade e equidade: um futuro melhor para todos*. Coimbra: Almedina, 2011, pp. 6-7.

31 UNITED NATIONS. *Human development report 1998*. New York: Oxford University Press, 1998, p. 66.

32 NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do desenvolvimento humano 2011: sustentabilidade e equidade: um futuro melhor para todos*. Coimbra: Almedina, 2011, p. 1.

33 Reforçando a vinculação entre Meio Ambiente e Economia, segundo as Nações Unidas, a pobreza é uma grande ameaça ao meio ambiente. Nos países mais pobres,

mais as pessoas vulneráveis multidimensionalmente, como as mulheres, as crianças e os idosos³⁴. O efeito das catástrofes sobre as pessoas, segundo as Nações Unidas,

[...] é condicionado não apenas pelas suas capacidades e competências, mas também pela sua base de ativos – o seu capital financeiro e natural. A título de exemplo, a degradação considerável do ecossistema pode ameaçar o sustento de vida das comunidades rurais que dependem diretamente dos recursos naturais, ou seja, do acesso à biodiversidade marinha, a produtos florestais não lenhosos e à agricultura e pecuária em pequena escala ou de subsistência. [...] Prevê-se que, em 2025, a escassez de água afetará mais de 1,8 mil milhões de pessoas, atingindo sobretudo os trabalhadores agrícolas e os agricultores pobres³⁵.

Apesar do fato de que são as populações mais empobrecidas e vulneráveis que suportam as maiores privações em decorrência dos danos ambientais e alterações climáticas, as Nações Unidas afirmam que, no futuro, toda a humanidade enfrentará tais perdas inerentes aos riscos causados pelo aquecimento global. A rápida e progressiva acumulação de gases em função do efeito estufa na atmosfera altera a previsão meteorológica “para as gerações futuras. Aproximando-nos da beira do abismo, o que se traduz em eventos imprevisíveis e não lineares, que podem abrir a porta a catástrofes ecológicas – como sendo, nomeadamente, o acelerado degelo das calotas glaciares”³⁶.

As dramáticas alterações climáticas, causadas naturalmente ou em sua relação à ação do ser humano, mormente vinculada a

ela é a causa de desflorestamentos, desertificações, salinação, bem como poluição de águas. Além disso, esse meio ambiente reforça e gera a pobreza. Muitas das escolhas que danificam o meio ambiente são tomadas, em países subdesenvolvidos, pela necessidade de sobrevivência, não pela falta de consciência do futuro. Nesse sentido, qualquer apontamento para melhoramentos ambientais deve incluir programas voltados à redução da pobreza. UNITED NATIONS. *Human development report 1990*. New York: Oxford University Press, 1990, pp. 16-17.

34 NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do desenvolvimento humano 2011: sustentabilidade e equidade: um futuro melhor para todos*. Coimbra: Almedina, 2011, p. 8.

35 NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do desenvolvimento humano 2014: sustentar o progresso humano: reduzir vulnerabilidades e reforçar a resiliência*. Coimbra: Almedina, 2014, p. 76.

36 NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do desenvolvimento humano 2007/2008: combater as alterações climáticas: solidariedade humana num mundo dividido*. Coimbra: Almedina, 2007/2008, p. 2.

crescimento econômico e à globalização, devem ser enfrentadas como uma problemática ecológica, econômica, ambiental e humanitária. Mais do que isso, uma problemática que deve ser vista como causa do conjunto de problemas atuais das migrações³⁷ no mundo e, possivelmente, como um futuro fato gerador da apatridia. Nesse sentido, trata-se de conhecer os efeitos dos problemas ambientais, sejam ecológicos ou econômicos, a fim de propor soluções jurídicas e políticas para minimizar o dano já causado, evitar e minimizar os danos futuros, bem como auxiliar humanitariamente as vítimas.

O aquecimento solar e, conseqüentemente, da temperatura do Planeta, gera a necessidade de políticas governamentais e civis reais que possam modificar a atual estrutura de crescimento e de degradação. Um dos principais problemas decorrentes é o degelo das calotas glaciares e aumento das águas oceânicas: as ilhas insulares já começaram a evacuar seus cidadãos e estão perdendo cada vez mais seus territórios³⁸.

O problema da elevação do nível dos mares e a conseqüente onda de migrações vem sendo discutida nos últimos anos. Para ilustrar, o então Embaixador Ronny Jumeau afirmou, perante as Nações Unidas: “Vamos pensar que meu vizinho inundou minha casa e que eu não contribuí para isso. Ainda assim, tenho que emprestar dinheiro com ele e depois pagá-lo pelo resto da minha vida, no intuito de limpar minha casa de algo que ele foi responsável. Isso é desonesto”. Nesse discurso, é perceptível a problemática: o desaparecimento atual e futuro de Estados insulares que tem economia não poluente, mas que são vítimas do aquecimento das temperaturas e de seus efeitos ambientais e humanos. São territórios que, apesar de não terem contribuído para com o aquecimento, desaparecerão totalmente do mapa do mundo e, com isso, deixarão de ser Estados. Seus nacionais

37 Para além das pessoas com alto capital cultural, econômico e social, as deslocamentos não são uma mera expressão da vontade de escolha: na maioria das vezes, afirmam as Nações Unidas, as pessoas são coagidas a deslocarem-se em situações que podem ser de enorme gravidade e os benefícios que recolhem por se mudarem são distribuídos de forma extremamente desigual. NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do desenvolvimento humano 2009: ultrapassar barreiras: mobilidade e desenvolvimento humanos*. Coimbra: Almedina, 2009, p. 8.

38 SACHS, Noah M. Climate change triage. In *Environmental Law*, v. 44, n. 4, 2014, p. 3.

– que obrigatoriamente terão de migrar – não possuirão mais vínculo de nacionalidade, isto é, serão apátridas³⁹.

Ao analisar especificamente o aumento das águas oceânicas e a República do Kiribati, Grubba e Mafrika afirmam que o problema do aumento das águas, além das inundações e realocações das pessoas dentro do próprio território do Kiribati, que gera problemas para a vida digna das pessoas que lá habitam, também suscita a possibilidade já estimada do desaparecimento total do país em até 30 anos, o que impossibilitaria a vida de qualquer pessoa naquele território, desabrigando seus habitantes e gerando, possivelmente como consequência, uma onda de migrantes e, ainda, de apátridas⁴⁰.

Em sentido parecido, Walter⁴¹ atenta para o fato de que em menos de uma geração, 150 milhões de pessoas serão forçadas a se deslocar de suas casas pelo aumento do nível do mar e outras manifestações das mudanças climáticas. No que se refere às Ilhas Carteret, Blitz⁴² afirma estarem em risco com o aumento do nível das águas do mar e seus efeitos de submersão: estão acontecendo inundações, a erosão da zona costeira, a destruição do solo para o crescimento de alimentos e o destruímento de plantações para a alimentação. A elevação das águas aumentou os índices de má nutrição infantil e de malária. Mais de 60 por cento do território ficou embaixo da água e, já em 1999, duas ilhas desapareceram do mapa.

Em análise parecida, Chirala menciona os drásticos efeitos das mudanças climáticas nas zonas costeiras e menciona os Estados insulares já desaparecidos, sendo Tuvalu e Tepuka Savilivili. Afirma, ainda, que todos os Estados insulares, como Palau e Ilhas Marshall, estão sob ameaça de desaparecimento⁴³.

Mas não é apenas o Kiribati, as Ilhas Carteret, Palau e as Ilhas Marshall que estão ameaçados de desaparecerem. O risco é iminente

39 SADART, Nemat. Small islands rising sea. *In UN Chronicle*, v. 46, n. 3-4. 2009.

40 GRUBBA, Leilane Serratine; MÁFRICA, Chiara Antonia Sofia. A proteção internacional aos refugiados ambientais a partir do caso Kiribati. *In Veredas do Direito*, v. 12, n. 24. 2015, pp. 207-226.

41 WALTER, Cam. A gathering storm: climate change and environmental refugees. *In Arena Magazine*, n. 68. 2003.

42 BLITZ, Brad K. Location security and environmental-induced displacement: a case study of the Riverine Islands in Bangladesh. *In Refugee*, v. 29, n. 2. 2014.

43 CHIRALA, Sireesha V. Acclimating to climate change: filling the international policy void for environmentally displaced people. *In Houston Journal of International Law*, v. 35, n. 2. 2013.

para todos os Estados Insulares. Esses Estados insulares sob risco são denominados AOSIS⁴⁴ – *Alliance of Small Island States*. Apesar de representarem, em número, mais do que um quarto dos países do mundo, juntos eles representam menos do que um por cento das emissões de dióxido de carbono na atmosfera. Mas como podem pequenas ilhas barganhar com a comunidade internacional sobre a necessidade efetiva e real de políticas de desenvolvimento econômico efetivamente sustentável, que saiam do papel e da lei? Para isso, o Embaixador das Maldivas para as Nações Unidas, Ahmed Khaleel, respondeu: “O sucesso do AOSIS é que dividimos uma paixão comum e falamos com a mesma voz. Nós não abriremos mão de princípios de sustentabilidade contra as mudanças climáticas”⁴⁵.

De fato, conforme afirmou o Presidente Nasheed, países do mundo estão sob ameaça de desaparecimento por causa de mudanças climáticas. Mas isso não é apenas uma questão ambiental. É uma questão de segurança global. É, ainda, uma questão humanitária, a qual os demais países devem se atentar de maneira a pensar políticas de precaução e prevenção ao dano, mas também de auxílio humanitário às vítimas⁴⁶.

Trata-se de, por um lado, de minimizar as causas humanas relacionadas à problemática ambiental – com a diminuição dos gases com efeito estufa. Se, por um lado, existem inúmeros documentos internacionais que buscam realizar tal intento, como o Protocolo de Kyoto e o Acordo de Paris, por outro lado, trata-se de conscientizar os Estados-partes e demais Estados a efetivamente cumprir com as metas estabelecidas, considerando-se que a problemática ambiental é global e humanitária.

Ademais, trata-se de possibilitar um debate sério político e jurídico sobre a problemática aqui trazida, do degelo das calotas

44 A AOSIS é constituída pelos seguintes Estados-membros: American Samoa, Antigua and Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Cape Verde, Comoros, Cook Islands, Cuba, Dominica, Dominican Republic, Federated States of Micronesia, Fiji, Grenada, Guam, Guinéa-Bissau, Guyana, Haiti, Jamaica, Kiribati, Maldivas, Marshall Islands, Mauritius, Nauru, Netherlands Antilles, Niue, Palau, Papua New Guinea, Samoa, Sao Tome and Principe, Seychelles, Singapore, Solomon Islands, St. Kitts & Nevis, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines, Suriname, Timor-Leste, Tonga, Trinidad and Tobago, Tuvalu, U.S. Virgin Islands, and Vanuatu.

45 SADART, Nemat. Small islands rising sea. In *UN Chronicle*, v. 46, n. 3-4. 2009.

46 SADART, Nemat. Small islands rising sea. In *UN Chronicle*, v. 46, n. 3-4. 2009.

glaciares e aumento do nível das águas dos mares, que não somente irá desaparecer com inúmeros Estados insulares, como irá gerar efeitos irreversíveis globalmente, considerando-se todos os países e pessoas. Nesse sentido, importa considerar políticas de precaução ao dano, bem como efetivamente implementá-las.

Por fim, necessário pensar o futuro dos Estados-insulares e das pessoas que se tornarão vítimas humanitárias. Se é verdade de todas essas pessoas serão consideradas apátridas pelo Direito Internacional, em razão da abertura conceitual da apatridia, por outro lado, torna-se necessário refletir políticas jurídicas e humanitárias para minimizar a vitimização desses atuais e futuros migrantes apátridas, cujo fato gerador de tal situação pode ser atribuído com ênfase às políticas globais econômicas, ou seja, à ação de todos os países do mundo. Assim, parece caber a todos, em igual proporção, o auxílio político, jurídico e humanitário e auxiliar as vítimas das mudanças climáticas.

5. CONCLUSÃO

O estudo que aqui se desenvolveu teve por objeto a análise da apatridia considerando-se o fato gerador ambiental (humano ou ecológico): as mudanças climáticas. Isto é, buscou analisar as pessoas que não possuem vínculo de nacionalidade com qualquer Estado, e que tal condição deve-se a questões ambientais: quando um determinado território nacional soberano originário deixa de existir, como é o caso dos pequenos Estados insulares que já desapareceram e que irão possivelmente desaparecer nos próximos anos em razão das mudanças climáticas e aumento do nível das águas oceânicas.

Assim, o estudo problematizou a relação possível entre o meio ambiente e a apatridia, partindo do pressuposto de que as atuais mudanças climáticas podem gerar um aumento absoluto do contingente de pessoas apátridas por motivos ambientais. Para tanto, como hipótese de pesquisa, sugeriu-se a necessidade de atenção política, jurídica e humanitária à problemática da apatridia por motivos ambientais, colocando o tema no centro das questões atuais de direitos humanos e de desenvolvimento humano. Busca-se, com o debate, políticas de precaução e de prevenção do dano, além do aporte humanitário à minimização dos problemas jurídicos e sociais às vítimas das mudanças climáticas.

A pesquisa se desenvolveu a partir de uma revisão bibliográfica e de dados disponíveis acerca dos efeitos das mudanças climáticas,

com ênfase no problema do desaparecimento de pequenos Estados insulares. Diante disso, metodologicamente, na primeira seção se abordou o Desenvolvimento Humano Sustentável, entendendo-se que é um conceito que ultrapassa a visão estritamente econômica, para examinar a melhora na qualidade de vida, levando em consideração fatores sociais, culturais e outros. Mais ainda, entende que o desenvolvimento deve ser obrigatoriamente sustentável, considerando-se a necessidade de se resguardar as mesmas condições de vida digna às gerações atuais e futuras.

Na segunda seção, caracterizou-se a apatridia no mundo contemporâneo, isto é, as pessoas que não possuem vínculo de nacionalidade. Por fim, no terceiro, apontou-se para a necessidade de atenção pública ao problema das mudanças climáticas e do desaparecimento dos pequenos Estados insulares, com a consequente necessidade de migração das vítimas e o desaparecimento do seu vínculo de nacionalidade com o Estado originário, bem como com a ausência do vínculo de nacionalidade com os demais Estados.

Se for correto assumir que não existe discussão teórica para a caracterização da apatridia por motivos ambientais, em razão da abertura conceitual, que engloba todas as pessoas sem vínculo de nacionalidade, por outro lado, também é certa a necessidade de uma atenção diferenciada a esse problema, colocando-o na pauta de discussões políticas e jurídicas, justamente em razão da importância da necessidade da avaliação de problemas de sustentabilidade a garantir a equidade da vida humana atual e das futuras gerações.

REFERÊNCIAS

BLITZ, Brad K. Location security and environmental-induced displacement: a case study of the Riverine Islands in Bangladesh. *In Refugee*, v. 29, n. 2. 2014.

CARSON, Rachel. *Silent spring*. Estados Unidos: Fawcett Publications, INC., Greenwich, Conn, 1962.

CHIRALA, Sireesha V. Acclimating to climate change: filling the international policy void for environmentally displaced people. *In Houston Journal of International Law*, v. 35, n. 2. 2013.

GRUBBA, Leilane Serratine; MÁFRICA, Chiara Antonia Sofia. A proteção internacional aos refugiados ambientais a partir do caso Kiribati. *In Veredas do Direito*, v. 12, n. 24. 2015. pp. 207-226.

LIGA DAS NAÇÕES. *Convenção concernente a certas questões relativas aos conflitos de leis sobre nacionalidade*. 1930. Disponível em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=34326>. Acesso em 25 de ago. 2016.

IOM. *Climate change and migration: improving methodologies to estimate flows*. n. 33. Geneva: International Organization for Migration, 2008.

NAÇÕES UNIDAS. *Convenção sobre o estatuto dos apátridas*. 1954. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Refugiados-Asilos-Nacionalidades-e-Ap%C3%A1tridas/convencao-sobre-o-estatuto-dos-apatridas.html>. Acesso de 15 de julho de 2016.

NAÇÕES UNIDAS. *Convenção para a redução dos casos de apatridia*. 1961. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Refugiados-Asilos-Nacionalidades-e-Ap%C3%A1tridas/convencao-para-a-reducao-dos-casos-de-apatridia.html>>. Acesso em 15 de julho de 2016.

NAÇÕES UNIDAS. *Declaração sobre o direito ao desenvolvimento*. 1986.

NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do desenvolvimento humano 2007/2008: combater as alterações climáticas: solidariedade humana num mundo dividido*. Coimbra: Almedina, 2007/2008.

NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do desenvolvimento humano 2011: sustentabilidade e equidade: um futuro melhor para todos*. Coimbra: Almedina, 2011.

NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do desenvolvimento humano 2014: sustentar o progresso humano: reduzir vulnerabilidades e reforçar a resiliência*. Coimbra: Almedina, 2014.

SACHS, Noah M. *Climate change triage*. In *Environmental Law*, v. 44, n. 4, 2014.

SADART, Nemat. *Small islands rising sea*. In *UN Chronicle*, v. 46, n. 3-4. 2009.

UNITED NATIONS. *The universal declaration of human rights*. 1948. Disponível em <http://www.un.org/en/documents/udhr/>. Acesso em 25 de agosto de 2016.

UNITED NATIONS. *Convention and protocol relating to the status of refugee*. 1951. Disponível em <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>. Acesso em 15 de janeiro de 2013.

UNITED NATIONS. *Human development report 1990*. New York: Oxford University Press, 1990.

UNITED NATIONS. *Human development report 1991*. New York: Oxford University Press, 1991.

UNITED NATIONS. *Human development report 1998*. New York: Oxford University Press, 1998.

UNITED NATIONS. *Earth Summit. 2002*. Disponível em <http://earthsummit2002.org/Es2002.pdf>. Acesso em 07 de julho de 2016.

WALTER, Cam. A gathering storm: climate change and environmental refugees. *In Arena Magazine*, n. 68. 2003.

DIREITO AO MEIO AMBIENTE: UM DIREITO HUMANO?

Letícia Soares Peixoto Aleixo

Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG);
Orientadora acadêmica da Clínica de Direitos Humanos da UFMG.

Sophia Pires Bastos

Graduanda em Direito pela UFMG; Monitora do Grupo de Estudos em Direito Internacional dos Direitos Humanos; Pesquisadora voluntária do Centro de Estudos sobre Justiça de Transição; ex-integrante da CDH/UFMG.

1. INTRODUÇÃO

O recente rompimento da barragem de Fundão, da empresa Samarco Mineração S/A, em Mariana/MG, foi considerado o maior desastre tecnológico ambiental da história do Brasil¹ e o maior do mundo envolvendo barragens de rejeitos.² O aporte de milhões de metros cúbicos de lama e rejeitos nos rios do Carmo, Gualaxo e Doce provocou a destruição de toda a vegetação, edificações e estruturas existentes ao longo desses cursos d'água, além da destruição dos subdistritos de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo. Foram contabilizadas 18 pessoas mortas, 1 desaparecida, mais de

1 Acerca da expressão “desastre tecnológico”, elucida a equipe do Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais (GESTA/UFMG): “*desastre atribuído em parte ou no todo a uma intenção humana, erro, negligência, ou envolvendo uma falha de um sistema humano, resultando em danos (ou ferimentos) significativos ou mortes*”. Nesse sentido, conferir: ZHOURI, VALENCIO, OLIVEIRA, ZUCARELLI, LASCHEFSKI e SANTOS. O desastre da Samarco e a política das afetações: classificações e ações que produzem o sofrimento social. *Ciência e Cultura*, vol. 68, n. 3, São Paulo, jul-set/2016. Disponível em http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252016000300012&lng=en&nrm=iso. Acesso em jan/2017. Ver também: OLIVEIRA, Raquel; ZHOURI, Andréa; ZUCARELLI, Marcos. O desastre e seus (des)caminhos político-institucionais. *Boletim UFMG*, n. 1935, ano 42, 04.04.2016. Disponível em <https://www.ufmg.br/boletim/bol1935/2.shtml>. Acesso em jan/2017.

2 MPMG. Relatório de atividades da Força-Tarefa do MPMG- Caso Samarco. Nov/2016. Disponível em <https://www.mpmg.mp.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A91CFA958198A1501581C2DD3DC437B>. Acesso em jan/2017.

600 desabrigadas e milhares sem água, além dos danos até então imensuráveis ao longo de toda a extensão da Bacia do Rio Doce.³

O caso vem sendo tratado por diversas instâncias e órgãos públicos, além de movimentos sociais, ONGs e grupos acadêmicos. Porém, as proporções do desastre são ainda inéditas e crescentes. De pronto, foram identificadas duas “categorias” de direitos violados: aqueles “ambientais” e, de outro lado, os “direitos humanos”. E, em se tratando de tragédia-crime de proporções que ultrapassam as fronteiras do Estado de Minas Gerais, atingido até o litoral do Espírito Santo, foi instaurado um Conflito de Competência no Superior Tribunal de Justiça (STJ) que decidiu que as questões ambientais relacionadas ao desastre seriam de competência da Justiça Federal, enquanto que as questões econômico-sociais relacionadas às vítimas do evento seriam de competência da Justiça Estadual.⁴

Tendo tal decisão em consideração, o presente artigo pretende justamente tecer reflexões sobre as consequências do amoldamento dos fatos relacionados ao *Caso Samarco* às mencionadas categorias jurídicas. Para isso, traz-se, num primeiro momento, um panorama jurídico-processual do caso, visando esclarecer o tratamento que vem sendo dado às diversas questões subjacentes ao fato originário: o rompimento da barragem, em 2015. Na sequência, aborda-se a evolução do tratamento de um direito humano ao meio ambiente nos sistemas Interamericano, Europeu e Africano de Direitos Humanos (este último, também dos Povos). Após, buscar-se-á apurar as contribuições dos sistemas regionais de proteção ao *Caso Samarco*, bem como, especificamente a partir desse recorte, elaborar propostas de atuação estratégica em casos paradigmáticos, tais como o da Samarco, a partir da inclusão de tais parâmetros internacionais de proteção dos direitos humanos.

3 SEDRU/MG. Relatório “Avaliação dos efeitos e desdobramentos do rompimento da Barragem de Fundão em Mariana – MG, do Grupo da Força-Tarefa do Estado de Minas Gerais (Decreto nº 46.892/2015). Publicado em fevereiro de 2016. Disponível em http://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/770/relatorio_final_ft_03_02_2016_15h5min.pdf. Acesso em jan/2017.

4 STJ. CC. 144.922-MG. [...] as situações que envolvam aspectos estritamente humanos e econômicos da tragédia (tais como ressarcimento patrimonial e moral das vítimas e familiares, combate a abuso de preços etc) ou mesmo abastecimento de água potável que exija soluções peculiares ou locais, as quais poderão ser objeto de ações individuais ou coletivas, intentadas no foro de residência dos autores ou do dano.

2. BREVE RESGATE DO PANORAMA JURÍDICO-PROCESSUAL DO CASO SAMARCO

A barragem de rejeitos de Fundão, que se rompeu em 5 de novembro de 2015, é parte integrante do Complexo Minerário Germano, da Samarco Mineração S/A.^{5]} As atividades desse complexo foram iniciadas em 1978, ainda no período ditatorial brasileiro, sendo que as licenças para início das operações foram, então, concedidas num marco eminentemente desenvolvimentista, tradicional da época.

Medidas judiciais e extrajudiciais para resguardar o bem-estar e a dignidade dos atingidos e atingidas foram adotadas pelo Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) tão logo teve-se notícia do rompimento e das proporções de suas consequências. Em relação aos danos causados aos atingidos e atingidas da comarca de Mariana, as medidas foram e continuam sendo tomadas pela equipe da 2ª Promotoria de Justiça da citada comarca, com apoio do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Defesa aos Direitos Humanos (CAO-DH/MPMG) e da Coordenadoria de Inclusão e Mobilização sociais (CIMOS/MPMG). As providências cabíveis para a proteção dos direitos dos atingidos das demais comarcas ao longo da Bacia do Rio Doce ficaram a cargo das respectivas unidades ministeriais. Já as medidas necessárias para a defesa do meio ambiente ficaram sob a responsabilidade dos órgãos de defesa ao meio ambiente, não só do MPMG, mas também do Ministério Público Federal (MPF), do IBAMA e demais entidades com esta atribuição. Casos individuais são tratados, a depender da comarca, pela Defensoria Pública local.

Apesar de reconhecer os esforços para uma atuação dedicada desses órgãos e instituições,⁶ um dos pontos que o presente trabalho

5 A Samarco Mineração S/A é uma *joint venture* entre a empresa brasileira Vale S/A e a empresa australiana BHP Billiton.

6 De especial relevância foram as conquistas emergenciais do MPMG aos atingidos e atingidas de Mariana, quais sejam, (i) a garantia de aluguel pago pelas empresas às famílias que ficaram desabrigadas, (ii) o pagamento de auxílio financeiro emergencial mensal àqueles que perderam renda; (iii) o pagamento de antecipação parcial de indenização. Importante notar que essa antecipação de indenização é uma inovação importante, já que, em regra, os atingidos por esse tipo de desastre passam vários anos em processos judiciais demorados até que recebam uma indenização (geralmente apenas após o trânsito em julgado). Em Mariana, o grande mérito do MPMG foi justamente inverter essa lógica, de maneira que as vítimas, já no início do processo, foram beneficiadas com indenizações parciais e auxílios financeiros

pretende questionar é o nível de interação entre eles, visando apurar se essa separação de atribuições, ao final, vai impactar na obrigação do Estado brasileiro de garantir a reparação integral dos atingidos e atingidas pelo rompimento da barragem de Fundão.

Nesse sentido, muito já se diz sobre a série de irregularidades pré-existentes ao rompimento no âmbito do processo de licenciamento ambiental da barragem de Fundão, o que envolve desde a omissão quanto aos riscos inerentes à segurança humana até o descumprimento de condicionantes ambientais e a falta de garantia do direito de participação e informação.⁷ Afinal, a licença de operação do empreendimento foi revalidada ainda em 2013, pelo prazo de seis anos, não tendo sido o excesso de condicionantes considerado uma evidência de sua inviabilidade.

Ainda que não se adentre, portanto, em detalhes das ações judiciais que hoje tramitam tanto na Justiça Federal quanto nas justiças mineira e capixaba, restam notórios os indícios da responsabilidade da empresa⁸ assim como do próprio Estado brasileiro pela omissão no dever de fiscalizar e de garantir o pleno gozo dos direitos humanos daqueles sob sua jurisdição.

Na sequência, passaremos a tratar do desenvolvimento jurisprudencial e a prática dos tribunais e órgãos regionais de direitos humanos.

assistenciais. Além disso, a atuação coesa naquele território evitou a necessidade de ajuizamento de uma série de ações individuais, vez que, até o presente momento, as ações civis públicas propostas pelo *parquet* têm pleiteado os direitos de mais de 1500 atingidos.

7 Diretrizes nacionais e internacionais, como o APEEL-Mineração (*Awareness and Preparedness for Emergencies at Local Level*) do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Deliberação Normativa COPAM n. 62/2002, preveem a participação da comunidade local como um elemento essencial para prevenir acidentes e desastres, evitando, ou ao menos reduzindo, os danos gerados. No entanto, no caso concreto, percebe-se que a empresa deixou a comunidade local e as populações ribeirinhas à mercê da própria sorte para lidar com os efeitos repentinos do desastre tecnológico.

8 Em consideração à proteção integral dos direitos humanos, a legislação brasileira estabelece que a responsabilidade das empresas é objetiva e pelo risco integral, não cabendo, portanto, a discussão acerca da culpa ou dolo por parte dos empreendedores que causaram o desastre. Logo, as empresas são responsáveis pela reparação civil integral às vítimas, o que inclui não apenas indenização, mas notadamente a recuperação do modo de vida e a reconstrução das comunidades destruídas.

2. A EVOLUÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA E PRÁTICA DOS TRIBUNAIS E ÓRGÃOS DE DIREITOS HUMANOS NA TEMÁTICA AMBIENTAL

O desenvolvimento do Direito Internacional Ambiental e os concomitantes trabalhos dos fóruns globais sobre meio ambiente repercutiram com maior intensidade nas legislações internas de diversas nações, com a inserção de cláusulas constitucionais ambientais genéricas,⁹ em detrimento da criação de mecanismos de monitoramento e de proteção ambientais¹⁰ e de tratados de direitos humanos com fórmulas expressas acerca de um direito ao meio ambiente ou ao desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, o entendimento tanto da conexão entre o direito a um meio ambiente e o direito ao desenvolvimento quanto do caráter de indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos conferiu aos tribunais de direitos humanos o papel crucial no desenvolvimento de um “direito humano ao meio ambiente”. Destaca-se, assim, o reconhecido entendimento de serem as convenções sobre direitos humanos instrumentos vivos¹¹, que podem (e devem) ser interpretadas conforme as mudanças de seu tempo, em observância ao princípio

9 Para Boyle, tais cláusulas, ainda que não criem um direito autônomo ao meio ambiente, dão destaque à responsabilidade dos governos em protegê-lo. (BOYLE, Alan. *Human Rights or Environmental Rights?*, p. 7). Na Constituição da República Federativa do Brasil, por exemplo, a previsão de um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado vem acompanhada da obrigação ao Poder Público e à coletividade de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225), além da disponibilização de instrumentos como a ação civil pública para impugnarem atos lesivos ao meio ambiente (art. 5º, LXXIII).

10 A autora Dinah Shelton destaca que duas exceções são comumente citadas: o Comitê de Cumprimento da Convenção de Aarhus e o procedimento de petição da Comissão para Cooperação Ambiental do NAFTA. Contudo, tais órgãos estão voltados a reforçar o direito à informação, participação pública e acesso à justiça em questões ambientais apenas em uma perspectiva nacional. SHELTON, Dinah. *Legitimate and Necessary: adjudicating human rights violations related to activities causing environmental harm or risk. Journal of Human Rights and the Environment*, Vol. 6 Nº. 2, p. 141.

11 A Corte Interamericana reiteradamente afirma que “[o]s termos de um tratado internacional de direitos humanos têm sentido autônomo, de modo que não podem ser equiparados ao sentido que lhes é atribuído no direito interno. Ademais, estes tratados de direitos humanos são instrumentos vivos cuja interpretação tem que se adequar à evolução dos tempos e, em particular, às condições de vida atuais. Por sua vez, o artigo 29.b da Convenção estabelece que nenhuma disposição pode ser interpretada no sentido de ‘limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possa estar reconhecido de acordo com as leis de qualquer dos Estados partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um destes Estados’”. CORTE

pro personae. Coube a tais cortes a consolidação de jurisprudências que, embora nem sempre reconheçam o direito ao meio ambiente de forma autônoma, o percebem enquanto faceta dos direitos humanos. Assim, a ausência de um procedimento específico de defesa aos direitos ambientais no plano internacional não constitui óbice à expansão de possibilidades protetivas; pelo contrário, possibilita o desenvolvimento de princípios e regras ambientais.

Serão analisadas, aqui, as contribuições dos sistemas regionais de proteção aos direitos humanos para tanto.

3.1 Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (SIPDH)

A abordagem conferida pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) a questões ambientais continua a perpassar pela interpretação de direitos garantidos pela Convenção Americana (CADH) passíveis de violação em consequência de danos ambientais, principalmente devido à não justiciabilidade¹² do art. 11 do Protocolo de San Salvador. Tal dispositivo prevê o direito de todas as pessoas a um meio ambiente sadio, bem como a obrigação dos Estados de promoverem sua proteção, preservação e melhoramento.¹³

Uma das decisões pioneiras, que tangencia realização de grandes empreendimentos e danos ambientais e humanos, data de 1985, com a resolução do caso *Povo Yanomami*¹⁴ pela CIDH. A Comissão

IDH. *Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicarágua*. Mérito, Reparções e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2001. Série C. Nº. 79, §§146-147.

12 Somente a violação dos direitos sindicais e à educação podem ser objeto de petições individuais perante a Comissão Interamericana, conforme o art. 19.6 do próprio Protocolo de San Salvador. PAVONI, Riccardo. *Environmental Jurisprudence of the European and Inter-American Courts of Human Rights: Comparative Insights* (November 11, 2013). In B. Boer (ed.), *The Environmental Dimension of Human Rights*. Oxford University Press, 2015. P. 70.

13 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, "Protocolo de San Salvador". Art. 11. Direito a um meio ambiente sadio. 1. Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos. 2. Os Estados Partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente.

14 COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Yanomami (Brasil)*, Caso Nº. 7.615, Resolução Nº. 12/85 de 5 de março 1985. Relatório Anual - 1984-1985, OEA/ Ser.L/V/II.66, doc. 10, rev. 1 (1985).

julgou haver violações ao direito à vida, à liberdade e à segurança, ao direito de residência e trânsito e ao direito à preservação da saúde e do bem-estar¹⁵ em decorrência da construção da rodovia Transamazônica por territórios indígenas. Em outra ocasião, a CIDH afirmou que a contaminação ambiental e a degradação do meio ambiente constituem ameaça contínua a tais direitos.¹⁶

Ainda em relação aos povos indígenas, a Corte IDH se posiciona no sentido de que a relação de povos originários com seus territórios e recursos naturais deve ser compreendida como “base fundamental de sua cultura, vida espiritual, integridade, sobrevivência econômica sua preservação e transmissão às futuras gerações”.¹⁷ Nessa perspectiva, ainda que o direito ao desenvolvimento atribua aos Estados a liberdade de explorar seus recursos naturais, a falta de regulação ou de supervisão ou a regulação inapropriada de empreendimentos desenvolvimentistas podem criar transtornos ao meio ambiente que se traduzem em violações a direitos humanos,¹⁸ a exemplo de violação ao direito à vida, mormente, à vida digna;¹⁹ à integridade;²⁰ à liberdade pessoal;²¹ à propriedade;²² à consulta prévia.²³

Ademais, o pioneirismo do Sistema Interamericano também ocorre em relação à discussão aprofundada sobre os denominados “direitos ambientais de participação”. Tais direitos ambientais procedimentais ou de participação consistem em “direitos a

15 Todos da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem.

16 SHELTON, Dinah. Derechos ambientales y obligaciones en el sistema interamericano de derechos humanos. In *Anuario de Derechos Humanos 2010 del Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile*. Santiago: Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2010, p. 116.

17 CORTE IDH. *Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 17 de junho de 2005. Série C. Nº. 125, §131.

18 SHELTON, Dinah. *Legitimate and necessary...* p. 147.

19 CORTE IDH. *Caso da Comunidade Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de agosto de 2010. Série C. Nº. 214, §183, 217.

20 CORTE IDH. *Caso Comunidade Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguai*, §239.

21 CORTE IDH. *Caso Chitay Nech e outros Vs. Guatemala*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 25 de maio de 2010. Série C. Nº. 212, §§91-93, 103.

22 CORTE IDH. *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 28 de novembro de 2007. Série C. Nº. 172, §120-123.

23 CORTE IDH. *Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador*. Mérito e Reparações. Sentença de 27 de junho de 2012. Série C. Nº. 245, §§145-147.

informação, participação na tomada de decisões e acesso à justiça em questões ambientais”,²⁴ conforme a própria enunciação do Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992.

No caso *Kawas Fernández Vs. Honduras*, em que se julgou a execução extrajudicial da ativista ambiental Blanca Kawas Fernández, a violação do direito à liberdade de associação é fundamental à compreensão da dimensão social dos direitos ambientais e da luta pela defesa do meio ambiente. Assim, além de pontuar que “existe uma relação inegável entre a proteção do meio ambiente e a realização de outros direitos humanos”²⁵ e que temas como degradação ambiental e efeitos adversos da mudança climática têm sido objeto de discussão no cenário internacional, a Corte IDH tratou o assassinato da líder sindical como fator desarticulador do movimento ambientalista em si.²⁶

Tanto no caso *Kawas Fernández* quanto, mais recentemente, no caso *Luna López Vs. Honduras*²⁷, em 2013, urgiu-se ao Estado hondurenho a adoção de medidas legislativas, administrativas, judiciais ou de outra natureza para garantir o desenvolvimento de atividades de *advocacy* em matéria ambiental, bem como a proteção de ativistas ambientais sob perigo ou ameaça.²⁸ Pode-se depreender, portanto, uma preocupação com a atividade de defensores de direitos humanos, que tem angariado destaque pela CIDH.²⁹

A seu turno, a demanda *Claude Reyes Vs. Chile* foi a primeira em que o direito ao acesso à informação foi objeto de análise pelo Tribunal Interamericano, em 2006. No caso, Marcel Claude Reyes e outros ativistas ambientais solicitaram informações acerca do

24 PAVONI, Riccardo. *Environmental Jurisprudence...*, p. 72. Tradução livre.

25 CORTE IDH. *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 3 de abril de 2009. Série C, Nº. 196, §148.

26 CORTE IDH. *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. §§143-155.

27 O caso se refere à execução extrajudicial do senhor Carlos Luna López, funcionário público que atuava em atividades de defesa do meio ambiente, e do cenário de risco e ameaça à atividade de defensores de direitos humanos em Honduras. CORTE IDH. *Caso Luna López Vs. Honduras*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 10 de outubro de 2013. Série C, Nº. 269.

28 CORTE IDH. *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. §§213-214.

29 Vide COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Criminalização do trabalho das defensoras e dos defensores de direitos humanos. OEA/Ser. L/V/II.Doc. 49/15. Original: espanhol. Disponível em <http://www.oas.org/pt/cidh/docs/pdf/Criminalizacao2016.pdf>. Acesso em abril/2017.

“Projeto do Rio Condor”, objeto de acordo entre o Estado chileno e empresas que previa desflorestamento de grande impacto ambiental. Tal informação foi negada aos ativistas pelo Comitê de Investimentos Estrangeiros chileno sob o argumento de que a matéria era de sigilo comercial. Sendo assim, a Corte julgou que a negativa injustificada em oferecer os documentos relativos ao Projeto violou o direito de acesso à informação, consubstanciado no direito à liberdade de expressão. Para tanto, ainda que não tenha desenvolvido a importância da participação pública especificamente em matéria ambiental, instrumentos específicos como a Convenção de Aarhus (Convenção sobre o acesso à informação, a participação do público na tomada de decisões, e o acesso à justiça em assuntos ambientais) e o Princípio 10 da Declaração do Rio foram utilizados.

Contudo, uma das limitações do modelo interamericano é a impossibilidade de se reconhecer o direito ao meio ambiente como direito difuso, uma vez que as vítimas devem ser determinadas ou determináveis no peticionamento. A título de exemplo, em 2004 a CIDH inadmitiu uma demanda apresentada por um cidadão do Panamá relativa à construção de uma rodovia que adentraria uma reserva natural, sob o argumento de que era excessivamente ampla (*actio popularis*)³⁰ e não individualizava as supostas vítimas.³¹

3.2 Sistema Europeu de Proteção dos Direitos Humanos (SEPDH)

Assim como no Sistema Interamericano, os casos de violação a direitos humanos causados por danos ambientais no Sistema Europeu são analisados no âmbito de outros direitos previstos na Convenção Europeia sobre Direitos Humanos, com notória expressividade do direito à vida privada e familiar.³²

Os primeiros casos decididos pelo Tribunal Europeu dizem respeito à poluição sonora e do ar, a exemplo do julgamento *López*

30 COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Petição 11.533. Inadmissibilidade. Parque Natural Metropolitano (Panamá). Relatório Nº. 88/03, de 22 de outubro de 2003.

31 SHELTON, Dinah. *Legitimate and necessary...*, p. 150; PAVONI, Riccardo. *Environmental Jurisprudence...*, p. 94.

32 ATHAYDE DE ARAÚJO, Luiza. *O direito ao meio ambiente sadio como um direito humano: uma análise da jurisprudência dos sistemas regionais de proteção de direitos humanos*. Disponível em http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2011/Relatorios/CSS/DIR/DIR_Luiza_Athayde.pdf. Acesso em abril/2017.

Ostra Vs. Espanha,³³ datado de 1994. Este caso cuida da poluição ambiental e do incômodo (gases, cheiros e poluentes) causada por uma usina de tratamento de resíduos sólidos, bem como da inércia das autoridades locais. Apesar de entender que nem sempre tais “incômodos” comprometem de fato saúde dos jurisdicionados, a Corte Europeia delineou a obrigação dos Estados em regular os riscos ambientais, executar leis ambientais ou de divulgar informações,³⁴ também em seu avanço jurisprudencial à luz dos casos *Guerra*, *Öneryildiz*, *Taskin* e *Fadeyeva*, que versaram sobre poluição gerada por uma fábrica de fertilizantes químicos, acidente em um depósito de lixo (explosão de metano), resíduos químicos de uma mina de ouro e riscos decorrentes da produção de aço, respectivamente.³⁵

Nesse sentido, pode-se depreender que os Estados têm a obrigação positiva de tomar medidas para prevenir que poluição ou danos ambientais interfiram na saúde, na vida ou na propriedade dos indivíduos. Para tanto, devem ser realizados estudos de impacto ambiental ou relatórios equivalentes, aplicando-se o princípio da precaução,³⁶ com vistas a verificar quais riscos são previsíveis e qual sua extensão,³⁷ bem como a realização do devido licenciamento, operação, segurança e supervisão de atividades consideradas perigosas. Ademais, a falha em aplicar e cumprir leis ambientais nacionais é tida como uma violação da própria Convenção Europeia,³⁸ a exemplo dos casos *Kyrtatos v. Grécia* e *Okay e outros v. Turquia*.³⁹

33 CORTE EDH. *López Ostra v. Espanha*. Application N°. 16798/90. Sentença de 9 de dezembro de 1994.

34 BOYLE, Alan. *Human Rights or Environmental Rights*, p. 15.

35 CORTE EDH. Factsheet – *Environment and the European Convention on Human Rights*. Disponível em http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Environment_ENG.pdf. Acesso em abril/2017.

36 No caso *Tătar v. Romênia*, a Corte Europeia, citando o caso *Gabčíkovo-Nagymaros*, da Corte Internacional de Justiça, declarou que “o princípio da precaução mudou, a nível europeu, de um conceito filosófico a uma norma jurídica de conteúdo aplicável”. SHELTON, Dinah. *Environmental...* p. 147. Tradução livre.

37 Também no caso *Tătar v. Romênia* foram identificados danos transfronteiriços, com a afetação da Hungria e da Sibéria pelo acidente na mina. CORTE EDH. *Tătar v. Romênia*. Application N°. 67021/01. Sentença de 27 de janeiro de 2009.

38 BOYLE, Alan. *Human Rights or Environmental Rights?*, p. 17.

39 Em ambos os casos, os requerentes afirmaram existir uma obrigação constitucional de proteção ao meio ambiente que não estava sendo cumprida pelas autoridades competentes. CORTE EDH. *Kyrtatos v. Grécia*. Application N°. 41666/98. Sentença de 22 de agosto de 2003. CORTE EDH. *Okay e outros v. Turquia*. Application N°. 36220/97. Sentença de 12 de outubro de 2005.

Uma primeira crítica ao SEPDH é o tratamento eminentemente individualista conferido às questões ambientais. O Tribunal Europeu não analisa o direito ao meio ambiente enquanto direito difuso, e sim como um direito individual,⁴⁰ contraposto, por sua vez, com o direito de desenvolvimento econômico do Estado, que possui ampla discricionariedade para fazer decisões em matéria ambiental.⁴¹ Tal ponto também é perceptível em relação às reparações, que possuem, no âmbito do SEPDH, natureza de indenização pecuniária por danos morais e materiais, em sentido bem mais restrito quando comparadas com as medidas de não-repetição e de satisfação outorgadas no SIPDH.⁴²

Em segundo lugar, como aponta Alan Boyle, apesar do desenvolvimento de jurisprudência expressiva pela Corte Europeia, que já analisou um número maior de casos comparativamente, não se pretendeu adotar um protocolo ambiental no âmbito do SEPDH.⁴³ Preferiu-se, em sentido diverso, adotar um Manual sobre Direitos Humanos e o Meio Ambiente apenas por via do Conselho da Europa, em 2005.⁴⁴

3.3 Sistema Africano de Proteção dos Direitos Humanos e dos Povos (SAPDHP)⁴⁵

As peculiaridades do Sistema Africano, já perceptíveis com a adoção, pela Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, tanto de direitos civis e políticos quanto de direitos econômicos, sociais, culturais e até mesmo difusos,⁴⁶ permitiram igualmente a previsão

40 ATHAYDE DE ARAÚJO, Luiza. *O direito ao meio ambiente sadio...* p. 6.

41 BOYLE, Alan. *Human Rights or Environmental Rights?*, p. 14.

42 ATHAYDE DE ARAÚJO, Luiza. *O direito ao meio ambiente sadio...* pp. 16-17.

43 BOYLE, Alan. *Human Rights or Environmental Rights?*, p. 13.

44 De acordo com o autor, ainda que certas obrigações tenham sido destacadas, como as de regular e controlar problemas ambientais no que impeçam o exercício dos direitos convencionais, disponibilizar informações acerca de riscos ambientais e proporcionar a participação na tomada de decisões e no acesso à justiça em casos relacionados ao meio ambiente, o Manual quedou-se silente sobre a possibilidade ou não da aplicação dos direitos da Convenção em casos de danos ambientais transfronteiriços. BOYLE, Alan. *Human Rights or Environmental Rights?*, pp. 13-14.

45 Quanto ao Sistema Africano, cumpre pontuar que a Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos somente foi estabelecida em 2004, com a entrada em vigor do Protocolo no Estabelecimento da Corte Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos.

46 ATHAYDE DE ARAÚJO, Luiza. *O direito ao meio ambiente sadio...*p. 20

expressa acerca de um direito autônomo a um meio ambiente sadio (art. 24), nos seguintes termos: “Todos os povos têm direito a um meio ambiente geral satisfatório, propício ao seu desenvolvimento”.

Em 2001, no caso *Ogoniland (Social and Economic Rights Action Center and Center for Economic and Social Rights Vs. Nigeria)*, pela primeira vez a Comissão Africana pôde analisar a violação do direito a um meio ambiente geral satisfatório⁴⁷ em relação ao povo Ogoni, cujo território foi objeto de exploração petrolífera. A degradação ambiental e os problemas de saúde decorrentes da extração de petróleo, que contava com a ajuda do exército nigeriano para sua execução, levaram a Comissão a afirmar que as obrigações consubstanciadas nesse direito “exige[m] que o Estado tome medidas racionais para prevenir a poluição e a degradação ecológica; para promover a preservação do meio ambiente; e para assegurar desenvolvimento ecológico e uso dos recursos naturais de forma sustentável”.⁴⁸

Em conexão com o direito ao melhor estado de saúde física e mental possível, a Comissão definiu a obrigação negativa do Estado de se abster de ameaçar a saúde e o meio ambiente de seus cidadãos,⁴⁹ bem como de solicitar e publicizar estudos de impacto ambiental e social anteriores a qualquer obra desenvolvimentista.

À luz do direito dos povos de livremente utilizarem de suas riquezas e recursos naturais, o Estado deve proporcionar oportunidades significativas à participação dos indivíduos na tomada de decisões relativas a empreendimentos que afetarão suas comunidades. A Comissão, ainda, pontuou a obrigação dos Estados de proteger seus jurisdicionados de violações de direitos humanos cometidas por terceiros, aspecto comum de explorações de recursos realizadas por entes privados.⁵⁰

47 BOYLE, Alan. *Human Rights or Environmental Rights?*, p. 4.

48 COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS. *Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) Vs. Nigeria*. Comunicação 155/96, decisão de outubro de 2001, §52. Tradução livre.

49 COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS. *Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) Vs. Nigeria*.

50 Aqui, cumpre ressaltar a elaboração dos *Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos* (Princípios Ruggie) pelo representante especial da Organização das Nações Unidas John Ruggie, em 2011. CONECTAS. *Empresas e Direitos Humanos. Parâmetros da ONU para proteger, respeitar e reparar. Relatório final de John Ruggie - representante especial do Secretário-Geral*. Disponível em <http://>

Com essas considerações, a recomendação final da Comissão ao Estado Nigeriano de não apenas assegurar que estudos de impacto ambiental e social sejam realizados para empreendimentos futuros, de providenciar informações sobre os riscos à saúde e ao meio ambiente e seu acesso aos órgãos reguladores e de tomada de decisão da comunidade, mas também de promover a regeneração de terras e rios danificados por operações petrolíferas é tida como sem precedentes entre os sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos, sendo citada por Alan Boyle como a de maior alcance entre os casos que versaram sobre direitos ambientais até o momento.⁵¹

Cumprir destacar, por fim, a criação do *Grupo de Trabalho para as Indústrias Extrativas, Meio Ambiente e Violações dos Direitos Humanos* pela Comissão em 2009, por meio da aprovação da Resolução 148 na 46ª Sessão Ordinária realizada em Banjul, Gâmbia.⁵² Entre as atribuições do grupo, a de pesquisar e informar a Comissão Africana sobre a possível responsabilidade de atores não-estatais por violações de direitos humanos.

4. A NECESSÁRIA ATUAÇÃO ESTRATÉGICA EM PROL DOS DIREITOS HUMANOS

O tratamento de um caso complexo e de grandes proporções como o *Caso Samarco* exige atuações articuladas, interações de atores em rede, ampla mobilização social e comunicação estratégica. Nesse sentido, essenciais são os aportes dos sistemas regionais de proteção.

Um primeiro tangenciamento do *Caso Samarco* com esses aportes é verificado com o não cumprimento, tanto por parte do Estado quanto das empresas exploradoras, da obrigação de realizar um Estudo de Impacto Social e Ambiental (EISA) sério e efetivo, que contemple os riscos da atividade e planos de emergência em casos de rompimentos como o ocorrido. Ainda segundo os parâmetros internacionais, o EISA deve ser público e acessível, com vistas a

[www.conectas.org/arquivos-site/Conectas_Princ%C3%ADpiosOrientadoresRuggie_mar2012\(1\).pdf](http://www.conectas.org/arquivos-site/Conectas_Princ%C3%ADpiosOrientadoresRuggie_mar2012(1).pdf). Acesso em out/2016.

51 BOYLE, Alan. *Human Rights or Environmental Rights?*, pp. 3-4.

52 COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS. Grupo de Trabalho para as Indústrias Extractivas, Meio Ambiente e Violações dos Direitos Humanos. Disponível em <http://www.achpr.org/pt/mechanisms/extractive-industries/>. Acesso em abril/2017.

informar de fato as comunidades afetadas e a oportunizar a tomada de decisões livres e informadas.

Apesar de não adentrarmos aqui no detalhamento do EISA apresentado pelo empreendedor quando do licenciamento da barragem, é sabido e questionável o fato de que as comunidades que viviam às margens dos rios atingidos, ou que deles dependiam, não foram efetivamente consultadas. No *Caso Samarco*, é emblemática, por exemplo, a afetação do povo indígena Krenak. Habitante das margens do Rio Doce, nas proximidades de Resplendor-MG, o povo Krenak mantinha forte relação espiritual com esse rio, chamado por eles de Watú (da língua Krenak, grande irmão). Conforme a jurisprudência da Corte Interamericana, caberia ao Estado brasileiro garantir a consulta e o consentimento prévios, livres e informados dessa comunidade tradicional em relação ao empreendimento, ainda que geograficamente distante, já que ela poderia vir a ser afetada por ele - e de fato foi.

A atual atuação engajada do MPF na proteção dos direitos humanos dos povos indígenas afetados é certamente bem vinda, mas infelizmente insuficiente para garantir, por exemplo, a reparação integral dos danos espirituais sofridos pelo povo Krenak. Nesse ponto, essencial é a contribuição dos sistemas interamericano e africano de direitos humanos no sentido de que a reparação integral dos danos causados aos atingidos não pode ser segmentada da recuperação do rio,⁵³ vez que as populações ribeirinhas mantinham com ele relação de forte dependência econômica, além de ser ele elemento essencial ao modo de vida e, eventualmente, à espiritualidade dessas comunidades.

Outro destaque que demonstra a fraqueza da atuação conjunta estratégica do poder público brasileiro no *Caso Samarco* é o fato de que a própria Fundação Nacional do Índio (FUNAI), autarquia federal incumbida de proteger e promover os direitos dos povos indígenas, foi parte em acordo firmado entre as empresas Samarco, Vale e BHP Billiton, além de vários outros entes públicos, como a União, os estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Tal acordo, firmado ainda em março de 2016, foi fruto de pronta atuação das empresas

53 Como referido, no caso *Ogoniland*, a Comissão Africana determinou ao Estado nigeriano que assegurasse uma compensação adequada às vítimas da exploração petrolífera, inclusive a recuperação das terras e rios danificados pelas operações de extração de petróleo.

no cenário pós-rompimento junto de entes públicos totalmente dependentes de indústrias extrativas, como a mineração. O acordo foi elaborado sem a participação dos atingidos e do Ministério Público e visava extinguir a responsabilidade das empresas mediante a adoção de algumas reparações. Com essa atuação pouco dialógica e marcadamente autoritária por parte do Estado e empresas, violou-se, ainda, o devido processo ao excluir aqueles mais interessados, os atingidos.

Apesar de a homologação a que foi submetida o acordo ter sido suspensa a pedido do MPF, as empresas continuam implementando o pactuado, alegando que o instrumento produz efeitos de contrato entre as partes. Esse entendimento é lamentável, vez que possibilita a permanências das empresas nos territórios atingidos, mantendo contato próximo com as próprias vítimas das violações de direitos humanos por elas perpetradas. Em suma, aos danos inicialmente detectados e previstos - como a perda de vidas humanas, a destruição da biodiversidade de toda uma bacia hidrográfica, a desestruturação afetiva e material de famílias, a contaminação e a escassez de recursos hídricos -, somam-se aqueles apurados ao longo do tempo: os danos ao patrimônio cultural, à saúde mental, ao modo de vida de comunidades que viviam intimamente conectadas aos rios destruídos, aqueles espirituais e, sobretudo, a relação de dependência prolongada no tempo dessas pessoas e famílias com as empresas que destruíram suas vidas.

Nesse ponto, cumpre recordar que o artigo primeiro da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) estabelece, de pronto, o dever dos Estados-Parte de respeitar e fazer respeitar os direitos previstos no instrumento internacional, de maneira a impor, simultaneamente, a obrigação de prevenir, investigar, sancionar e reparar as violações de direitos humanos, bem como de adotar todas as medidas cabíveis para adequar seu ordenamento e suas práticas à Convenção. E, em sendo o Brasil parte desse tratado, mesmo que uma violação de direitos humanos tenha sido cometida por um ente privado, ela pode vir a acarretar a responsabilidade internacional do Estado.

No *Caso Samarco*, notória é a tolerância e a inércia do Estado a violações cometidas pelas empresas extrativas de minério, sendo que ambos, contudo, deveriam observar os *Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos* (Princípios Ruggie). Ao Estado, de um

lado, cabe o papel fiscalizatório da atividade das empresas e de adotar medidas apropriadas para prevenir e investigar eventuais abusos, e às empresas, de outro, a responsabilidade de respeitar direitos humanos e evitar que suas atividades gerem impactos negativos, os quais podem incluir questões ambientais, onde quer que atuem.

Sendo assim, uma atuação mais articulada entre os diversos atores envolvidos na busca pela reparação dos afetados e afetadas pelo desastre, bem como do meio ambiente, possibilitaria a responsabilização dos Estados e das empresas transnacionais que operam extraterritorialmente, como é o caso da australiana BHP.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em face da evolução jurisprudencial dos tribunais de direitos humanos em matéria ambiental e da crescente complexificação de casos que envolvem degradação ao meio ambiente, com o *Caso Samarco*, a conjunção entre proteção ambiental, desenvolvimento econômico e garantia de direitos humanos se pauta invariavelmente como um desafio. Desafio este, contudo, que não comporta uma separação completa entre danos ambientais e danos humanos.

Propõe-se, diante desse quadro, que a promoção de uma litigância estratégica que contemple as diversas frentes de ação do caso, pressupondo a indivisibilidade entre temas à primeira vista ligados apenas ao meio ambiente ou a direitos humanos, bem como fomentando a pressão popular por acesso a informações sobre regulação e fiscalização de empreendimentos, é uma alternativa à simples divisão entre frentes de trabalho, muitas vezes incomunicáveis ou que desprendem os mesmos esforços, sem resultados efetivos.

Ademais, urge, ainda, o desenvolvimento de questões já problematizadas pelo Direito Internacional, mas que ainda encontram empecilhos fáticos frente aos interesses corporativos e de pretensões desenvolvimentistas a qualquer custo, nominalmente, a responsabilidade de empresas por violações de direitos humanos; a responsabilidade extraterritorial de Estados pelos atos de empresas transnacionais que operam em outros países e a proteção de defensores desses direitos, mormente ativistas ambientais.

REFERÊNCIAS

ATHAYDE DE ARAÚJO, Luiza. *O direito ao meio ambiente sadio como um direito humano: uma análise da jurisprudência dos*

sistemas regionais de proteção de direitos humanos. Disponível em http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2011/Relatorios/CSS/DIR/DIR_Luiza_Athayde.pdf. Acesso em abril/2017.

BOYLE, Alan. Human Rights or Environmental Rights? A Reassessment. *Fordham Environmental Law Review*, Vol. 18, 2007. Disponível em http://www2.law.ed.ac.uk/file_download/publications/0_1221_humanrightsorenvironmentalrightsareasses.pdf. Acesso em abril/2017.

COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS. Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) Vs. Nigéria. Comunicação 155/96, decisão de outubro de 2001.

COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS. Grupo de Trabalho para as Indústrias Extractivas, Meio Ambiente e Violações dos Direitos Humanos. Disponível em <http://www.achpr.org/pt/mechanisms/extractive-industries/>. Acesso em abril/2017.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Criminalização do trabalho das defensoras e dos defensores de direitos humanos. OEA/Ser. L/V/II.Doc. 49/15. Original: espanhol. Disponível em <http://www.oas.org/pt/cidh/docs/pdf/Criminalizacao2016.pdf>. Acesso em abril/2017.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Petição 11.533. Inadmissibilidade. Parque Natural Metropolitano (Panamá). Relatório Nº. 88/03, de 22 de outubro de 2003.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Yanomami (Brasil), Caso Nº. 7.615, Resolução Nº. 12/85 de 5 de março 1985. Relatório Anual - 1984-1985, OEA/ Ser. L/V/II.66, doc. 10, rev. 1 (1985).

CONNECTAS. Empresas e Direitos Humanos. Parâmetros da ONU para proteger, respeitar e reparar. Relatório final de John Ruggie - representante especial do Secretário-Geral. Disponível em [http://www.connectas.org/arquivos-site/Conectas_Princ%C3%ADpiosOrientadoresRuggie_mar2012\(1\).pdf](http://www.connectas.org/arquivos-site/Conectas_Princ%C3%ADpiosOrientadoresRuggie_mar2012(1).pdf). Acesso em out/2016.

CORTE EDH. Factsheet – Environment and the European Convention on Human Rights. Disponível em http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Environment_ENG.pdf. Acesso em abril/2017.

CORTE EDH. *Kyrtatos v. Grécia*. Application Nº. 41666/98. Sentença de 22 de agosto de 2003.

CORTE EDH. *López Ostra v. Espanha*. Application Nº. 16798/90. Sentença de 9 de dezembro de 1994.

CORTE EDH. *Okyay e outros v. Turquia*. Application Nº. 36220/97. Sentença de 12 de outubro de 2005.

CORTE EDH. *Tătar v. Romênia*. Application Nº. 67021/01. Sentença de 27 de janeiro de 2009.

CORTE IDH. *Caso Chitay Nech e outros Vs. Guatemala*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 25 de maio de 2010. Série C. Nº. 212.

CORTE IDH. *Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 17 de junho de 2005. Série C. Nº. 125.

CORTE IDH. *Caso da Comunidade Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de agosto de 2010. Série C. Nº. 214.

CORTE IDH. *Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicarágua*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2001. Série C. Nº. 79.

CORTE IDH. *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 28 de novembro de 2007. Série C. Nº. 172.

CORTE IDH. *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 3 de abril de 2009. Série C. Nº. 196.

CORTE IDH. *Caso Luna López Vs. Honduras*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 10 de outubro de 2013. Série C. Nº. 269.

CORTE IDH. *Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador*. Mérito e Reparações. Sentença de 27 de junho de 2012. Série C. Nº. 245

MPMG. Relatório de atividades da Força-Tarefa do MPMG- Caso Samarco. Nov/2016. Disponível em <https://www.mpmg.mp.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A91CFA958198A1501581C2DD3DC437B>. Acesso em jan/2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “Protocolo de San Salvador”.

OLIVEIRA, Raquel; ZHOURI, Andréa; ZUCARELLI, Marcos. O desastre e seus (des)caminhos político-institucionais. *Boletim UFMG*, n. 1935, ano 42, 04.04.2016. Disponível em <https://www.ufmg.br/boletim/bol1935/2.shtml>. Acesso em jan/2017.

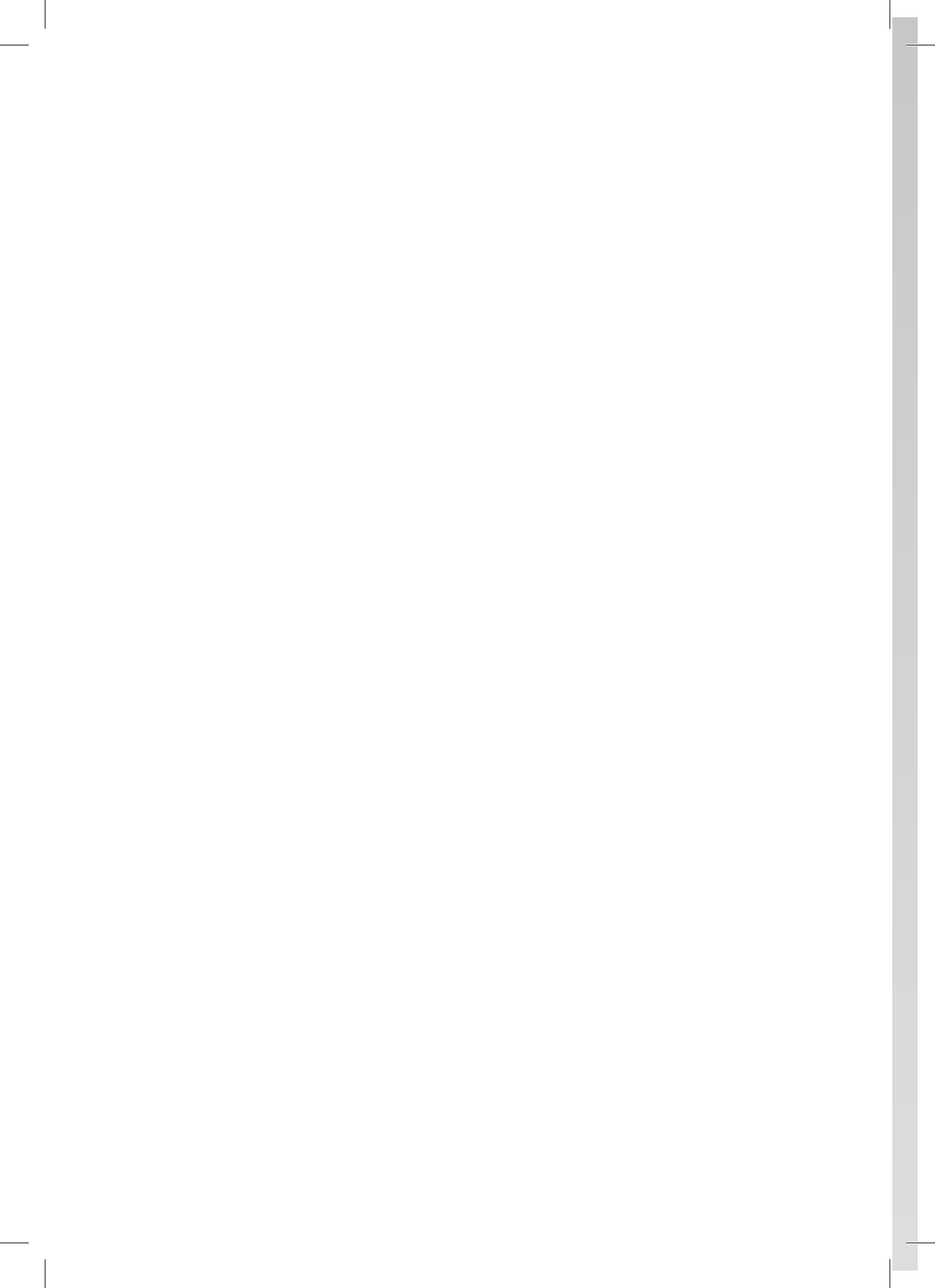
PAVONI, Riccardo. Environmental Jurisprudence of the European and Inter-American Courts of Human Rights: Comparative Insights (November 11, 2013). In B. Boer (ed.), *The Environmental Dimension of Human Rights*. Oxford University Press, 2015, pp. 69-106.

SEDRU/MG. Relatório “Avaliação dos efeitos e desdobramentos do rompimento da Barragem de Fundão em Mariana – MG, do Grupo da Força-Tarefa do Estado de Minas Gerais (Decreto nº 46.892/2015). Publicado em fevereiro de 2016. Disponível em http://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/770/relatorio_final_ft_03_02_2016_15h5min.pdf. Acesso em jan/2017.

SHELTON, Dinah. Derechos ambientales y obligaciones en el sistema interamericano de derechos humanos. In *Anuario de Derechos Humanos 2010 del Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile*. Santiago: Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2010, pp. 111-127.

SHELTON, Dinah. Legitimate and necessary: adjudicating human rights violations related to activities causing environmental harm or risk. *Journal of Human Rights and the Environment*, Vol. 6 Nº. 2, September 2015, pp. 139–155.

ZHOURI, VALENCIO, OLIVEIRA, ZUCARELLI, LASCHEFSKI e SANTOS. O desastre da Samarco e a política das afetações: classificações e ações que produzem o sofrimento social. *Ciência e Cultura*, vol. 68, n. 3, São Paulo, jul-set/2016. Disponível em http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252016000300012&lng=en&nrm=iso. Acesso em jan/2017.



A TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL COMO VETOR PARA O ATINGIMENTO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SUSTENTÁVEL

Lucas Pires Maciel

Mestrando em Direito na UNIMAR - Universidade de Marília, São Paulo;
Especialista em Direito Tributário; Advogado e Professor do Centro Universitário
Toledo de Presidente Prudente – São Paulo.

Daniel Barile da Silveira

Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB); Professor do Programa de Mestrado
em Direito da Universidade de Marília (UNIMAR); Professor de Direito Constitucional
do UniToledo; Coordenador do Grupo de Pesquisa em Direitos Humanos do Sistema
Interamericano de Direitos Humanos (Cnpq).

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como escopo estudar o Direito ao Desenvolvimento e o Direito ao Ambiente Sustentável, previstos respectivamente no texto constitucional, nos artigos 3º e 225, com o fito de garantir ao país um pleno desenvolvimento nacional sem a minimização dos esforços da busca pela sustentabilidade.

A Constituição brasileira de 1988 referencia o desenvolvimento no próprio preâmbulo ao enunciar que o Estado democrático brasileiro, que se institui a partir desta Carta, está compromissado, dentre outros fins, a assegurar o desenvolvimento da sociedade brasileira.

O desenvolvimento econômico almejado pela Constituição Federal é muito mais do que um simples crescimento econômico e, nem ao menos, uma distribuição de riqueza. O que se objetiva é a distribuição dessa riqueza em favor do bem-estar social e a participação da sociedade, com o fito de alcançar um crescimento com mudanças na estrutura do Estado, com diminuição da pobreza, fome, fomento à educação, saúde, entre outros fatores.

O ponto nevrálgico do desenvolvimento econômico é saber como atingi-lo, ou seja, como criar mecanismos para otimizar esse desenvolvimento econômico, sem a orientação somente econômica do termo em si. Há de compreendê-lo no contexto de uma perspectiva integrada e multissetorial, mas que tem como premissa fundamental que o seu uso implique no desenvolvimento autorregulado, controlado a partir de perspectivas protecionistas sociais e ambientais. De tal forma, tal desenvolvimento não poderá colidir com as promessas constitucionais de proteção ao meio ambiente, validando o conceito de desenvolvimento econômico ambientalmente sustentável.

Nesse contexto, a tributação tem papel de grande valia para interferir na economia e, com isso, diminuir as desigualdades regionais, com a criação de áreas com tributação diferenciada, bem como a tributação ambiental como instrumento de alcance do desenvolvimento econômico e ambiental sustentáveis.

Assim, o presente artigo tem duas etapas: a primeira apresenta uma abordagem mais conceitual e retrospectiva das transformações que envolvem o conceito de desenvolvimento econômico, derivando de uma agenda meramente de crescimento econômico para uma perspectiva mais ampla, envolta em inúmeros indicadores sociais e ambientais de desenvolvimento. Já em uma segunda parte, demonstrar-se-á o papel da tributação para o impulso do processo de desenvolvimento. Por fim, o presente artigo buscará expor a tributação ambiental como forma de preservação do direito ecologicamente sustentável no contexto do paradigma desenvolvimentista que marca nossa atual sociedade. Para elaboração do artigo foi utilizado o método dedutivo com pesquisas bibliográficas.

2. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

O Direito ao Desenvolvimento foi abordado pela primeira vez em 1972 por Keba Mbaye, Chefe de Justiça do Senegal, que introduziu o direito ao desenvolvimento como direito humano e somente alguns meses após por Karel Vasak, que sustentou ser o direito ao desenvolvimento parte da terceira geração de direitos humanos¹.

1 PEIXINHO, Manoel Messias. FERRARO, Suzani Andrade. *Direito ao Desenvolvimento Como Direito Fundamental*. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/manoel_messias_peixinho.pdf>, acesso em 31.out.2016, às 16 horas.

A Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDHNU) proclamou, pela primeira vez, a existência do direito ao desenvolvimento em 1977 (Resolução 4, XXXIII). Dois anos após, a CDHNU confirmou, por meio da Resolução n. 5, XXXV, de 02 de março de 1979, a existência desse direito e da igualdade de oportunidade como uma prerrogativa tanto das nações quanto dos indivíduos².

Em 1981, a CDHNU estabeleceu um grupo de trabalho de experts governamentais sobre o direito ao desenvolvimento; após alguns debates na Comissão e na Assembleia Geral das Nações Unidas, adotou-se a Resolução 37/199/18/1982, na qual a Assembleia Geral estatuiu o direito ao desenvolvimento como um direito humano inalienável³.

Outros documentos internacionais asseguram o direito ao desenvolvimento: Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, Carta da Organização dos Estados Americanos e Pactos Internacionais de direito Humanos⁴.

Feito esse breve histórico acerca do tema, vale a pena citar o conceito do Direito ao Desenvolvimento formulado por Samyra H. Dal Farra Naspolini e Vladmir Oliveira da Silveira:

O direito ao desenvolvimento é entendido como um direito humano cujas dimensões são variadas e de prática progressiva, uma vez que se efetiva por meio da revitalização e realização dos direitos já existentes. Revela-se como um direito humano integrador, ou seja, a sua efetivação está diretamente ligada à concretização conjunta dos direitos civis e políticos e dos direitos econômicos, sociais e culturais⁵.

2 PEIXINHO, Manoel Messias. FERRARO, Suzani Andrade. *Direito ao Desenvolvimento como Direito Fundamental*. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/manoel_messias_peixinho.pdf>, acesso em 31.out.2016, às 16 horas.

3 Op. cit.

4 BEDJAOU, Mohammed (org.) *The right to Development. Internacional Law: Achievements and Prospects*. Paris: Martinus Nijhoff Publisher e UNESCO, 1991, p.177.

5 NASPOLINI, Samyra H. Dal Farra. SILVEIRA, Vladmir Oliveira da. *O Direito ao Desenvolvimento como Direito Humano Fundamental de Terceira Dimensão*. Disponível em <<https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/viewFile/608/346>>. Acesso em 02.nov.2016, às 22 horas.

A Constituição Federal de 1988 referencia o desenvolvimento no próprio preâmbulo ao enunciar que o Estado democrático brasileiro, que se institui a partir da Carta, está compromissado, dentre outros fins, a assegurar o desenvolvimento da sociedade brasileira.

Já o artigo 1º da Constituição Federal, em seu inciso III, dispõe que a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, enquanto o artigo 170 a coloca como fundamento da ordem econômica brasileira⁶.

Veja o dispositivo da Constituição Federal:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O artigo 3º da Carta Constitucional, por sua vez, não determina quais os contornos do desenvolvimento almejado pelo constituinte originário, ou ainda, quais os instrumentos para efetivá-lo e nem como os cidadãos podem exigir-lhe o cumprimento.

Luiz Afonso Heck observa que, por meio do art. 174 da Constituição Federal, marca-se e caracteriza-se a passagem da concepção de um Estado ausente para a concepção de um Estado presente no setor econômico, exatamente pelo modelo de estado do artigo 3º e seus incisos, da Constituição Federal⁷.

6 RIBEIRO, Maria de Fátima. FERRER, Wakiria Martinez Heinrich. *Os incentivos fiscais e os impactos da função socioeconômica dos tributos para o desenvolvimento sustentável*. Disponível em <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwi4xuPB9LfQAhWMhpAKHeJmCfoQFggkMAE&url=http%3A%2F%2Ffacnopar.com.br%2Frevista%2Farquivos%2F13%2F10_ribeiro_e_gesteiro_a_busca_da_cidadania_fical%5B1%5D.pdf&usg=AFQjCNFVKfjMjEVTlp3ooSDC6RiL9FuqeQ>. Acesso em 20.nov.2016, às 16 horas.

7 HECK, Luiz Afonso. *Direito Constitucional Econômico. Estado e Normalização da Economia*. Porto Alegre: Safe, 2000, p. 24.

A ordem econômica está positivada nos artigos 170 a 181 da Constituição de 1988, os quais delimitam os parâmetros da atuação estatal na economia, bem como os fins que devem ser priorizados.

Desenvolvimento econômico não é apenas crescimento econômico e nem tampouco distribuição de riqueza; pressupõe a distribuição dessa riqueza em favor do bem-estar social e a participação da sociedade.

O crescimento é comumente visto quando há um relativo crescimento do PIB e de renda per capita de um determinado Estado, mas não há alteração da estrutura produtiva e das suas características sociais. É, na verdade, um surto, não um processo, pois assim que cessar a causa de sua origem, o crescimento vai perdendo a dimensão que possuía para, com o tempo, toda a estrutura social e seus problemas voltarem a ser como antes.

Por isso, desenvolvimento não é o mesmo que crescimento, haja vista que este pressupõe um crescimento da renda e do PIB de um país, mas não implica qualquer mudança estrutural profunda. Dessa forma, quando se vê crescimento em um país, têm-se duas alternativas: ou a transformação estrutural já ocorreu no país, ou seja, ele já se desenvolveu, ou o crescimento é apenas transitório e não se sustentará, justamente porque não afetou a estrutura, persistindo as desigualdades sociais.

O desenvolvimento é, portanto, muito mais complexo e importante do que o simples crescimento.

O conceito de desenvolvimento possui três acepções. Para os fundamentalistas é sinônimo de crescimento econômico. Essa perspectiva tem como exemplo principal de sua aplicação a medição do desenvolvimento com base no Produto Interno Bruto per capita de um país⁸.

O desenvolvimento seria uma decorrência natural do crescimento econômico em razão do que se chama “efeito cascata”⁹.

A segunda corrente se refere ao desenvolvimento como um mito. Para o grupo chamado pós-modernista, a noção de desenvolvimento sustentável não muda a visão de desenvolvimento econômico,

8 ROCHA, Danilo Di Paiva Malheiros. DE CASTRO, Adriana Vieira. *As Dimensões do Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=8b9b3436fc4466e9>>, acesso em 10.nov.16, às 20 horas.

9 SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004, p. 26.

sendo ambas o mesmo mito. Assim, o desenvolvimento poderia ser entendido como uma “armadilha ideológica construída para perpetuar as relações assimétricas entre as minorias dominadoras e as maiorias dominadas”¹⁰.

Para Giovanni Arrighi, que defende essa segunda corrente, os países se classificam em:

núcleo orgânico”, “semiperiféricos” e “emergentes”, não acreditando ser possível a não ser que excepcionalmente um país altere a sua posição na classificação proposta. Essa classificação leve em conta o Produto Nacional Bruto (PNB), mantendo o paralelo entre crescimento econômico e desenvolvimento¹¹.

A terceira corrente aproxima o desenvolvimento à liberdade. O primeiro somente seria conquistado se fossem garantidas a todas as pessoas os seus direitos individuais e, conseqüentemente, sua liberdade. Dessa forma, em nenhum momento a liberdade estará restrita e tampouco será entendida como renda per capita, devendo abranger questões culturais, sociais, entre outras¹².

Celso Furtado entende o desenvolvimento como um processo de transformação do mundo realizado pelo homem com o intento de atender às suas necessidades. Porém, não se limita a isso, pois para que consigam atender a essas necessidades os seres humanos e as sociedades precisariam elevar os seus potenciais de invenção cultural, conseguindo assim as transformações esperadas. E é justamente em razão da evolução desse processo de invenção cultural que ocorre o aprimoramento e exaltação da tecnologia em seu alto poder de difusão¹³.

O mesmo autor assim se posiciona sobre o desenvolvimento:

A visão que tenho do desenvolvimento é a de um processo criativo, de invenção da História pelos homens, em contraste com o quadro mimético e repetitivo de que são prisioneiras as sociedades dependentes. Em nossa civilização, o processo de desenvolvimento se faz com crescente ampliação da base material da cultura e também com enriquecimento do horizonte de expectativas do ser humano.

10 Op. cit., p. 26.

11 VEIGA, José Ei da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005, pp. 20-21.

12 VEIGA, José Ei da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005, pp. 33-34.

13 FURTADO, Celso. *Cultura e Desenvolvimento em Épocas de Crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984, p. 63.

Desenvolver-se é ascender na escala de realização das potencialidades dos homens como indivíduos e como coletividade¹⁴.

Segundo Rossetti, para definir um amplo processo de desenvolvimento, dentre outros fatores, cabe destacar:

Crescimento do produto real per capita, desde que associado a gradual melhoria da estrutura de repartição da renda e da riqueza.

Redução dos bolsões de pobreza absoluta (...)

Elevação das condições qualitativas de saúde, de nutrição, de educação, de moradia e de lazer, extensivas a todas as camadas sociais.

Melhoria dos padrões de comportamento no plano político, notadamente quanto aos processos de formação de lideranças e de escolha de dirigentes, e ainda quanto à ética das relações entre os grupos dirigentes, os de influência e a coletividade.

Melhoria dos padrões segundo os quais se combinam os fatores de produção não apenas no plano tecnológico, mas também no das relações que se estabelecem entre a força de trabalho e os que detêm propriedade ou o controle da capacidade instalada.

Melhoria das condições ambientais, quer resultem de mudanças nos padrões de exploração das reservas naturais básicas, quer de eliminação de externalidades associadas à redução da qualidade de vida.

Gradativa remoção de sistemas de valores que dificultem a ocorrência de processos sociais de mudança conducentes ao desenvolvimento¹⁵.

O desenvolvimento se apresenta, então, como um processo dinâmico de crescimento harmonioso, estrutural, diferindo do simples crescimento. Por isso, é falso o conceito de desenvolvimento avaliado unicamente com base na expansão da riqueza material, do crescimento econômico. O desenvolvimento implica mudanças sociais sucessivas e profundas, acompanhadas inevitavelmente de transformações tecnológicas do contorno natural¹⁶.

14 Op. cit., p. 63.

15 ROSSETTI, José Paschoal. *Política e programação econômicas*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1985, p.158.

16 KEICKHÖFER, Adriana Migliorini. *Do Crescimento Econômico ao Desenvolvimento Sustentável: Uma Retrospectiva Histórica*. Disponível em <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjS4-qh-LfQAhVLI5AKHSWtB5EQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.diritto.it%2Farchivio%2F1%2F28276>>

Assim, pode-se resumir que o desenvolvimento econômico é parte da teoria econômica que se preocupa com a melhoria do padrão de vida da coletividade ao longo do tempo e deve provocar mudanças fundamentais na organização da sociedade e em suas instituições. Essa área estuda, ainda, progresso tecnológico, estratégias de crescimento, entre outras questões¹⁷.

A conjugação do desenvolvimento econômico com o ambiental surge do desenvolvimento econômico sustentável, traduzido na exigência de que a exploração econômica seja realizada dentro dos limites de “capacidade dos ecossistemas, ou seja, resguardando-se a possibilidade de renovação dos recursos renováveis e explorando de forma não predatória os recursos não renováveis, sempre no intuito de preservar direitos dos que ainda estão por vir”¹⁸.

A busca do desenvolvimento sustentável, destarte, não pode ser deixada por conta do livre funcionamento dos mercados, devendo o Estado adotar políticas no sentido de promover a exploração não predatória dos recursos naturais¹⁹.

Assim, o desenvolvimento econômico é um dos objetivos da República Federativa do Brasil. Para auxiliar na busca pelo desenvolvimento econômico, ante o seu conteúdo programático, tem-se um aliado, a saber: a tributação, que será melhor analisada no tópico abaixo.

3. IMPORTÂNCIA DA TRIBUTAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

O Princípio da Uniformidade Geográfica, previsto no artigo 151, I, da Constituição Federal, tem como base dois relevantes fundamentos: veda a instituição de tributo federal não uniforme em todo País e encontra fundamento, sobretudo, no princípio da isonomia. Por outro lado, ao proibir que os tributos federais impliquem distinção ou preferência em relação a Estados, ao Distrito

pdf&usg=AFQjCNGICzscDmmbwWs1Qwcr6zgRXXrloQ> acesso em 20.nov.2016, às 16 horas.

17 Op. cit.

18 PETTER, Lafayette Josué. *Princípios constitucionais da ordem econômica: o significado e o alcance do Art.170 da Constituição Federal*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005, p. 243.

19 RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. *Empreendimentos econômicos na zona franca de Manaus e o desenvolvimento econômico sustentável da Amazônia*. Disponível em <<http://www.unimar.br/publicacoes/2009/empreendimentos.pdf>>. Acesso em 19.nov.16, às 16 horas, p. 200.

Federal ou a Municípios, em detrimento de outro, o sustentáculo é o princípio federativo.

A exceção vale apenas para os incentivos fiscais, que são destinados a promover o equilíbrio socioeconômico entre as diferentes regiões do País (artigo 151, I, cumulado com o artigo 43, § 2º, ambos da Constituição Federal de 1988). E aqui se pode citar vários exemplos desses incentivos, como a alíquota regionalizada do açúcar instituída através da Lei nº 8.393/91, a Zona Franca de Manaus (área de livre comércio), e tantos outros planos regionais, integrantes da estrutura nacional de desenvolvimento econômico e social visando à redução das desigualdades regionais.

O modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil na criação da Zona Franca de Manaus está alicerçado na política de incentivos fiscais às indústrias que ali se instalam.

Dentre tais incentivos, destacam-se os seguintes itens elencados a seguir, que constam da Cartilha de Incentivos Fiscais²⁰:

a) isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do imposto de importação (II) aos produtos estrangeiros destinados a consumo ou industrialização na Zona Franca de Manaus (Art. 3º, Decreto-lei nº 288/67);

b) isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) aos produtos fabricados na Zona Franca de Manaus destinados ao seu consumo interno ou à comercialização em qualquer ponto do País (Art. 9º, Decreto-lei nº 288/67);

c) redução do Imposto de Importação (II) incidente sobre as matérias-primas, produtos intermediários, materiais secundários e de embalagens e outros insumos de origem estrangeira empregados nos produtos industrializados na Zona Franca de Manaus, quando o produto seja remetido para qualquer ponto do território nacional (Art. 7º, Decreto-lei nº 288/67);

d) a chamada “equivalência à exportação” (Art. 4º, Decreto-lei 288/67): como as exportações para o exterior não estão sujeitas à incidência do ICMS (Art. 155, § 2º, X, a, CF/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 42/2003), a remessa de mercadorias de origem nacional para consumo ou industrialização na Zona Franca de Manaus ou reexportação para o estrangeiro é isenta do referido

20 Disponível em <https://www.suframa.gov.br/noticias/arquivos/Cartilha_Incentivos_Fiscais_PORT_VF_04_10_2014.pdf>. Acesso em 10.nov.2016, às 16 horas.

imposto estadual, pois é, para todos os efeitos fiscais, equivalente a uma exportação para o exterior;

e) crédito fiscal presumido de ICMS às mercadorias, na forma de produtos industrializados, entradas na Zona Franca de Manaus, desde que se destinem à comercialização, industrialização ou reexportação para o exterior (Art. 49, I, Decreto-lei nº 288/67). Tal crédito corresponde ao montante que teria sido pago na origem em outras unidades da Federação se a remessa de mercadorias para a Zona Franca de Manaus não fosse equivalente a uma exportação brasileira para o estrangeiro (Art. 4º, Decreto-lei nº 288/67) e, portanto, não fosse isenta do pagamento ICMS (vide letra “d” supra).

Além de todos esses, previstos na legislação federal, o Estado do Amazonas, amparado pelo Art. 15 da Lei Complementar n. 24, de 07/01/197550, concede outros incentivos relativos ao ICMS para as indústrias instaladas ou que vierem a instalar-se na Zona Franca de Manaus, a saber (Art. 2º, caput, Lei nº 2.826, de 29/09/2003): a) crédito estímulo; b) diferimento; c) isenção; d) redução de base de cálculo; e) crédito fiscal presumido de regionalização.

A concessão de incentivos fiscais previstos no art. 151, I, da Constituição Federal, destinada a promover o equilíbrio socioeconômico entre as diferentes regiões do País, está em harmonia com a ordem econômica e financeira estatal, que dispõe entre seus fundamentos a redução das desigualdades regionais e sociais, utilizando-se de mecanismos que coíbem as distorções regionais e sociais entre os entes políticos da Federação.

A Zona Franca de Manaus é um dos maiores exemplos de incentivo ao desenvolvimento econômico regional implantado pelo governo brasileiro objetivando viabilizar uma base econômica na Amazônia, promovendo a melhor integração produtiva e social dessa região ao País, garantindo a soberania nacional sobre suas fronteiras. Tida, aliás, como a mais bem-sucedida estratégia de desenvolvimento regional, o modelo estende, hoje, sua abrangência aos Estados da Amazônia: Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima e as cidades de Macapá e Santana, no Amapá, refletindo, assim, o desenvolvimento econômico aliado à proteção ambiental, proporcionando melhor qualidade de vida às suas populações²¹.

21 Disponível em <http://www.suframa.gov.br/zfm_o_que_e_o_projeto_zfm.cfm>, acesso em 22.nov.2016, às 22 horas.

A Zona Franca de Manaus atraiu para aquela área amazônica não só o desenvolvimento do comércio, como da indústria e agropecuária, com destaque especial para o ramo eletrônico avançado, que se beneficiam das facilidades de importação de peças e componentes de aparelhos eletroeletrônicos.

Uma política tributária orientada para o desenvolvimento econômico e justiça social que não tiver na sua essência o estímulo ao trabalho e à produção, compensando a redução de encargos pela tributação sobre acréscimos patrimoniais, termina por não provocar desenvolvimento econômico nem justiça social e gera insatisfações de tal ordem que qualquer processo de pleno exercício dos direitos e garantias democráticas fica comprometido²².

De certa forma, para o desenvolvimento econômico nacional neste contexto de globalização, deve ser salientado a redução dos gastos públicos, com um processo de diminuição da carga tributária, capaz de permitir uma maior disponibilidade de recursos para a poupança, investimento ou consumo.

Esse exemplo de auxílio da tributação para o desenvolvimento econômico decorre da extrafiscalidade, que é vista como um incentivo ao uso de instrumentos tributários visando a atingir finalidades não arrecadatórias. É um implemento na concessão de isenções, simplesmente objetivando recomendar ao cidadão uma ação ou omissão.

A aplicação do ICMS (Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação), como ICMS Ecológico, por exemplo, vem nesse contexto angariar valor econômico para atividade com viés para preservação do meio ambiente. Este imposto, tido como de caráter sustentável, é um avanço promissor para o país, isto porque vem incentivar as iniciativas de municípios na conservação de espaços naturais bem como em projetos de saneamento ambiental²³.

22 FREITAS, JUAREZ. *Sustentabilidade. Direito ao futuro*. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora Forum, 2012, p. 41.

23 MANSANO, Josyane. *A tributação ambiental como instrumento de desenvolvimento econômico sustentável*. Disponível em <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/viewFile/11165/6247>>. Acesso em 01.nov.2016, às 23 horas.

Deve haver a criação de uma tributação ambiental favorável às empresas menos poluentes ou uma tributação majorada para as mais poluentes.

O desenvolvimento econômico é um direito fundamental de suma importância para o crescimento consciente do país, atribuindo um crescimento econômico dentro dos parâmetros sociais, econômicos e ambientais.

O tributo tem papel fundamental para atingir esse objetivo do desenvolvimento econômico, tal como almejado pelo Constituinte, uma vez que interfere no crescimento de regiões menos favorecidas, diminuindo as desigualdades sociais, bem como incrementando as atividades econômicas que sejam mais sustentáveis.

Para fins de compreensão da expressão “função social do tributo”, deve-se, primeiramente, considerar que, do preâmbulo da Constituição Federal, constam, como destinação do Estado Democrático, por meio dela constituído, assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos²⁴.

Dessa forma, os tributos, que são a fonte de recursos do Estado, devem lhe proporcionar o alcance das metas previstas no preâmbulo da Constituição Federal, observando os fundamentos da República Federativa do Brasil e seus objetivos, nunca se limitando à simples arrecadação de valores, ou seja, os tributos devem cumprir com sua função arrecadatória e com sua função social simultaneamente.

Durante muito tempo, a tributação foi vista apenas como um instrumento de receita do Estado. Apesar desta missão ser, por si só, relevante, na medida em que garante os recursos financeiros para que o Poder Público bem exerça seu mister, a verdade é que, pouco a pouco, descobriu-se outra faceta não menos importante na tributação. Atualmente, com a predominância do modelo do Estado Social, a despeito dos fortes movimentos no sentido do ressurgimento do liberalismo, não se pode abrir mão do uso dos tributos como instrumentos eficazes de política e de atuação estatal, nas mais

24 RIBEIRO, Maria de Fátima. GESTEIRO, Natália Paludetto. *A Busca da Cidadania Fiscal no Desenvolvimento Econômico: Função Social do Tributo*. Disponível em <[http://facnopar.com.br/revista/arquivos/13/10_ribeiro_e_gesteiro_a_busca_da_cidadania_fical\[1\].pdf](http://facnopar.com.br/revista/arquivos/13/10_ribeiro_e_gesteiro_a_busca_da_cidadania_fical[1].pdf)>. Acesso em 22.nov.2016, às 14 horas.

diversas áreas, sobretudo na social e na econômica, consoante afirmou Carlos Araújo Leonetti²⁵.

Através da política extrafiscal o legislador fiscal poderá estimular ou desestimular comportamentos, de acordo com os interesses da sociedade, por meio de uma tributação regressiva ou progressiva, ou quanto à concessão de incentivos fiscais.

A extrafiscalidade tem papel fundamental para a correção de situações econômicas e sociais anômalas e atuar em prol do meio ambiente e na diminuição de desigualdades sociais e um dos focos da extrafiscalidade.

Pode-se dizer que, através desta política, a atividade de tributação tem a finalidade de interferir na economia, ou seja, nas relações de produção e de circulação de riquezas²⁶.

A política fiscal poderá ser dirigida no sentido de propiciar a evolução do país para objetivos puramente econômicos, como seu desenvolvimento e industrialização, ou também para alvos políticos e sociais, como maior intervenção do Estado no setor privado. A determinação do objeto da política fiscal integra as políticas governamentais e deverão ser implementadas para atender à função social do tributo²⁷.

Sem dúvida, entre os meios de preservação e combate à poluição, o tributo surge como instrumento eficiente tanto para proporcionar ao Estado recursos para agir (tributação fiscal) quanto fundamentalmente para estimular condutas não poluidoras e desestimular as poluidoras²⁸.

25 LEONETTI, Carlos Araújo. *Humanismo e Tributação: um caso concreto*. Disponível em <<http://www.idtl.com.br/artigos/68.html>>. Acesso em 18.nov.2016, às 21 horas.

26 VINHA, Thiago Degelo e Maria de Fátima Ribeiro. *Efeitos Socioeconômicos dos Tributos e sua utilização como instrumento de políticas governamentais*. In PEIXOTO, Marcelo Magalhães e FERNANDES, Edison C. (Coords.). *Tributação, Justiça e Liberdade*. Juruá: Curitiba, 2005, p. 659

27 RIBEIRO, Maria de Fátima. FERRER, Wakiria Martinez Heinrich. *Os incentivos fiscais e os impactos da função socioeconômica dos tributos para o desenvolvimento sustentável*. Disponível em <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwi4xuPB9LfQAhWMhpAKHeJmCfoQFggkMAE&url=http%3A%2F%2Ffacnopar.com.br%2Frevista%2Farquivos%2F13%2F10_ribeiro_e_gestao_a_busca_da_cidadania_fiscal%5B1%5D.pdf&usq=AFQjCNFVKfjMjEVTlp3ooSDC6RiL9FuqeQ>. Acesso em 20.nov.2016, às 16horas.

28 MANSANO, Josyane. *A tributação ambiental como instrumento de desenvolvimento econômico sustentável*. Disponível em <<http://www.periodicos>

Por outro lado, o autor Roberto Ferraz assevera que o tributo não pode servir para punir o agente poluidor, uma vez que o tributo somente incide sobre atividades lícitas, nos termos do artigo 3º do Código Tributário Nacional²⁹. No mesmo sentido, Fernando Magalhães Modé³⁰.

Não se trata, portanto, de punir a empresa cuja atividade é amparada pelo ordenamento jurídico, mas de, admitindo-se sua necessidade ao desenvolvimento socioeconômico, buscar compor o custo ambiental gerado pela atividade com a obtenção de receita destinada a corrigir a agressão ocasionada, ao mesmo tempo em que se induz uma mudança de comportamento em razão do aspecto econômico mais favorável³¹.

Essa preocupação com a tributação ambiental foi demonstrada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente - ECO 92, criando-se quatro critérios:

a) eficiência ambiental: a imposição tributária deve conduzir a resultados positivos do ponto de vista ambiental, seja através da instituição de tributo assim orientado ou imprimindo-se a tributo já existente este caráter;

b) eficiência econômica: o tributo deve possuir baixo impacto econômico, embora promova a geração de recursos ambientais e/ou a orientação do comportamento do contribuinte para a adoção de uma conduta ecologicamente correta;

c) administração barata e simples: a exigência do tributo não deve onerar a máquina administrativa, sob pena de se criar mais gastos para o poder público ao invés da captação de recursos e maiores dificuldades na fiscalização destes;

d) ausência de efeitos nocivos ao comércio e à competitividade internacionais: os tributos não podem repercutir negativamente sobre

uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/viewFile/11165/6247>. Acesso em 01.nov.2016, às 23 horas.

29 FERRAZ, Roberto. *Tributação ambientalmente orientada e as espécies tributárias no Brasil*. In TORRES, Heleno Taveira (coord.). *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005, pp. 340-341.

30 MODÉ, Fernando Magalhães. *Tributação ambiental: a função do tributo na proteção do meio ambiente*. Curitiba: Juruá. 2004, p. 83.

31 SPAGOLLA, Vânia Senegalia Morete. *Tributação ambiental: proposta para instituição de um imposto ambiental no direito brasileiro*. Dissertação (Mestre em Direito) Universidade de Marília- UNIMAR. Marília-SP, 2008.

a economia, prejudicando a livre iniciativa e a livre concorrência, tanto no âmbito nacional, quanto internacional³².

Tais incentivos fiscais, destacando-se os de natureza ambiental, estão diretamente relacionados aos princípios constitucionais e ao modelo de Estado brasileiro, tanto no exercício da atividade fiscal quanto na função extrafiscal.

Elali ressalta que as normas tributárias indutoras, para o fim de regular a ordem econômica, a partir do modelo proposto na Constituição, podem instituir benefícios e/ou agravamentos, visando a realização de comportamentos mais desejáveis pelos agentes econômicos. Assim, os incentivos fiscais são os instrumentos hábeis para servir à indução econômica nas hipóteses de benefícios que passam a ser outorgados para incentivar comportamentos específicos³³.

Assim, referidas normas indutoras são instrumentos hábeis para a concessão de incentivos fiscais, desde que sejam observadas as competências tributárias específicas de ente da Federação.

Ao dispor sobre a ordem econômica, o artigo 170 da Carta constitucional enumera, entre outros princípios, no Inciso VII, a redução das desigualdades regionais e sociais.

Para alcançar os objetivos do desenvolvimento nacional é necessária a análise conjunta também do artigo 225, da Constituição Federal, que dispõe de várias inovações para que se tenha uma efetiva proteção do meio ambiente, dando importância constitucional ao tema, fazendo com que haja uma maior possibilidade de implementação de medidas de proteção nos âmbitos federal, estadual e municipal.

De acordo com Juarez Freitas, o princípio do desenvolvimento sustentável:

[...] trata-se do princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente,

32 COSTA, Regina Helena. *Apontamento sobre a tributação ambiental no Brasil*. In: TORRES, Heleno Taveira (coord.). *Direito Tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005, pp. 315-316.

33 ELALI, André. *Incentivos fiscais, neutralidade da tributação e desenvolvimento econômico: A questão da redução das desigualdades regionais e sociais*. In *Incentivos Fiscais*, Coord. Ives Gandra da Silva Martins et al. MP Editora, SP, 2007, p. 48.

no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar³⁴.

Desta forma, para otimizar os objetivos da República Federativa do Brasil, com especial enfoque no desenvolvimento econômico, cabe ao Estado (lato sensu) utilizar sua função extrafiscal, além de empregar mecanismos com vistas a mitigar as desigualdades regionais e fazer da tributação um instrumento para atender à sustentabilidade ambiental.

4. A TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL COMO MECANISMO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Como visto anteriormente, a tributação deve atender ao seu papel principal, que é a arrecadação de recursos para o Estado realizar suas funções precípua, qual seja, a função fiscal. Além dessa função, há a função extrafiscal, em que o tributo atua como um fator de incentivo ou desincentivo para o consumo de produtos ou serviços, ou mesmo que busca uma intervenção estatal na economia, gerando externalidades benéficas ao convívio social que não somente a arrecadatória.

Dentro dessa função entra a ideia principal da tributação como meio de incremento para o desenvolvimento econômico, especialmente quando cria zonas de tributação diferenciada a fim de gerar um maior desenvolvimento para determinadas regiões do país.

Isso se deve ao fato de que, se não forem criadas essas zonas de tributação especial, a região permanecerá da mesma forma, ou seja, com o desenvolvimento abaixo das demais regiões, o que vai contra os objetivos da República.

Assim, prestigiando esse papel relevante da tributação, impende ao Estado levantar quais regiões estão mais fragilizadas e, com isso, criar zonas de tributação diferenciada, para que empresas se desloquem para esta região e, com isso, gerem um ambiente favorável de criação de renda, empregos, aumento da estrutura dos municípios atingidos, entre outros impactos positivos.

Isso foi bem observado na Zona Franca de Manaus, uma vez que a região albergada por ela trouxe desenvolvimento econômico

34 FREITAS, JUAREZ. *Sustentabilidade. Direito ao futuro*. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora Forum, 2012, p. 41.

bastante importante, fazendo com que aquela região conseguisse melhorar vários aspectos econômicos e sociais.

Ainda como forma de incremento ao desenvolvimento nacional é a *tributação ambiental*, uma vez que a tributação, além de ter finalidade arrecadatória também representa importante ferramenta para *proteção do meio ambiente*, pois, através da sua função extrafiscal, poderá ser utilizada com a finalidade incentivo fiscal, induzindo os agentes econômicos a determinadas práticas ambientalmente corretas, bem como desestimulando outras, como forma de inibir práticas ambientalmente incorretas³⁵.

Assim, Maria de Fátima Ribeiro assevera que:

A adoção de medidas de intervenção serve para implementação de políticas ambientais, não apenas como forma de arrecadar tributos e gerar receitas, mas principalmente como instrumento para a promoção de condutas ambientalmente adequadas. Essas políticas devem encontrar um equilíbrio entre os custos da poluição e os custos de seu controle. O Estado seja, pela imposição de tributos, seja pela concessão de subsídios, pode incrementar as políticas públicas de preservação ambiental³⁶.

Pelo que foi exposto, a tributação ambiental deve cada vez mais ser utilizada no Brasil, como mecanismo de integração do desenvolvimento econômico, a partir de medidas legais de punição para as empresas poluidoras e premiação para as que não poluem. Como estabelece Regina Costa:

A Tributação Ambiental pode ser conceituada como “o emprego de instrumentos tributários para orientar o comportamento dos contribuintes a protesto do meio ambiente, bem como para gerar recursos necessários à prestação de serviços públicos de natureza ambiental”³⁷.

35 AVILA, Krishlene Braz. *A tributação ambiental como forma de garantir o desenvolvimento econômico e a proteção ao meio ambiente*. Disponível em <<http://carollinasalle.jusbrasil.com.br/artigos/135287385/a-tributacao-ambiental-como-forma-de-garantir-o-desenvolvimento-economico-e-a-protecao-ao-meio-ambiente>>. Acesso em 22.nov.16, às 15 horas.

36 RIBEIRO, Maria de Fatima. *Tributação ambiental no desenvolvimento econômico: considerações sobre a função social do tributo*. Disponível em <http://ambitojuridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6623&revista_caderno=26#_ftn1>. Acesso em 03.dez.16, às 14 horas.

37 COSTA, Regina Helena. *Apontamento sobre a tributação ambiental no Brasil*. In: TORRES, Heleno Taveira (coord.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 297.

Já conforme Modé, a tributação ambiental diferencia-se do caráter sancionatório por “não se aplicar a atividades ilícitas. A tributação ambiental aplica-se tão somente a atividades lícitas, assim consideradas pelo legislador porque necessárias, em que pese o impacto causado ao meio ambiente”³⁸. O Estado deve estar atento a essas medidas para que o desenvolvimento econômico seja cada vez mais alcançado.

Note-se que a Constituição Federal não previu tributo de natureza ambiental, que, por sua vez, tenha por fato gerador a degradação do meio ambiente ou o uso dos recursos naturais. Daí porque o uso extrafiscal da tributação que irá garantir o atingimento de tais objetivos protetivos, tendo como escopo indireto a proteção do núcleo do meio ambiente equilibrado. Da mesma forma, a se considerar que a tributação possui também o objetivo de regular a economia privada, estimulando atividades ou desestimulando o consumo de certos produtos, a tributação utilizada visando a proteção do meio ambiente pode denotar uma proteção ambiental efetiva, eleita por via tangencial.

Trata-se, sem dúvida, de uma forma de intervenção do Estado no domínio econômico no intuito de preservar os princípios ambientais que regem o desenvolvimento economicamente sustentável, isto é, no intuito de se buscarem instrumentos para uma aplicação esmerada dos princípios ambientais que nossa Constituição rege, sem se descuidar da necessidade do estabelecimento de políticas de desenvolvimento seguras para toda uma comunidade.

Para tal, não se faz necessária a criação de novos tributos. No campo dos impostos, a título exemplificativo, mesmo os já instituídos poderão tutelar a proteção ambiental. Como sustenta Leonardo Dias da Cunha:

ICMS – estabelecimento de política de maior repasse do Estado aos Municípios que cumprirem determinadas metas relacionadas a proteção ambiental, como tratamento de efluentes e esgoto e administração de resíduos sólidos (aterros sanitários, coleta seletiva dentre outros); dentre outros;

ISS – incentivos fiscais às empresas que invistam em infraestrutura urbana e questões ambientais. Redução ou isenção do imposto a determinados serviços como ecoturismo;

38 MODÉ, Fernando Magalhães. *Tributação ambiental: a função do tributo na proteção do meio ambiente*. Curitiba: Juruá. 2004, p.123.

IPI – poderá ter alíquotas seletivas em razão da essencialidade ambiental ou do percentual de matéria-prima reciclada utilizada na fabricação de determinados novos produtos;

IPVA – redução das alíquotas ou isenção para determinados veículos que se utilizem de combustíveis menos poluentes ou energia limpa;

IPTU – em face da função social da propriedade, aquela que em sua utilização não respeitar o meio ambiente será, submetida ao IPTU progressivo;

ITR – isenções sobre áreas de preservação permanente, e reservas particulares do patrimônio nacional. A exemplo do IPTU, também pode haver a Progressividade;

IR – incentivos às pessoas físicas ou jurídicas que apoiem projetos de proteção ambiental e ou façam doações ao fundo Nacional de Meio Ambiente, com deduções do imposto sobre os valores aplicados ou ainda deduções àquelas pessoas jurídicas que tratem em seu ambiente fabril de minimizarem a poluição com instalação de filtros, reduzindo-se a emissão de partículas no ar, que tratem seus efluentes etc³⁹.

O mesmo raciocínio se aplicaria às taxas, forçando o poluidor-pagador a remunerar o Estado pelo poder de polícia exercido, transferindo os custos da preservação ambiental e de sua fiscalização para o contribuinte-poluidor. No campo das taxas de serviço, o Estado demandaria do sujeito-poluidor a contraprestação pelos serviços ambientais prestados. Exemplificativamente, poderia se citar a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental instituída pela Lei n.º 10.165, de 27 de dezembro de 2000, cujo fato gerador é o poder de polícia exercido pelo IBAMA - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis.

No âmbito das contribuições não é diferente. Veja-se que as contribuições de melhoria, instituídas pelo melhoramento de um imóvel em decorrência de obra pública, podem ter seu fator agregado de cobrança a melhoria apresentada pela instalação de um projeto ambiental contíguo, cuja valorização decorra da área verde vizinha (reservas, praças, bosques etc.).

39 CUNHA, Leonardo Dias. *A Extrafiscalidade tributária como instrumento de proteção ambiental*. Disponível em http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=6700. Acesso em 10.12.15, 18 horas.

Ademais, a tributação ambiental pode mostrar-se como uma fonte inesgotável de educação ambiental, já que força a construção de um comportamento mais protetivo do meio ambiente, consolidando a educação preconizada no inciso IV, do art. 225, do texto constitucional, quando demonstra ser função do Estado “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”.

Assim, por tudo que foi exposto, fica claro que a tributação é um excelente vetor para a realização do desenvolvimento econômico nacional, podendo e devendo ser utilizada pelo Estado como forma paralela ao dever de proteção ambiental existente, na busca de se atingir o desenvolvimento econômico pretendido mas sem a agressão ambiental correlata.

CONCLUSÃO

O Direito ao Desenvolvimento é um dos objetivos da República Federativa do Brasil. Esse desenvolvimento econômico é mais amplo do que o simples crescimento econômico, uma vez que este é meramente um dado matemático e não representa uma informação de crescimento com ganho de direitos sociais.

Ademais, há que se ter em mente a necessidade de, além de um desenvolvimento econômico puro e simples, tem que se ter um desenvolvimento econômico com ares de preservação do meio ambiente, ou seja, um desenvolvimento econômico sustentável.

Para viabilizar esse direito o tributo tem papel fundamental, uma vez que pode e deve interferir na economia para criar meios de incentivar ou desincentivar o consumo de determinados produtos.

Em regra, a tributação deve ser uniformidade em todo território nacional. Porém, em busca do desenvolvimento nacional e pela extrafiscalidade, cabe ao Estado criar meios de tributação especial para regiões menos desenvolvidas, para que, com isso, haja uma integração nacional mais efetiva.

Verificou-se que um exemplo dessa tributação especial para fomentar a integração social é a Zona Franca de Manaus, que atraiu para aquela área amazônica não só o desenvolvimento do comércio, como da indústria e agropecuária, com destaque especial para o ramo eletrônico avançado, que se beneficiam das facilidades de importação de peças e componentes de aparelhos eletroeletrônicos.

Outro exemplo muito importante da tributação para incrementar o desenvolvimento econômico é a tributação ambiental. Para tal, não se faz necessária a criação de novas espécies tributárias, mas sim de utilização das já existentes como forma de incentivo à proteção ambiental específica. Em praticamente todos os tributos extrafiscais é possível aprimorar esta técnica de atendimento à preservação ambiental, de maneira indireta. O ICMS ecológico, como pensado, vem para incentivar as iniciativas de municípios na conservação de espaços naturais bem como em projetos de saneamento ambiental.

Entretanto, não somente no campo dos impostos, mas as taxas de serviço e de poder de polícia têm o condão de poder exigir do poluidor a obrigação de ressarcir o Poder Público por suas atividades fiscalizatória e reparadora do meio ambiente. Igual raciocínio se aplica à valorização de imóveis decorrentes de obra pública ambiental, cuja contribuição de melhoria aplicada deve levar em consideração o melhoramento decorrente de projetos ambientais contíguos.

É desta forma que o tributo surge como instrumento eficiente tanto para proporcionar ao Estado recursos para agir (tributação fiscal), como fundamentalmente para estimular condutas não poluidoras e desestimular as poluidoras. Neste sentido, a tributação ambiental é um excelente mecanismo para realizar o desenvolvimento econômico, atendendo, assim, a um dos objetivos da República.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Krishlene Braz. *A tributação ambiental como forma de garantir o desenvolvimento econômico e a proteção ao meio ambiente*. Disponível em <<http://carollinasalle.jusbrasil.com.br/artigos/135287385/a-tributacao-ambiental-como-forma-de-garantir-o-desenvolvimento-economico-e-a-protecao-ao-meio-ambiente>>. Acesso em 22.nov.16, às 15 horas.

BEDJAOUI, Mohammed (org.) *The right to Development*. Internacional Law: Achievements and Prospects. Paris: Martinus Nijhoff Publisher e UNESCO, 1991.

COSTA, Regina Helena. *Apontamento sobre a tributação ambiental no Brasil*. In TORRES, Heleno Taveira (coord.). *Direito Tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005.

ELALI, André. *Incentivos fiscais, neutralidade da tributação e desenvolvimento econômico: A questão da redução das desigualdades*

regionais e sociais. In Incentivos Fiscais, Coord. Ives Gandra da Silva Martins et al. MP Editora, SP, 2007.

FERRAZ, Roberto. *Tributação ambientalmente orientada e as espécies tributárias no Brasil*. In TORRES, Heleno Taveira (coord.). Direito tributário ambiental. São Paulo: Malheiros, 2005.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade. Direito ao futuro*. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora Forum, 2012.

FURTADO, Celso. *Cultura e Desenvolvimento em Épocas de Crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

HECK, Luiz Afonso. *Direito Constitucional Econômico. Estado e Normalização da Economia*. Porto Alegre: Safe, 2000.

KEICKHÖFER, Adriana Migliorini. *Do Crescimento Econômico ao Desenvolvimento Sustentável: Uma Retrospectiva Histórica*. Disponível em <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjs4-qh-LfQAhVL15AKHSWtB5EQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.diritto.it%2Farchivio%2F1%2F28276.pdf&usg=AFQjCNGICzscDmmbwWs1Qwcr6zgrXXrloQ>> acesso em 20.nov.2016, às 16 horas.

LEONETTI, Carlos Araújo. *Humanismo e Tributação: um caso concreto*. Disponível em <<http://www.idtl.com.br/artigos/68.html>>. Acesso em 18.nov.2016, às 21 horas.

MANSANO, Josyane. *A tributação ambiental como instrumento de desenvolvimento econômico sustentável*. Disponível em <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/viewFile/11165/6247>>. Acesso em 01.nov.2016, às 23 horas.

MODÉ, Fernando Magalhães. *Tributação ambiental: a função do tributo na proteção do meio ambiente*. Curitiba: Juruá. 2004.

NASPOLINI, Samyra H. Dal Farra. SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. *O Direito ao Desenvolvimento como Direito Humano Fundamental de Terceira Dimensão*. Disponível em <<https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/viewFile/608/346>>. Acesso em 02.nov.2016, às 22 horas.

PEIXINHO, Manoel Messias. FERRARO, Suzani Andrade. *Direito ao Desenvolvimento Como Direito Fundamental*. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/manoel_messias_peixinho.pdf>, acesso em 31.out.2016, às 16 horas.

PETTER, Lafayette Josué. *Princípios constitucionais da ordem econômica: o significado e o alcance do Art.170 da Constituição Federal*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. *Empreendimentos econômicos na zona franca de Manaus e o desenvolvimento econômico sustentável da Amazônia*. Disponível em <<http://www.unimar.br/publicacoes/2009/empreendimentos.pdf>>. Acesso em 19.nov.16, às 16 horas.

RIBEIRO, Maria de Fátima. GESTEIRO, Natália Paludetto. *A Busca da Cidadania Fiscal no Desenvolvimento Econômico: Função Social do Tributo*. Disponível em <[http://facnopar.com.br/revista/arquivos/13/10_ribeiro_e_gesteiro_a_busca_da_cidadania_fical\[1\].pdf](http://facnopar.com.br/revista/arquivos/13/10_ribeiro_e_gesteiro_a_busca_da_cidadania_fical[1].pdf)>. Acesso em 22.nov.2016, às 14 horas.

_____. FERRER, Wakiria Martinez Heinrich. *Os incentivos fiscais e os impactos da função socioeconômica dos tributos para o desenvolvimento sustentável*. Disponível em <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwi4xuPB9LfQAhWMhpAKHeJmCfoQFggkMAE&url=http%3A%2F%2Ffacnopar.com.br%2Frevista%2Farquivos%2F13%2F10_ribeiro_e_gesteiro_a_busca_da_cidadania_fical%5B1%5D.pdf&usq=AFQjCNFVKfjMjEVTlp3ooSDC6RiL9FuqeQ>. Acesso em 20.nov.2016, às 16 horas.

_____. *Tributação ambiental no desenvolvimento econômico: considerações sobre a função social do tributo*. Disponível em <http://ambitojuridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6623&revista_caderno=26#_ftn1>. Acesso em 03.dez.16, às 14 horas

ROCHA, Danilo Di Paiva Malheiros. DE CASTRO, Adriana Vieira. *As Dimensões do Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=8b9b3436fc4466e9>>, acesso em 10.nov.16, às 20 horas.

ROSSETTI, José Paschoal. *Política e programação econômicas*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1985.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SPAGOLLA, Vânia Senegalia Morete. *Tributação ambiental: proposta para instituição de um imposto ambiental no direito*

brasileiro. Dissertação (Mestre em Direito) Universidade de Marília-UNIMAR. Marília-SP, 2008.

VEIGA, José Ei da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VINHA, Thiago Degelo e Maria de Fátima Ribeiro. *Efeitos Socioeconômicos dos Tributos e sua utilização como instrumento de políticas governamentais*. In PEIXOTO, Marcelo Magalhães e FERNANDES, Edison C. (Coords.). *Tributação, Justiça e Liberdade*. Juruá: Curitiba, 2005.

ASPECTOS CONTEMPORÂNEOS DO DIREITO HUMANO AO MEIO AMBIENTE: RECONHECIMENTO E EFETIVAÇÃO

Luísa Zuardi Niencheski¹

Promotora de Justiça do Ministério Público de Santa Catarina;
Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

1. INTRODUÇÃO

Não há tema mais urgente e importante no contexto dos direitos, tanto na ordem jurídica interna quanto na internacional, do que a proteção ao meio ambiente sadio e seguro, seja por compreender a consecução de condições fundamentais ao completo bem-estar humano, ao influenciar nos aspectos da saúde, da alimentação, da moradia, do saneamento básico, seja por promover a continuidade das espécies e do equilíbrio ecológico.

O direito ao meio ambiente, neste cenário, emerge como resposta à crise ecológica vivenciada a partir dos anos 70, momento no qual os países afetados diretamente por estes impactos ambientais, que ecoaram seus efeitos também na esfera econômica e humana, perceberam a necessidade da adoção de medidas preventivas que visassem evitar a poluição e as distorções nos ecossistemas. Direito este reconhecido como tendência internacional além de haver sido incorporado nos sistemas jurídicos internos ao edificar o compromisso do Estado e da comunidade na valorização dos bens naturais que asseguram o equilíbrio ecológico como direito fundamental.

Com efeito, em concomitância ao despertar da consciência internacional acerca da preservação ambiental, o modelo de desenvolvimento econômico capitalista, que propagava o consenso de que o meio ambiente estaria minimizado à concepção econômica ou de subalternidade direta dos interesses humanos, mostrou não ser mais uma opção para a sociedade moderna. Desta feita, o princípio do desenvolvimento sustentável passou a viabilizar a contemplação do aspecto econômico dentro da matriz ambiental. Portanto, falar da preservação ambiental sob a ótica do desenvolvimento econômico

1 Artigo publicado em 2014, Revista Ânima.

implica analisar a interdependência com os direitos humanos e é justamente o que propõe o presente artigo. Através da revisão bibliográfica acerca da concretização dos direitos humanos, o artigo objetiva demonstrar a relevância do direito como um instrumento transformador da realidade internacional ao serviço da consecução da qualidade ambiental e, assim, de uma vida digna e saudável.

2. UMA APROXIMAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

É inquestionável que a proteção dos direitos humanos ocupa hoje uma posição central na agenda internacional. Os direitos humanos, por constituírem a base normativa para a defesa e a promoção das condições de vida da comunidade internacional, incluindo neste quadrante a preservação ambiental, são um referencial indispensável para o reconhecimento de que os Estados não podem se eximir da obrigação fundamental de proteger a vida e a dignidade dos indivíduos.

Segundo a definição de Perez Luño os direitos humanos são um “conjunto de faculdades e instituições que, em cada momento histórico, materializam as exigências da dignidade, liberdade e igualdade humana, as quais devem ser reconhecidas e positivadas pelos ordenamentos jurídicos a nível nacional e internacional.”² Por isso mesmo, Herrera Flores argumenta que os direitos humanos são produtos culturais que instituem ou criam as condições necessárias para implementar um sentido político forte de liberdade,³ a fim de proporcionar a todos o caminho próprio para a luta da construção da dignidade. No contexto da atual sociedade de riscos, tal dignidade está pautada em torno de um padrão ecológico, abrangendo a ideia de um bem-estar ambiental, capaz de assegurar “um patamar mínimo de qualidade ambiental para a concretização da vida humana em níveis dignos.”⁴

Os direitos humanos, assim, constituem legítimo interesse da civilização humana, pois se formulam segundo as condições sociais,

2 LUÑO, Antonio E. Perez. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. 5ª ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1995, p. 48.

3 FLORES, Joaquín Herrera. *Cultura y Derechos Humanos: La Construcción de los Espacios Culturales*. In MARTÍNEZ, Alejandro Rosillo [et al.]. *Teoría Crítica dos Direitos Humanos no Século XXI*. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2008, p. 263.

4 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental. Estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, p.39.

econômicas e políticas, denotando o seu caráter de mutabilidade, suscetível de transformação e ampliação.⁵

Pacífica a noção histórica que os direitos humanos encontram seu primeiro abrigo no liberalismo político que favorecia a proteção da liberdade individual. Nesta primeira dimensão, os direitos humanos “surgem como reação e resposta aos excessos do regime absolutista, na tentativa de impor controle e limites à abusiva atuação do Estatal”,⁶ representando a emancipação do poder político e econômico em face do arbitrário poder soberano dos Estados.

À medida que avançava o processo de industrialização, os desprivilegiados de toda a sorte, reivindicavam princípios e valores para além dos direitos individuais, isto é, intentavam corroer o denso subjetivismo imperante. Os chamados direitos sociais, doutrinariamente conhecidos como de segunda dimensão, são “direitos de crédito do indivíduo em relação à coletividade”⁷ que prescindem da atuação positiva do Estado para a efetivação das garantias básicas sociais. Os direitos econômicos e sociais, assim denominados, surgem como resposta à necessária intervenção positiva do Estado, “assegurando uma repartição equitativa das cargas e vantagens da sociedade, procurando conceder a todos os cidadãos um nível cada vez mais elevado de moralidade, cultura e bem-estar.”⁸

Sob esta perspectiva, Herrera Flores aponta o que pode ser chamado de “*malestar de la dualidad*”. Por um lado, a sociedade reivindicava uma esfera autônoma, livre de interferências e, por outro, a necessária ingerência estatal, com o intuito de resguardo frente às conseqüências perversas do mercado capitalista.⁹ Deste modo, o doutrinador espanhol afirma que se denominam direitos humanos tanto os processos que asseguram a esfera de atuação autônoma do

5 BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova Edição, Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 52.

6 PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 11ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2010, p. 143.

7 LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos. Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p.127.

8 LUÑO, Antonio E. Perez. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. 5ª ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1995, p. 121.

9 FLORES, Joaquín Herrera. Los Derechos Humanos en el Contexto de la Globalización: Tres Precisiones Conceptuales. In RUBIO, David Sánchez et al (organizadores). *Direitos Humanos e Globalização: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 69.

indivíduo quanto os processos que combatem às implicações desta autonomia.

Ambas as gerações, no entanto, compartilham da semelhança consubstanciada na titularidade do homem, na sua individualidade, para o pleno exercício deste direito. Aspecto esse que será diferenciador para o enquadramento dos direitos humanos de terceira dimensão, concebidos como de titularidade coletiva e “que expressaram o amadurecimento de novas exigências, como os do bem-estar e da igualdade não apenas formal, e que poderíamos chamar de liberdade através ou por meio do Estado”¹⁰. Entre os direitos de terceira dimensão assume destaque o direito de viver em um ambiente livre de poluição, o direito humano a um meio ambiente saudável que beneficie as gerações presentes e futuras.

Com efeito, os direitos humanos correspondem à expressão de determinado momento histórico, “não um dado, mas uma construção, uma invenção humana, em constante processo de construção e reconstrução.”¹¹

Entretanto, a dignidade da pessoa humana, ponto de referência para o direito humano, “se viu rompida com a irrupção do fenômeno totalitário”¹² presente na 2ª Guerra Mundial. A ideologia do terror, do medo, que propunha a legalidade totalitária, incitou o processo de ruptura do paradigma dos direitos humanos estabelecidos com a modernidade.¹³

Subseqüente às duras lições deixadas pelo holocausto, tornava-se iminente a reconstrução dos direitos humanos. Logo, o fenômeno da universalização dos direitos humanos, surgido “a partir do pós-guerra, como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo”¹⁴ teve como expoente conformador a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

10 BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova Edição, Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 52.

11 PIOVESAN, Flávia. *Direito ao Desenvolvimento – Desafios Contemporâneos*. In PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coord.). *Direito ao Desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora Forum, 2010, p. 96.

12 LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos. Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p.117.

13 LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos. Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p.77.

14 PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos: desafios na ordem internacional contemporânea*. In PIOVESAN, Flávia (coord.). *Direitos Humanos*. vol.I, Curitiba: Juruá, 2006, p. 17.

Instrumento internacional reconhecido universalmente, a Declaração de 1948, fruto do trabalho da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, propôs uma abordagem integral dos direitos humanos, situando-os no mesmo plano de categorias de direitos.¹⁵ Daí se falar na indivisibilidade dos direitos humanos, ao tratar dos direitos civis e políticos em um mesmo patamar em que se abordam os direitos econômicos, sociais e culturais.

Os direitos proclamados nesta ocasião foram concebidos como inerentes à pessoa humana, anteriores e superiores às legislações escritas, e como tais antecedendo a todas as formas de organização política. Estes direitos, que não são enraizados aos ordenamentos jurídicos, estão positivados em documentos de direito internacional por fazerem referência

[...] àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, [...] revelam um inequívoco caráter supranacional.¹⁶

As normas contidas na Declaração Universal dos Direitos Humanos, eivadas de força jurídica vinculativa aos Estados membros, expressavam o valor de que deveriam ser observadas e cumpridas como fonte de direito internacional. Seu caráter universal apregoava, que os preceitos nela contidos são aplicáveis a todas as pessoas, seja qual for o regime político dos países sobre os quais incide.

A partir disto, Piovesan afirma que, a despeito da polêmica a respeito dos seus fundamentos e da sua natureza, os direitos humanos podem ser enquadrados na concepção contemporânea na qual são concebidos como direitos indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados.¹⁷ Na sua visão, o conjunto destes três elementos descaracterizam a separação das gerações dos direitos, de forma que “*uma geração de direitos não substitui a outra*”¹⁸. Isto é, os direitos civis e políticos, econômicos, sociais e culturais, em contraposição

15 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *O direito internacional em um mundo em transformação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 632.

16 SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009, p. 29.

17 PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 11ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2010, p.13.

18 PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 11ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2010, p.146.

à perspectiva fragmentária dos direitos humanos, complementam-se uns aos outros, participando de uma constante dinâmica de interação.

Tanto que estes direitos foram proclamados em dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas,¹⁹ que em conjunto com a Declaração Universal, conformariam a chamada Carta Internacional dos Direitos Humanos. Neste contexto, a complementaridade destes dois instrumentos de proteção aos direitos humanos no plano global e interno (através da consagração pelas Constituições) serviu de base à ação internacional e regional na salvaguarda dos direitos humanos.

Ao tratar desta multiplicidade de instrumentos que formam a unidade conceitual dos direitos humanos, como um todo harmônico, em que primam interesses coletivos, afirma Cançado Trindade:

[...] Foi possível alcançar uma Declaração Universal no mundo profundamente dividido do pós-guerra; foi igualmente possível, em plena guerra-fria, adotar os dois Pactos de Direitos Humanos em votação à qual concorreram países tanto ocidentais quanto socialistas, com regimes econômicos antagônicos. Em meio a tantos antagonismos da época, foi possível afirmar a indivisibilidade de todos os direitos humanos.²⁰

Da mesma forma que os direitos humanos, os direitos fundamentais constituem estruturas conexas com os valores que uma sociedade considera básicos para a sua vida coletiva. Os direitos fundamentais são entendidos como os direitos humanos positivados nas Constituições de cada país, enquanto os direitos humanos situam-se no plano das declarações e convenções internacionais.²¹ À luz desta perspectiva, os direitos humanos “referem-se ao ser humano como tal (pelo simples fato de ser pessoa humana), ao passo que os direitos fundamentais (positivados nas

19 Em 1966 a Assembléia Geral das Nações Unidas elaborou o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos.

20 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *O direito internacional em um mundo em transformação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 633.

21 LUÑO, Antonio E. Perez. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. 5ª ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1995, p. 31.

Constituições) concernem às pessoas como membros de um ente público concreto."²²

Sarlet oportunamente averba "não há dúvidas de que os direitos fundamentais, de certa forma, são também sempre direitos humanos, no sentido de que seu titular sempre será o ser humano, ainda que representando por entes coletivos."²³

O processo de formulação positiva dos direitos humanos surge também como uma exigência do direito internacional,²⁴ porquanto a proteção dos direitos humanos fundamentais não se esgota na ação do Estado, muito menos é questão a ser regulada segundo o mero arbítrio estatal, convertendo-se, então, em um autêntico problema internacional. Ao lado dos entes estatais, as organizações internacionais, neste sentido, fazem parte dos instrumentos de garantia dos direitos humanos fundamentais, atuando para que a esfera de positivação dos direitos fundamentais situe-se acima do arbítrio dos Estados.²⁵ É com base nestas aproximações que a internacionalização dos direitos humanos fundamentais, enfatizando seu caráter universal e supraestatal, conduziu ao reconhecimento da titularidade social de determinados direitos, em função da pertinência a determinadas coletividades. Neste ponto, reside a consideração de uma tutela compartilhada e integrada dos direitos ecológicos de modo a interagir, efetivamente, para a consagração dos "valores básicos universais, a serem observados e seguidos por todos os Estados e povos."²⁶

Assim, os direitos humanos expressam uma dimensão histórica vinculada, modificando-se "com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das

22 SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009, p. 31.

23 SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009, p. 29.

24 LUÑO, Antonio E. Perez. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. 5ª ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1995, p. 125.

25 LUÑO, Antonio E. Perez. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. 5ª ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1995, p. 130.

26 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *O direito internacional em um mundo em transformação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 640.

transformações técnicas.”²⁷ Por isso que Bobbio afirma “o que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas”²⁸ e, agora, o caráter global das questões ambientais torna possível o prestígio de sua especial salvaguarda por parte dos Estados.

3. O RECONHECIMENTO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE COMO DIREITO HUMANO

Até poucos anos atrás, a problemática da degradação ambiental não figurava entre os objetivos dos variados setores da sociedade. Logo após a Segunda Guerra Mundial, com a maioria dos países sofrendo em razão de suas economias enfraquecidas, o objetivo mais importante estava centrado na manutenção da paz e na promoção da segurança internacional. Nesta época, preponderava a idéia da industrialização, da modernização, como fórmula única para engrenar o crescimento econômico, utilizando de forma indiscriminada os recursos naturais.

A preocupação com o esgotamento dos bens naturais, renováveis e não renováveis, era entendida, principalmente pelos países emergentes, como antinômicas ao desenvolvimento por representar tão “somente o meio de se garantir o estoque do capital natural como condição de sustentabilidade.”²⁹

No entanto, a partir do acontecimento dos graves acidentes ecológicos a temática ambiental foi trazida para o centro do debate político, obrigando os Estados a tomarem medidas destinadas a minorar os seus efeitos e exaltando as responsabilidades dos entes estatais, de forma conjunta, no enfrentamento dos problemas internacionais de caráter econômico, social e ambiental. A sociedade, em resposta, tornou-se mais compassiva com relação ao futuro da natureza e, concomitantemente a esse aumento de sensibilidade, foi surgindo uma “consciência de unidade fundamental do planeta.”³⁰

27 BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova Edição, Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 38.

28 BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova Edição, Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 38.

29 LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na Sociedade de Risco*. 2. ed, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 161.

30 MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *Meio Ambiente: direito e dever fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, p. 43.

Neste cenário, constatou-se a reação dos direitos humanos, face às preocupações com a escassez dos recursos naturais, expressado através do reconhecimento de um “direito humano específico a um meio ambiente limpo e saudável”,³¹ dada a importância de se encontrar soluções a estes problemas que afetam, “em última análise os rumos e destinos do gênero humano.”³²

Os problemas decorrentes da proteção do meio ambiente, antes percebidos em um âmbito puramente local, alcançaram escalas nacionais e até internacionais, tornando-se iminente, para fazer frente às ameaças mais amplas ao meio ambiente, a imposição de princípios de caráter globais direcionados aos Estados e à humanidade. Caçado Trindade assevera que diversas questões foram deslocadas do campo de responsabilidade dos Estados para se tornarem matérias de interesse internacional e, no entanto, hoje, “há questões globais, como a mudança climática e a diversidade biológica, que estão sendo erigidas como interesse comum da humanidade.”³³ Nesse sentido,

[...] as evoluções paralelas da proteção dos direitos humanos e da proteção ambiental revelam algumas afinidades que não deveriam passar despercebidas. Ambas testemunham, e precipitam, a erosão gradual do assim chamado domínio reservado dos Estados. O tratamento pelo Estado de seus próprios nacionais torna-se uma questão de interesse internacional. A conservação do meio-ambiente e o controle da poluição tornam-se igualmente uma questão de interesse internacional.³⁴

Se para os direitos humanos o momento de maior relevância ocorreu em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que objetivou delinear uma ordem pública mundial fundada nos valores básicos universais, pode-se afirmar que para o meio ambiente,

31 BOSSELMANN, Klaus. Direitos Humanos, Meio Ambiente e Sustentabilidade. In SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 73.

32 TRINDADE, Antônio Augusto Caçado. *Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993, p. 23.

33 TRINDADE, Antônio Augusto Caçado. *Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993, p. 50.

34 TRINDADE, Antônio Augusto Caçado. *Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993, p. 39.

o marco para a necessária regulamentação se deu a partir de 1972, com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, que culminou no Relatório de Brundtland. Expressão das “primeiras iniciativas internacionais a alertar a opinião pública, pondo em causa os valores apregoados pela sociedade de consumo”,³⁵ a Conferência, ineditamente, apregou o direito humano específico a um meio ambiente saudável, abrangendo a idéia de que os atos de degradação ambiental violariam os preceitos destinados à proteção da vida e da dignidade humana.

Desde então, houve uma multiplicidade de instrumentos internacionais acerca da proteção ambiental, tanto que dois anos após a Declaração de Estocolmo, a Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados das Nações Unidas, no artigo 3º “advertia que a proteção e a preservação do meio ambiente para as gerações presentes e futuras constituíam a responsabilidade de todos os Estados.”³⁶ Posteriormente, em 1992, vinte anos após a proclamação da Declaração de Estocolmo, tomou lugar a Conferência da Organização das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO-92) que consolidou a proteção ao meio ambiente como essencial ao desfrute dos direitos humanos básicos. A Declaração resultante da ECO-92, no seu princípio 1º, seguindo esta tendência, afirma que “os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Eles têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza.”

O próprio Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, apesar de anterior à Declaração de Estocolmo, já evidenciava “a sua receptividade e abertura à tutela ecológica”³⁷ ao abordar, em alguns dos artigos, a vinculação do direito ao meio ambiente como garantia a uma vida humana com dignidade e bem-estar.

35 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional Ambiental Português e da União Européia. In CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2011.

36 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993, p. 43.

37 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental. Estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, p. 48.

Nesta esteira de consagração do direito ao meio ambiente no sistema internacional, destaca-se, ainda a Conferência Mundial sobre os Direitos do Homem, de 1993, que reafirmou o direito ao desenvolvimento dos povos de modo a satisfazer eqüitativamente as necessidades ambientais e de desenvolvimento de gerações presentes e futuras.

Constata-se que a vinculação dos direitos humanos e do direito ao meio ambiente sadio e equilibrado contribui para a “evolução da internacionalização, com a globalização da proteção de ambos direitos referendados”,³⁸ concluindo que não há como se tutelar o direito humano à vida, sem salvaguardar o meio em que a vida se desenvolve.

Bosselmann assegura que os

[...] direitos humanos e o meio ambiente estão inseparavelmente interligados. Sem os direitos humanos, a proteção ambiental não poderia ter um cumprimento eficaz. Da mesma forma, sem a inclusão do meio ambiente, os direitos humanos correriam o perigo de perder sua função central, qual seja, a proteção da vida humana, de seu bem-estar e de sua integridade.³⁹

Como parte de uma globalização da proteção ambiental e dos direitos humanos, Medeiros aponta o “entendimento da interação desses dois direitos como representantes do direito fundamental à vida”,⁴⁰ direito este que deve ser tutelado, diante do quadro de riscos ambientais, para atender ao padrão de dignidade assegurado no plano jurídico. Nas palavras de Caçado Trindade “a luta pela proteção do meio ambiente acaba se identificando em grande parte com a luta pela proteção dos direitos humanos, quando se tem em mente a melhoria das condições de vida.”⁴¹ Comungando deste pensamento, Sarlet e Fensterseifer asseveram que

38 MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *Meio Ambiente: direito e dever fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, p. 46.

39 BOSSELMANN, Klaus. Direitos Humanos, Meio Ambiente e Sustentabilidade. In SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 91.

40 MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *Meio Ambiente: direito e dever fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, p. 45.

41 TRINDADE, Antônio Augusto Caçado. *Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993, p. 24.

[...] a vida é condição elementar para o exercício da dignidade humana, embora essa não se limite àquela, uma vez que a dignidade não se resume a questões existências de natureza meramente biológica ou física, mas exige a proteção da existência humana de forma mais abrangente.⁴²

De fato, percebe-se que o direito ao meio ambiente emergiu de forma definitiva no horizonte jurídico, especialmente no plano internacional, ao ser enquadrado entre os direitos humanos. Desde então, é possível verificar o crescimento de um movimento internacional de preservação e precaução em torno dos recursos ecológicos constatado pela normatização dos padrões ecológicos nas agendas políticas e jurídicas dos Estados. Na comunidade européia, por exemplo, há referência a um esverdear para conceituar o processo de introdução de preocupações ambientais nos tratados internacionais. Esta evolução gradual do processo de ecologização tem como expoente o Ato Único Europeu “que, em 1987, atribui competências ambientais à Comunidade Europeia”⁴³ e o Tratado de Maastricht, de 1992, “que além de criar uma nova organização internacional regional na Europa, a União Européia”⁴⁴, incorporou, no artigo 2º do já existente Tratado de Roma, o desenvolvimento sustentável.

4. A POSITIVAÇÃO DO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL DO MEIO AMBIENTE

Em harmonia com a ordem jurídica internacional, o Brasil além de ter sediado a segunda Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, ato conformador da

42 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado Socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 27

43 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional Ambiental Português e da União Européia. In CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2011, p. 41.

44 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional Ambiental Português e da União Européia. In CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2011, p. 41

Agenda 21, também é signatário de inúmeros⁴⁵ tratados e acordos que objetivam, *prima facie*, a conservação da biodiversidade e o uso racional dos ecossistemas. Tanto a Agenda 21 quanto a Declaração do Rio de Janeiro contém elementos próprios ao direito internacional dos direitos humanos e do direito ambiental, visto que a proteção e o fortalecimento do meio ambiente são questões transfronteiriças e de importância capital que afetam o bem-estar dos povos.⁴⁶

Neste passo, os direitos humanos, indissociáveis do ideal de progresso econômico e social, muitas vezes, passam a ser internalizados pelos sistemas nacionais, como é o caso brasileiro, “seja como princípio predominante de nossas relações internacionais, como está no inciso II do artigo 4º, seja como mandamento expressamente admitido no §2 do artigo 5º, ambos da Constituição de 1988”⁴⁷ criando obrigações legais aos Estados que ratificam os tratados internacionais.

Ao mesmo tempo em que o meio ambiente era consagrado pelo direito internacional dos direitos humanos, a positivação da tutela do meio ambiente também ocorreu no plano constitucional brasileiro. A Carta Constitucional Brasileira, que por excelência sistematiza as normas fundamentais da organização do Estado, demonstrou desvelo com o meio ambiente ao reservar capítulo autônomo (art. 225 da Constituição Federal de 1988) para concretizar o meio ambiente ecologicamente equilibrado como sendo direito de todos, erigindo-o ainda, à condição de bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Isto sem antes impor ao Estado e à coletividade o dever de proteção e preservação, em benefício das presentes e futuras gerações, desse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual.

45 Fernanda Medeiros cita que o Brasil aderiu já em 1946 à Convenção Internacional para a Regulamentação da Pesca da Baleia, em 1985 à Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio, em 1992, à Convenção sobre a Diversidade Biológica, em 1996, à Convenção Interamericana para a proteção das tartarugas marinhas, entre outros. Ver em MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *Meio Ambiente: direito e dever fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, p. 47.

46 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993, p. 43.

47 MOLINARO, Carlos Alberto. *Direito ambiental. Proibição de retrocesso*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007, p. 59.

A Constituição, conforme preceitua Jorge Miranda, “é elemento conformado e elemento conformador de relações sociais, bem como resultado e fator de integração política.”⁴⁸ Desta forma, a Constituição Federal de 1988, ao incorporar valores e opções políticas relacionadas com os direitos fundamentais, inovou, especialmente, ao tratar do direito à proteção ao meio ambiente. Seja porque tal princípio descreve uma indispensável atuação do Estado, positiva ou negativa, seja também porque posiciona a coletividade como responsável e colaboradora em busca da preservação ecológica. Isto é, as normas constitucionais ambientais modificam o substrato normativo que circunda o funcionamento do Estado. Legitimam e facilitam a intervenção estatal, regulatória ou não, em favor do ambiente.⁴⁹

O tratamento jurídico do meio ambiente na atual Constituição demonstra a concepção holística e juridicamente autônoma deste macrobem⁵⁰ elevado ao status de direito fundamental – em sentido formal e material – justificado em razão da “estrutura normativa do tipo constitucional, na medida em que o rol do artigo 5º (sede principal dos direitos e garantias fundamentais) por força do seu §2, não é exaustivo e, por último, “porquanto sendo uma extensão material do direito à vida, garantido no art. 5º, caput, reflexamente, recebe deste as bênçãos e aconchego”⁵¹ na perspectiva de que a garantia da qualidade do meio ambiente é instrumental, pois através dela o que se protege é um valor maior: a qualidade de vida.⁵²

48 MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2009, p. 208.

49 BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. *Meio ambiente e constituição: uma primeira abordagem*. BDJur, Brasília, DF, p. 10. Disponível em <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/8702>>. Acesso em 3 set. 2010.

50 Esta expressão é utilizada pelo doutrinador Leite ao expressar que o artigo 225 da Constituição estabelece uma visão ampla de meio ambiente, não restringindo a realidade ambiental a mero conjunto de bens materiais e também por considerar que o meio ambiente deixa de ser visto com entidades singulares concretas que o compõem, passando a ser concebido como um bem abstrato de valor intrínseco. Ver em LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de Risco e Estado. In CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2011, p. 161.

51 BENJAMIN, Antônio Herman. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. In CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2011, p.122.

52 SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 1995.

Com base nesta dimensão constitucional ecológica, “o processo histórico de afirmação de direitos humanos e fundamentais e da proteção da pessoa resultou na inserção da proteção ambiental no catálogo dos direitos fundamentais.”⁵³ Traços desta nova perspectiva encontram-se na jurisprudência da Suprema Corte brasileira que reconhece que

[...] o direito à integridade do meio ambiente constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas num sentido mais abrangente, à própria coletividade social.⁵⁴

Como expressão do desenvolvimento da terceira fase dos direitos humanos, o meio ambiente, “em razão da sua essencialidade à dignidade da pessoa humana, pilar de todo o sistema internacional de proteção dos direitos humanos”⁵⁵ passa a ser concebido, à luz da perspectiva dos direitos socioambientais, como um direito social, reclamando o engajamento do Estado, de cunho defensivo ou prestacional, de modo a concretizar o caráter vital da qualidade ambiental. De tal sorte que a análise dos direitos humanos e fundamentais do meio ambiente é necessária para “fazer a ligação entre tais direitos e os diferentes modelos de Estado, que representam sucessivas formas históricas da sua concretização.”⁵⁶

O Estado, após superar os ideais impostos pelo liberalismo e a fim de minorar as injustiças e opressões econômicas que se desenvolveram a sombra deste modelo, se incumbiu da tarefa de reestruturar a vida econômica e social desorganizada pela restrição

53 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado Socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.p.29.

54 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança. MS 22. 164-0/SP. Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em 30 out. 1995. Disponível em <www.stf.jus.br>. Acesso em 07 jul. 2011.

55 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental. Estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, p. 37.

56 SILVA, Vasco Pereira da. Verde Direito: o direito fundamental ao ambiente. In DAIBERT, Arlindo (organizador). *Direito Ambiental Comparado*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, p. 21.

dos fins estatais.⁵⁷ Além do que lhe foi imposto, deve ser capaz de conjugar os valores fundamentais que emergem das relações sociais “a fim de promover a tutela da dignidade humana frente aos novos riscos ambientais e insegurança gerados pela sociedade tecnológica contemporânea.”⁵⁸

Desta forma, um novo modelo de Estado emerge – um Estado Socioambiental – agora como promotor de um conjunto de interações econômicas, sociais, culturais e ambientais, resultado da transição dos valores que exaltavam o individualismo e o liberalismo para um sistema de contraposição, de confronto e afronta que agregou uma nova postura “através da qual a fria avaliação econômica dos recursos ambientais perde sua primazia exclusivista e individualista.”⁵⁹ Isto porque, ao se introduzir um viés democrático que pressupõem a ação conjunta do Estado e dos indivíduos, valorizando a manutenção das funções ecológicas, tende-se a promover o exercício da cidadania e a gerenciar a problemática ambiental de modo responsável e comprometido.

Conforme leciona José Afonso da Silva, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um campo que “se revela como social, na medida em que sua concreção importa prestação do Poder Público.”⁶⁰ Além da determinação dos meios de atuação, impõe condutas preservacionistas a quantos possam direta ou indiretamente gerar danos ao meio ambiente.⁶¹ Desta forma, vislumbra-se que a Constituição obriga o Estado a atuar preventivamente, sem, contudo, se desligar das medidas repressivas, ao exigir a recuperação do meio ambiente degradado por atividades regulares, e especialmente ao sujeitar as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente a sanções, sem prejuízo da reparação dos danos causados.

57 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 31ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2008, pp. 786-787.

58 SARLET, Ingo Wolfgang & FENSTERSEIFER, Tiago. Estado Socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 17.

59 BENJAMIN, Antônio Herman. Meio Ambiente e Constituição: uma primeira abordagem. In BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). *Anais do 6º Congresso Internacional de Direito Ambiental*. São Paulo: IMESP, 2002, p.89-101.

60 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 31ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2008, p. 316.

61 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 31ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2008, p. 848.

Importante lembrar que Canotilho aponta que a objetificação do meio ambiente, como tarefa do Estado, ocorreu nos países que promulgaram em suas Cartas Magnas, recentemente, a formalização do meio ambiente, caso no qual se enquadra a Constituição Brasileira.⁶² Trata-se da consideração do meio ambiente como uma tarefa dirigida ao Estado em cooperação com os demais entes públicos e os grupos da sociedade civil, que se traduz em normas-tarefas impositivas no sentido de não estarem no âmbito de disposição do Poder Público decidir se os recursos naturais devem ou não ser defendidos. Isto é, impõem ao legislador e às outras entidades o dever de adotar medidas de atuação positiva ou omissiva adequadas à proteção do ambiente.⁶³

Concomitante à consagração constitucional do meio ambiente como tarefa estatal, o sistema jurídico brasileiro também atribuiu deveres de proteção ao Estado, vinculado a todas as esferas institucionais, impondo limites à “liberdade de conformação e adoção de medidas atinentes à tutela do ambiente.”⁶⁴ O Estado interfere através do seu poder regulador e o seu dever de atuação está adstrito “na medida em que os efeitos fáticos de ações relevantes ao meio ambiente forem suficientemente prognosticáveis e delas resultarem risco inadmissíveis para as futuras gerações.”⁶⁵

Com efeito, tanto a proteção dos direitos humanos fundamentais quanto dos recursos naturais requer

[...] uma intervenção ativa do Estado, que não é requerida pela proteção dos direitos de liberdade, produzindo aquela organização dos serviços públicos de onde nasceu até mesmo uma nova forma do Estado, o Estado Social. Enquanto os direitos de liberdade nascem contra o superpoder do Estado, os direitos sociais exigem, para a sua realização prática, ou seja,

62 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estudos Sobre Direitos Fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p.181.

63 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estudos Sobre Direitos Fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p. 182.

64 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado Socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, p.17.

65 KLOEPFER, Michael. A caminho do Estado Ambiental? A transformação do sistema político e econômico da República Federal da Alemanha através da proteção ambiental especialmente desde a perspectiva da ciência jurídica. In SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 47.

para a passagem da declaração puramente verbal à proteção efetiva, precisamente o contrário, isto é, a ampliação dos poderes do Estado.⁶⁶

Assim, vislumbra-se que o enfrentamento dos problemas ambientais, da erradicação da pobreza, do acesso aos direitos sociais básicos, objetivando o desenvolvimento humano e social de forma sustentável, constitui especial obrigação do Estado concebido por um modelo socioambiental, cumprindo papel ativo e promocional dos direitos humanos fundamentais.

5. O DIREITO AMBIENTAL E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: EM RUMO À SUSTENTABILIDADE

Esta grave crise ambiental, atualmente percebida pela sociedade internacional, é devida a vários fatores, tais como a pressão demográfica, a pobreza, o crescimento excessivo da atividade econômica, os quais contribuem para a degradação dos serviços ambientais, afetando a qualidade de vida. Carson expressa sua visão crítica acerca do fenômeno da degradação dos bens naturais ao ponderar que “a rapidez da mudança e a velocidade com que novas situações se criam acompanham o ritmo impetuoso e insensato do Homem, ao invés de acompanhar o passo deliberado da natureza.”⁶⁷

Isto se deve à adoção do modelo de desenvolvimento capitalista, propagador de estilo de vida desconforme aos meios ecológicos, voltado, tão somente para o aumento do crescimento econômico sem assegurar o acesso equitativo à distribuição da riqueza à população. E os países subdesenvolvidos são os mais diretamente afetados. Suas estruturas econômicas, diferentemente dos países de primeiro mundo, apresentam pouco avanço em termos de inovação tecnológica ou até do próprio sistema econômico, pois nos países mais ricos se concentra apenas 20% da população mundial que se apropriam de 86% do consumo privado, enquanto que os 20% mais pobres da população mundial apropriam menos de 2% do consumo total privado.⁶⁸ Todas estas complexas e imprecisas interações entre

66 BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova Edição, Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 87.

67 CARSON, Rachel. *Primavera Silenciosa*. 2ª ed. São Paulo: Ed. Melhoramentos, 1962, p. 16.

68 Disponível em < <http://www.cefetsp.br/edu/eso/introducaoglob.html> >. Acesso em 10 de ago. 2011.

os fluxos econômicos e os serviços ecossistêmicos, prescindem de atos de ingerência estatal que estabeleçam “condições de estabilidade ecológica e econômica sustentáveis.”⁶⁹

A Conferência Internacional de Direitos Humanos de 1968 já expressava no seu artigo 12 que a “crescente disparidade entre os países economicamente desenvolvidos e os países em desenvolvimento impedia a realização dos direitos humanos na comunidade internacional” e o artigo 13 assegurava que “a consecução de um progresso duradouro na aplicação dos direitos humanos dependia de boas e eficazes políticas nacionais e internacionais de desenvolvimento econômico e social.”

Neste cenário, em 1974, o estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional contribui enormemente para a compreensão do processo de subdesenvolvimento dos países, no sentido de que o subdesenvolvimento passou a ser concebido não só como uma “etapa histórica” pela qual, todos os países que almejavam o crescimento, deveriam passar. Entre os documentos originados desta conferência⁷⁰, está a Declaração sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional que estabeleceu o objetivo da cooperação internacional e reconheceu que “a disparidade entre os países desenvolvidos e os países emergentes continuava aumentando, em um mundo regido por um sistema que favorece a desigualdade.”⁷¹

Desta forma, a caracterização de um direito humano ao desenvolvimento, em 1986, foi pautada a partir da “necessidade do estabelecimento de medidas que garantissem o desenvolvimento econômico e uma justa e equitativa distribuição de riquezas.”⁷²
Cançado Trindade pontua

69 SILVA, Solange Teles da. Desenvolvimento Sustentável e Florestas, Reflexões Iniciais. In PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coord.). *Direito ao Desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora Forum, 2010, p. 397.

70 O Programa de Ação e a Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados denunciavam a forma como os países desenvolvidos conduziam o modelo de produção capitalista que favorecia os países desenvolvidos, ao propiciar a repartição desigual do progresso técnico e do trabalho. Conforme VARELLA, Marcelo Dias. *Direito Internacional Econômico Ambiental*. Editora Del Rey, 2004, p. 14.

71 GÓMEZ ISA, Felipe. *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*. Serie Derechos Humanos, vol. 3, Bilbao, Spain: Universidad de Deusto, 1995, p. 29.

72 SOARES, Inês Virgínia Prado. Direito ao Desenvolvimento e Justiça de Transição – Conexões e Alguns Dilemas. In PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado

[...] à luz da Declaração de 1986, requer-se dos Estados, em particular, que estendam o seu leque de preocupações com o crescimento econômico também à condição precária dos grupos mais vulneráveis da sociedade.⁷³

Assim, é inegável que a comunidade internacional presencia a uma situação de subdesenvolvimento e pobreza que se acrescem aos problemas ambientais e, sem dúvida alguma, supõe a negação da efetivação dos direitos humanos mais fundamentais para a maior parte do gênero humano. No entanto, a vinculação do direito ao desenvolvimento e do direito ao meio ambiente sadio têm emergido no reconhecimento do princípio do desenvolvimento sustentável, pioneiramente abordado no Relatório de Brundtland, o qual estabelece que a promoção do desenvolvimento deve estar orientada para atender as demandas da geração atual sem comprometer a capacidade das futuras gerações de responderem às suas próprias necessidades.

A questão do desenvolvimento sustentável e da qualidade ambiental, também para as futuras gerações, exige “restrições das atividades econômicas, considerando as necessidades da preservação do ecossistema e, assim, uma maior reverência pela natureza e distanciamento da visão antropocêntrica radical.”⁷⁴

O princípio do desenvolvimento sustentável, conforme descreve Marcelo Varella, resulta

[...] da fusão de dois grandes princípios jurídicos: o do direito ao desenvolvimento e o da preservação do meio ambiente. O primeiro é originário do direito internacional econômico, um ramo do direito originado dos movimentos de independência após a Segunda Guerra Mundial. O segundo vem do direito ambiental, trabalhado, sobretudo a partir dos anos 1970.⁷⁵

A jurisprudência brasileira, neste mesmo sentido, reconhece tal mandamento nuclear do sistema jurídico que coaduna o

(coord.). *Direito ao Desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora Forum, 2010, p. 463.

73 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993, p. 179.

74 LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na Sociedade de Risco*. 2ª ed, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 55.

75 VARELLA, Marcelo Dias. *Direito Internacional Econômico Ambiental*. Editora Del Rey, 2004, p. 6.

desenvolvimento humano e social por meio do princípio do desenvolvimento sustentável, que

[...] 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 ecologia⁷⁶

Na verdade, a sociedade se encontra diante de um caso de pura economia: prosperidade e o bem-estar não serão possíveis sem a preservação do acesso aos recursos básicos e serviços ecológicos que sustentam a economia e toda a vida.

Para tanto, a sociedade, a fim de atingir níveis sustentáveis, deve apreender a resistir às provocações do mercado, buscando os possíveis e necessários pontos de contato, circuitos esses que podem cooperar para o desenvolvimento comum dos povos. Com efeito, considera-se como ponto de partida a adoção de um padrão de racionalidade ecológica dos direitos humanos, enquadrado em um contexto de valores coletivos, pondo-se em causa o utilitarismo subjacente em detrimento da racionalidade econômica dos direitos humanos, o qual favorece valores individuais e materiais.⁷⁷ Molinaro⁷⁸ corrobora da compreensão de que a sociedade necessita estar sedimentada em uma ética dos direitos humanos que seja capaz de substituir o ideal materialista que hoje domina o sistema econômico.

O desafio político está em demonstrar que esta não é uma “verdade inconveniente”⁷⁹ para ser resistida, mas uma questão crítica que exige uma ação corajosa do auto-interesse direto de

76 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 3540 MC/DF*. Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em 01 set. 2005. Disponível em <www.stf.jus.br>. Acesso em 12 ago. 2010.

77 BOSSELMANN, Klaus. Direitos Humanos, Meio Ambiente e Sustentabilidade. In SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 74.

78 MOLINARO, Carlos Alberto. Medio ambiente, flujos económicos socioambientales y huella ecológica: injusticia, humillación y diferencia. In Miguel Ángel Preno Linera; Ingo Wolfgang Sarlet. (Org.). *Los Derechos Sociales como Instrumento de Emancipación*. 1ª ed. Pamplona/Espanha: Editorial Aranzadi SA, 2010, v. 01, pp. 169-190.

79 Global Footprint Network. *Ecological Footprint Atlas 2009*. Global Footprint network, research and standards department, published in November 2009, Oakland, California, United States of America, p. 5. Disponível em <<http://www.footprintnetwork.org>>. Acesso em 04 de novembro de 2010.

nações. Assim, a comunidade internacional, como um todo, assume a obrigação de proporcionar o desenvolvimento sustentável como “um meio de quebrar este ciclo de pobreza e degradação ambiental, e de fortalecer as capacidades dos países em desenvolvimento para a proteção ambiental.”⁸⁰

Salienta-se que uma definição completa de desenvolvimento econômico envolve, além da melhoria de indicadores econômicos e sociais, a questão da preservação do meio ambiente, pois com o tempo, o crescimento econômico tende a esgotar os recursos produtivos escassos através de sua utilização indiscriminada. É prova disto os índices sociais e ambientais desfavoráveis dos países em desenvolvimento, quando comparados com os mesmos índices dos países de primeiro mundo. José Afonso da Silva oportunamente averba que o “desenvolvimento econômico consiste 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.”⁸¹

O propósito que embasa a consecução para um meio ambiente preservado junto com o crescimento econômico também agrega a consolidação da solidariedade internacional. Os povos componentes das Nações Unidas se declararam dispostos a “promover o progresso econômico e a elevar o nível de vida dentro de um conceito mais amplo de liberdade, vislumbrando um mecanismo internacional para promover o progresso socioeconômico de todos os povos.”⁸² Ademais, Sarlet e Fensterseifer incluem a “proteção ambiental no rol dos direitos fundamentais do ser humano”⁸³ por estar alinhada ao ideal constitucional da solidariedade entendida como a expressão da “necessidade fundamental de coexistência (e cooperação) do ser

80 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993, p. 166.

81 SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 1995, *passim*.

82 GÓMEZ ISA, Felipe. *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*. Serie Derechos Humanos, vol. 3, Bilbao, Spain: Universidad de Deusto, 1995, p. 20.

83 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado Socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 35.

humano em um meio social”⁸⁴ e, sob o viés internacional, “projeta-se também em face dos habitantes de outras nações, das futuras gerações.”⁸⁵

Se não pensada dentro do viés de promoção de sustentabilidade, as atividades econômicas e os modelos de consumo exacerbados serão taxados de obstáculos para o desenvolvimento sustentável. Isto é, tanto sob o viés da limitação dos recursos naturais, quanto pelo da degradação ambiental, a persistência no crescimento econômico fundamentado nos ideais individualistas não é mais uma opção para a sociedade. Isso conduz à compreensão de que “a ambição de ampliar a produtividade não se coaduna com a diversidade da natureza e com seu processo de regeneração, seja em uma visão ecocêntrica, seja em uma visão antropocêntrica.”⁸⁶

Ao contrário dos economistas, cujos modelos não fornecem nenhuma barreira ao crescimento econômico, os ecologistas estão acostumados com a idéia de limites.⁸⁷ Dentro da perspectiva ecológica, a sustentabilidade compreende o estabelecimento de limites nos níveis do consumo e da pressão demográfica populacional. O homem deve proteger o meio ambiente não só para tutelar a capacidade de aproveitamento deste, a fim de satisfazer necessidades individuais, sob uma visão antropocêntrica, como criaturas consumidoras. Deve, também, pensar na capacidade funcional do patrimônio natural, para se manter o equilíbrio ecológico, independente do benefício direto e instantâneo que advenha ao homem.⁸⁸

84 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental. Estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, p. 45.

85 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental. Estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, p. 45.

86 FARIAS, Paulo José Leite. A Dimensão Econômica do Meio Ambiente. A riqueza dos recursos naturais como direito do homem presente e futuro. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 45 n. 180 out./dez. 2008, p. 129.

87 HARRIS, Jonathan M. *Basic Principles of Sustainable Development*. Global Development and Environment Institute. Working Paper 2000-2004. Tufts University. June 2000, p. 11. Disponível em <http://notendur.hi.is/~bdavids/UAU101/Readings/Harris_2000_Sustainable_development.pdf>. Acesso em 30 jul. 2010.

88 LEITE, José Rubens Morato Leite; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na Sociedade de Risco*. 2. Ed, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 57.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do reconhecimento do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado (direito humano na ordem internacional e fundamental na ordem local) decorre imediata incidência sobre as relações humanas e constitui um passo importante no processo de sua efetivação, de tal forma que a humanidade não só se identifique como parte integrante da natureza, mas como titular de deveres em conjunto com o poder estatal.

A consideração do meio ambiente como direito do homem, fruto da consciência ecológica de percepção e proporção global, revela uma nova postura que a comunidade precisa adotar perante os desafios impostos pela ordem econômica nacional e internacional, pois as preocupações com a proteção e sustentabilidade ambiental devem ser integradas com as necessidades decorrentes de um padrão de vida humana digna. Desta feita, os problemas ambientais demarcados por sua dimensão coletiva implicam, ademais, a assunção de novas tarefas por parte dos poderes estatais de modo a assegurar a efetivação do direito humano e fundamental à qualidade de vida. Um Estado Socioambiental e Democrático de Direito, alicerçado no compromisso com o desenvolvimento sustentável, deve então apontar para a promoção do progresso cultural e socioeconômico dos povos, em sua integralidade, pois a contaminação não obedece a fronteiras geográficas, garantindo a distribuição equitativa e eficaz dos recursos naturais, desde que seu norte esteja fixado na maximização da tutela ambiental, que leve em conta uma simetria entre a apropriação desses recursos. Identifica-se que o ideal da sustentabilidade possivelmente poderá ser conseguido mediante a atuação proativa e reguladora do Estado, impondo os procedimentos e as medidas que tenham por objeto a proteção dos recursos naturais (renováveis e não renováveis) e aliada ao efetivo assecuramento dos direitos do homem.

Assim, enfrentar os desafios que permeiam a ponderada harmonia entre as relações sociais dos seres humanos e a natureza representa um fator preponderante para a consagração do direito humano ao meio ambiente, contribuindo para o bem-estar da coletividade em todas as dimensões do seu entorno.

7. REFERÊNCIAS

BENJAMIN, Antônio Herman. Meio Ambiente e Constituição: uma primeira abordagem. In BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). *Anais do 6º Congresso Internacional de Direito Ambiental*. São Paulo: IMESP, 2002, pp. 89-101.

BENJAMIN, Antônio Herman. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. In CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2011.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova Edição, Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOSELTMANN, Klaus. Direitos Humanos, Meio Ambiente e Sustentabilidade. In SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estudos Sobre Direitos Fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional Ambiental Português e da União Européia. In CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2011.

CARSON, Rachel. *Primavera Silenciosa*. 2ª ed. São Paulo: Ed. Melhoramentos, 1962.

FARIAS, Paulo José Leite. A Dimensão Econômica do Meio Ambiente. A riqueza dos recursos naturais como direito do homem presente e futuro. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 45 n. 180 out./dez. 2008.

FLORES, Joaquín Herrera. Cultura y Derechos Humanos: La Construcción de los Espacios Culturales. In MARTÍNEZ, Alejandro Rosillo [et al.]. *Teoría Crítica dos Direitos Humanos no Século XXI*. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2008.

FLORES, Joaquín Herrera. Los Derechos Humanos em el Contexto de la Globalización: Tres Precisiones Conceptuales. In RUBIO, David Sánchez et al (organizadores). *Direitos Humanos e Globalização*:

fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

Global Footprint Network. *Ecological Footprint Atlas 2009*. Global Footprint network, research and standards department, published in November 2009, Oakland, California, United States of America, p. 5. Disponível em <<http://www.footprintnetwork.org>>. Acesso em 04 de novembro de 2010.

GÓMEZ ISA, Felipe. El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional. *Serie Derechos Humanos*, vol. 3, Bilbao, Spain: Universidad de Deusto, 1995, p. 20.

HARRIS, Jonathan M. *Basic Principles of Sustainable Development*. Global Development and Environment Institute. Working Paper 2000-2004. Tufts University. June 2000, p. 11. Disponível em <http://notendur.hi.is/~bdavids/UAU101/Readings/Harris_2000_Sustainable_development.pdf>. Acesso em 30 jul. 2010.

KLOEPFER, Michael. A caminho do Estado Ambiental? A transformação do sistema político e econômico da República Federal da Alemanha através da proteção ambiental especialmente desde a perspectiva da ciência jurídica. In SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos. Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

LEITE, José Rubens Morato Leite; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na Sociedade de Risco*. 2ª ed, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *Meio Ambiente: direito e dever fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2009.

MOLINARO, Carlos Alberto. *Direito Ambiental. Proibição de retrocesso*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

MOLINARO, Carlos Alberto. Medio ambiente, flujos económicos socioambientales y huella ecológica: injusticia, humillación y diferencia. In Miguel Ángel Preno Linera; Ingo Wolfgang Sarlet.

(org.). *Los Derechos Sociales como Instrumento de Emancipación*. 1ª ed. Pamplona/Espanha: Editorial Aranzadi SA, 2010, v. 01, pp. 169-190.

PIOVESAN, Flávia. Direito ao Desenvolvimento – Desafios Contemporâneos. In PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coord.). *Direito ao Desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora Forum, 2010.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 11ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2010.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos: desafios na ordem internacional contemporânea. In PIOVESAN, Flávia (coord.). *Direitos Humanos*. vol.I, Curitiba: Juruá, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009, p. 32.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental. Estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, p. 45.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado Socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 31ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 1995.

SILVA, Solange Teles da. Desenvolvimento Sustentável e Florestas, Reflexões Iniciais. In PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coord.). *Direito ao Desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora Forum, 2010.

SILVA, Vasco Pereira da. Verde Direito: o direito fundamental ao ambiente. In DAIBERT, Arlindo (organizador). *Direito Ambiental Comparado*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

SOARES, Inês Virgínia Prado. Direito ao Desenvolvimento e Justiça de Transição – Conexões e Alguns Dilemas. In PIOVESAN, Flávia;

SOARES, Inês Virgínia Prado (coord.). *Direito ao Desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora Forum, 2010.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *O direito internacional em um mundo em transformação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

VARELLA, Marcelo Dias. *Direito Internacional Econômico Ambiental*. Editora Del Rey, 2004.

DIREITO AO MEIO AMBIENTE E QUALIDADE DE VIDA: REFLEXÕES PARA UMA SOCIEDADE HUMANA E ECOLOGICAMENTE VIÁVEL

Rafaela Luiza Pontalti Giongo

Mestre em Direito Público na linha de pesquisa Sociedade, Novos Direitos e Transnacionalização do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS; Especialista em Direito Sanitário na Escola de Saúde Pública do Estado do Rio Grande do Sul; Assessora de Juiz no 1º Juizado da 5ª Vara Cível da Comarca de Caxias do Sul/RS.

1. INTRODUÇÃO

Esta abordagem propõe uma análise do direito ao meio ambiente e qualidade de vida como um direito de terceira geração¹, pertencente aos direitos humanos, e do meio ambiente ecologicamente equilibrado, como um direito fundamental indissociável à qualidade de vida. Não se pode falar em vida saudável sem a existência de um meio ambiente ecologicamente sadio.

Inserir-se a reflexão de uma consciência ético-social no que tange à degradação do meio ambiente em que se vive, como forma de não violação aos direitos humanos. A emergência dos perigos ecológicos, caracteristicamente novos e problemáticos, antecipa a ameaça de

1 Adota-se nesse estudo o uso da terminologia “gerações”, embora se saiba que esta catalogação é criticada na doutrina como, por exemplo, SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 8ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 54: “é de se ressaltarem as fundadas críticas que vêm sendo dirigidas contra o próprio termo ‘gerações’ por parte da doutrina alienígena e nacional. Com efeito, não há como negar que o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementariedade, 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 [...]. Ressalte-se, todavia, que a discordância reside essencialmente na esfera terminológica, havendo, em princípio, consenso no que diz com o conteúdo das respectivas dimensões e ‘gerações’ de direitos”.

autodestruição da sociedade e conduz à urgente necessidade de reação a essa agressão.

É neste contexto que a efetivação dos direitos humanos assume real importância, impulsionando à reflexão e a reconstrução de certos conceitos havidos como consolidados. Apresenta-se, para tanto, algumas considerações fundamentais para a construção de uma sociedade ecológica e humanamente sadia.

Num primeiro momento, far-se-á a análise das principais características da sociedade contemporânea e dos seus indivíduos, contextualizando-se o direito ao meio ambiente e qualidade de vida nesse conjunto, para posteriormente chegar-se a uma proposição conciliadora através de uma racionalidade ética fundada na alteridade, na tentativa de busca de um futuro ético-ecológico não violador dos direitos humanos.

Sumarizar um quadro do que se considera serem as condições de possibilidade de frear a degradação do meio ambiente e (re)construir a consciência ética através de uma nova racionalidade, é a proposição do presente artigo.

2 DAS GERAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS AO DIREITO AO MEIO AMBIENTE E QUALIDADE DE VIDA

2.1 Características do indivíduo e da sociedade contemporânea

Ao adentrar-se no tratamento das gerações de direitos humanos e o lugar que o direito ao meio ambiente e qualidade de vida² ocupa nessas, imprescindível iniciar-se a abordagem com uma breve análise das características do indivíduo e da sociedade contemporânea, como forma de ilustrar-se o contexto atual em busca de sua efetivação.

Não se pode olvidar que a sociedade contemporânea é marcada pela sua complexidade. Nesse sentido, Junges (2004) afirma que do total equilíbrio e dependência do ser humano com a natureza no período paleolítico, passou-se a um gradativo distanciamento

2 Adota-se no presente trabalho o uso da terminologia de Ingo Wolfgang Sarlet (2007, p. 58) no tocante à expressão *direito ao meio ambiente e qualidade de vida*, uma vez que em sua obra *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 8ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, não há distinção entre direito ao meio ambiente e direito à qualidade de vida como direitos fundamentais de terceira geração, mas sim, *direito ao meio ambiente e qualidade de vida* como um dentre os direitos fundamentais de terceira geração.

iniciado com a revolução agrícola no neolítico, chegando-se ao seu auge na Revolução Industrial, inaugurada no século XVIII.

Do gerenciamento e domesticação dos processos naturais, para defender-se da inclemência da natureza e construir um habitat humano em harmonia com o sistema natural, passou-se ao total controle e domínio sobre os recursos naturais, através do desenvolvimento do método científico e difusão das tecnologias, dando origem à civilização industrial.

Nessa linha de pensamento é lição de Junges (2004, p. 55):

É inegável que a industrialização melhorou significativamente a vida dos seres humanos, mas provocou igualmente efeitos desastrosos, que agora ameaçam aqueles que ela própria procurou beneficiar. As consequências negativas não são fruto da própria ciência e técnica, mas da falta de uma cultura mais sistêmica do ambiente e de um igualitarismo em relação aos seres vivos presentes nas civilizações rurais.

Nesse diapasão, a civilização industrial provocou alterações na sociedade. Tais transformações podem ser expressas por meio da acentuação do dualismo ser humano e natureza; da exploração dos recursos naturais para atender às crescentes necessidades humanas; do desenvolvimento de tecnologias com impacto sobre o ambiente; do uso e exploração de novas fontes de energia; e através do aumento exponencial da população e da complexidade dos sistemas sociais pelo surgimento de classes sociais e pelo desaparecimento de modos alternativos de vida devido à massificação cultural (JUNGES, 2004).

Do mesmo modo, hodiernamente, fala-se em uma sociedade regida pela velocidade, pela aceleração e pelo tempo curto. Detectada com clareza pelos pensadores no final da metade do século XIX, a aceleração do tempo atinge o ser humano, sua sociedade e suas organizações (GAUER, 2004).

A transformação da estrutura social se deu em razão da aceleração, crescimento súbito e intensa velocidade, que resultou na alteração do seu ritmo, cortando ligações entre as várias partes de uma organização, desmantelando-a no tempo e no espaço. No plano do mundo dos fatos assiste-se o progresso veloz da tecnologia desacompanhado da aferição de sua potencialidade lesiva.

A velocidade das informações leva ao paradoxo do tempo/espaço do conhecimento: a realidade material da terra retrai-se sobre

si mesma, porque as tecnologias reduzem os intervalos espaço-temporais entre operações, enquanto a realidade psicológica e tecnológica expande-se, face o acesso a estruturas de informações atômicas e subatômicas, planetárias e galácticas (KERCKHOVE, 1997).

Nesse sentido, a globalização, como fator contribuinte para a aceleração do tempo, que, dentre outros, trouxe a velocidade do tempo da informação, aproximando pessoas, facilitando a comunicação, impôs a “ditadura do instantâneo” (GAUER, 2004). Dessa forma, destaca-se:

O fenômeno da globalização, como é experimentado hoje, significa um deslocamento de proeminência no princípio primário da diferenciação diretriz: um deslocamento da diferenciação territorial para a funcional em nível mundial. Esta diferenciação funcional, que toma lugar na sociedade contemporânea, ocasiona a autonomização de processos comunicacionais em dimensão global, com a fragmentação da sociedade em dimensões comunicativas altamente dinâmicas, complexas e que, como condição de sua operacionalidade, envolvem conhecimentos e tecnologias altamente desenvolvidas e específicas (TEUBNER, 2003, p. 22).

A velocidade, desse modo, torna-se a alavanca do mundo moderno, ao passo que o controle do tempo é remetido a uma análise sobre o poder (VIRILIO, 1993). A acelerada velocidade do tempo da informação foi transportada para o tempo do lazer, dos relacionamentos e dos acontecimentos rotineiros dos indivíduos, submetendo-os permanentemente a uma tensão temporal. Como consequência, vive-se uma perspectiva extremamente imediatista, típica da sociedade contemporânea, e que conduz a um individualismo exacerbado.

A dinâmica social impõe ao indivíduo uma busca constante pela felicidade e pelo desejo, sem qualquer ideal de abnegação. O ser humano é instado a procurar a satisfação de forma imediata, ou pelo menos, em curto prazo. Uma delonga na obtenção destes ideais traz sofrimentos insuportáveis, pois todos estão inseridos na lógica da aceleração do tempo, ou, como aduz Gauer (2004), na “ditadura do instantâneo”.

Do mesmo modo, a sociedade passa a ser movida por necessidades prementes e prazeres imediatos e, ao indivíduo impende

economizar tempo. Valores mercadológicos, competitividade acirrada, desvalorização das relações interpessoais em prol das relações *on-line*, são traços de uma veloz realidade que se sobrepõe às relações intersubjetivas e aos valores éticos de humanização, respeito e solidariedade, o que influencia de forma direta a promoção da qualidade de vida.

Referidas alterações são cada vez mais profundas e se aplicam tanto à maneira como as pessoas se relacionam quanto à forma como produzem. Exemplos não faltam. Segundo Virilio (2001, p. 128), “em 1990 a Internet nem sequer existia em termos sociais. Hoje, conecta quase um bilhão de pessoas no mundo”. Fala-se na possibilidade de uma tirania tecnocientífica inigualável, capaz de controlar, ao mesmo tempo, o corpo humano, o corpo social e o planeta. A cibernética está em condições de criar uma tirania, diante da qual o nazismo não passaria de uma antecipação artesanal (VIRILIO, 2001).

Gauer (2004, p. 12) infere que vivemos em uma sociedade pós-moralista, liberta da ética de sacrifícios, que estimula os desejos e a felicidade (individual), bem como o consumismo. A sociedade é conduzida, dessa forma, pelo individualismo desregrado, ilimitado, desestruturado e sem futuro.

Não se sabe mais lidar com a recusa e com a demora, pois todos estão inseridos na urgência da satisfação de seus próprios desejos. E é esta perspectiva imediatista, de quem não conhece a renúncia, da “ideologia de renunciar a renúncia” que entra em conflito com o Direito, corolário de limites e imposições de renúncia (GAUER, 2004).

Frente a essa realidade, questiona-se: como pensar a promoção do ser humano e dos direitos humanos no desvario deste fim de século? Para tanto, abordar-se-á a seguir o direito ao meio ambiente e qualidade de vida, como um dos direitos humanos de terceira geração, na busca de uma sociedade humanitária e ecologicamente viável.

2.2 Gerações de direitos: meio ambiente e qualidade de vida como um direito humano de terceira geração

Desde seu reconhecimento nas primeiras Constituições, os direitos fundamentais³ passaram por diversas transformações,

3 Conforme Sarlet (2007, pp. 35-6), em que pese sejam ambos os termos (direitos humanos e direitos fundamentais) comumente utilizados como sinônimos, a explicação corriqueira e, diga-se de passagem, procedente para a distinção é “de que o termo ‘direitos fundamentais’ se aplica para aqueles direitos do ser

tanto no que diz ao seu conteúdo, quanto no que concerne à sua titularidade, eficácia e efetivação. Costuma-se, neste contexto marcado pela autêntica mutação histórica experimentada pelos direitos fundamentais, falar da existência de três gerações de direitos, havendo, inclusive, quem defenda a existência de uma quarta geração (SARLET, 2007).

Nesse sentido, a mutação histórica dos direitos humanos tem determinado o aparecimento de sucessivas “gerações” de direitos. Os direitos humanos como categorias históricas, que tão somente podem predicar-se com sentido em contextos temporalmente determinados, nascem com a modernidade no seio da atmosfera iluminista que inspirou as revoluções burguesas do século XVIII. Bobbio (1992), por sua vez, reconhece que os chamados direitos humanos são fruto de uma construção histórica do desenvolvimento da sociedade, que surgem gradativamente, a partir do próprio desenvolvimento e complexificação das relações humanas.

Este contexto genético confere aos direitos humanos perfis ideológicos definidos, e os mesmos surgem, como é notório, com unidade individualista e como liberdades individuais que configuram a primeira fase da geração dos direitos humanos (PÉREZ LUÑO, 1991). Os direitos humanos de primeira geração são marcados pelo cunho individualista, surgindo e afirmando-se como direitos do indivíduo frente ao Estado, mais especificamente como direitos de defesa, demarcando uma zona de não intervenção do Estado e uma esfera de autonomia individual em face de seu poder (SARLET, 2007).

Segundo Sarlet (2007, p. 56), os direitos humanos de primeira geração, são, por esse motivo,

Apresentados como direitos de cunho ‘negativo’, uma vez que dirigidos a uma abstenção, e não a uma conduta positiva por parte dos poderes públicos, sendo, nesse sentido, ‘direitos de resistência ou de oposição perante o Estado’. Assumem particular relevo no rol desses direitos, especialmente pela sua notória inspiração jusnaturalista, os direitos à vida, à

humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão ‘direitos humanos’ guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional)”.

liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei. São, posteriormente, complementados por um leque de liberdades incluindo as assim denominadas liberdades de expressão coletiva (liberdades de expressão, imprensa, manifestação, reunião, associação, etc.) e pelos direitos de participação política, tais como o direito de voto e a capacidade eleitoral passiva, revelando, de tal sorte, a íntima correlação entre os direitos fundamentais e a democracia. Também o direito de igualdade, entendido como igualdade formal (perante a lei) e algumas garantias processuais (devido processo legal, *habeas corpus*, direito de petição) se enquadram nesta categoria.

Nesse sentido, dita matriz ideológica individualista surtirá em um amplo processo de erosão e impugnação das lutas sociais do século XIX. Igualmente, o impacto da industrialização e os graves problemas sociais e econômicos que a acompanharam, as doutrinas socialistas e a constatação de que a consagração formal da liberdade e igualdade não gerava a garantia do seu efetivo gozo acabaram, já no decorrer do século XIX, gerando amplos movimentos reivindicatórios e o reconhecimento progressivo de direitos, atribuindo ao Estado comportamento ativo na realização da justiça social (SARLET, 2007).

Conforme Pérez Luño (1991, p. 205),

Esses movimentos reivindicatórios evidenciaram a necessidade de completar o catálogo dos direitos e liberdades de primeira geração com uma segunda geração de direitos: os direitos econômicos, sociais e culturais. Esses direitos alcançam sua consagração jurídica e política na sustentação do Estado liberal de Direito pelo Estado social de Direito.

A segunda geração de direitos caracteriza-se, ainda hoje, por outorgar ao indivíduo direito a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, etc., revelando uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas (SARLET, 2007). Nessa linha, ainda na esfera dos direitos de segunda geração, há que se atentar para a circunstância de que estes não englobam apenas direitos de cunho positivo,

Mas também as assim denominadas 'liberdades sociais', do que dão conta os exemplos da liberdade de sindicalização, do direito de greve, bem como do reconhecimento de direitos fundamentais aos trabalhadores, tais como o direito a férias

e ao repouso semanal remunerado, a garantia de um salário mínimo, a limitação da jornada de trabalho, apenas para citar alguns dos mais representativos (SARLET, 2007, p. 57).

A distinção, e não necessariamente oposição, entre ambas as gerações de direitos se faz patente quando se examina que enquanto na primeira geração os direitos humanos vêm considerados como direitos de defesa das liberdades do indivíduo, que exigem a auto-limitação e a não-ingerência dos poderes públicos na esfera privada, tutelando-se por sua mera atitude passiva e de vigilância nos limites de polícia administrativa; a segunda geração corresponde aos direitos econômicos, sociais e culturais, traduzidos em direitos de participação que requerem uma política ativa do poderes públicos encaminhada a garantir seu exercício, e se realizam através de técnicas jurídicas de prestações dos serviços públicos (PÉREZ LUÑO, 1991).

A estratégia reivindicativa dos direitos humanos apresenta-se hoje com linhas inequivocamente relevantes ao se debater sobre temas tais como o direito à paz, os direitos dos consumidores, o direito à qualidade de vida e o direito à liberdade de informática. Com base nisso, abre-se caminho com intensidade crescente para a convicção de que nos encontramos ante uma terceira geração de direitos humanos, complementadora das fases anteriores referentes às liberdades individuais e aos direitos econômicos, sociais e culturais.

Desse modo, Pérez Luño (1991) aduz que os direitos e liberdades de terceira geração se apresentam como uma resposta aos fenômenos da denominada “contaminação das liberdades”, devido à erosão e à degradação que afligem os direitos fundamentais frente a determinados usos de novas tecnologias. Sarlet (2007, p. 58) leciona que os direitos humanos de terceira geração, também denominados de direitos de fraternidade ou de solidariedade, “trazem como nota distintiva o fato de se desprenderem, em princípio, da figura do homem-indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos (família, povo, nação), e caracterizando-se, consequentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa”.

Dentre os direitos humanos de terceira geração consensualmente mais citados, cumpre referir os direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, *ao meio ambiente e qualidade de vida*, bem como o direito à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural e o direito de comunicação (SARLET, 2007).

Nessa linha, Sarlet (2007, p. 58) demonstra que a nota distintiva destes direitos de terceira geração “reside basicamente na sua titularidade coletiva, muitas vezes indefinida e indeterminável, o que se revela, a título de exemplo, especialmente no direito ao meio ambiente e qualidade de vida, o qual, em que pese ficar preservada sua dimensão individual, reclama novas técnicas de garantia e proteção”.

É de se referir a tendência de reconhecer a existência de uma quarta geração de direitos fundamentais, que, no entanto, ainda aguarda a sua consagração na esfera do direito internacional e das ordens constitucionais internas (SARLET, 2007). Nesse sentido, há que se destacar o entendimento de Bonavides, trazido por Sarlet (2007, p. 60), que se posiciona favoravelmente ao reconhecimento da existência de uma quarta geração direitos,

Sustentando que esta é o resultado da globalização dos direitos fundamentais, no sentido de uma universalização no plano institucional, que corresponde, na sua opinião, à derradeira fase de institucionalização do Estado Social. Para o ilustre constitucionalista cearense, esta quarta dimensão é composta pelos direitos à democracia (no caso a democracia direta) e à informação, assim como pelo direito ao pluralismo.

Bobbio (1992) fala na quarta geração de direitos do homem, como aquela referente aos efeitos da pesquisa biológica, que permitirá manipulações do patrimônio genético de cada indivíduo, a mudança de sexo, entre outros. Nessa quarta geração também ainda estariam os direitos à democracia, à informação, assim como o direito ao pluralismo. O encadeamento sucessivo destas diversas gerações de direitos humanos demonstra uma sofisticação dos direitos naturais, oriundos do mais singelo: o direito à vida (ENGELMANN, 2009).

Destarte, não obstante a já relevada dimensão coletiva e difusa de parte dos novos direitos de terceira e quarta geração, resta, de regra, preservado seu cunho individual, uma vez que o objeto último em todos os casos referidos é sempre a proteção da vida, da liberdade, da igualdade e da dignidade da pessoa humana, o que pode ser bem exemplificado pelo direito ao meio ambiente. Este, em que pese a habitual presença do interesse coletivo ou difuso, não deixa de objetivar a proteção da vida e da qualidade de vida do homem em sua individualidade (SARLET, 2008).

Nesse diapasão, no curso desses últimos anos poucas questões têm suscitado tão ampla e heterogênea inquietude como a que

se refere às relações do homem com o meio ambiental em que se encontra imerso, e que condiciona sua existência. Na plurissecular tensão entre natureza e sociedade verifica-se expressas contradições quando as novas tecnologias coincidem com o domínio e a exploração sem limites da natureza, como forma mais significativa do desenvolvimento (PÉREZ LUÑO, 1991).

Os resultados de tal execução constituem, hodiernamente, motivo de preocupação cotidiana. A exploração acelerada das fontes de energia, assim como a contaminação e degradação do meio ambiente, tem pontual repercussão no habitat humano e no próprio equilíbrio psicossomático dos indivíduos.

Presentes circunstâncias têm feito surgir nos ambientes mais sensibilizados por esta problemática, o temor de que a humanidade possa estar destinada ao suicídio coletivo, devido ao progresso técnico irresponsável desencadeado nas forças da natureza, sem condições de controle. Portanto, é nesse contexto que se deve situar a crescente difusão da inquietude ecológica.

Dessa forma, a ecologia representa, em suma, o marco global para um renovado enfoque das relações entre o homem e seu entorno, que redundará em uma utilização racional dos recursos energéticos e na substituição do crescimento desenfreado, em termos puramente quantitativos, pelo uso equilibrado da natureza, possibilitando a qualidade de vida.

A imediata incidência do ambiente na existência humana, a contribuição decisiva ao seu desenvolvimento e a sua possibilidade, é o que justifica a sua inclusão no estatuto dos direitos fundamentais. Assim, importante destacar-se nessa conjuntura, a relevância do meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental e indissociável à qualidade de vida.

3. O MEIO AMBIENTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL E ESSENCIAL À QUALIDADE DE VIDA

3.1. Do meio ambiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

A integração do homem com o ambiente é fator imprescindível à saúde e à segurança de todos. Pode-se dizer que a evolução e o crescimento da produção em grande escala, o uso contínuo de máquinas, emprego de novas e modernas técnicas, elementos

químicos e a presença de agentes nocivos à saúde, são, atualmente, apenas alguns dos fatores que influenciam e alteram o habitat no mundo moderno.

Rocha (1997, p. 23) ensina que “o termo *meio ambiente* deriva do latim *ambiens* e *entis*, podendo ser entendido como aquilo que rodeia”. Em verdade, a expressão “meio ambiente” constitui um pleonasma, pois meio e ambiente possuem um mesmo significado: lugar, recinto, espaço onde se desenvolvem as atividades humanas e a vida dos animais e vegetais. Porém, trata-se de expressão consagrada, inclusive constitucionalmente, razão pela qual se permanecerá com ela neste estudo.

Sobre o mesmo tema, Rocha (1997, p. 24) sustenta que o meio ambiente, academicamente, tem sido compreendido como o

conjunto, em um dado momento, dos agentes físicos, químicos, biológicos, e dos fatores sociais susceptíveis de terem efeito direto ou indireto, imediato ou a termo, sobre os seres vivos e as atividades humanas; A soma das condições externas e influências que afetam a vida, o desenvolvimento e, em última análise, a sobrevivência de um organismo; O ambiente físico-natural e suas sucessivas transformações artificiais, assim como seu desdobramento espacial; [...] todos os fatores [...] que atuam sobre um indivíduo, uma população ou uma comunidade.

Em sede legal, o conceito de meio ambiente é dado pelo inciso I do artigo 3º da Lei número 6.938/81⁴, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, como “um conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Consagrou-se definitivamente a terminologia quando em 1988 a Constituição Federal brasileira se referiu em diversos dispositivos ao meio ambiente, recepcionando e atribuindo a este o sentido mais abrangente possível. Em face disso, a doutrina brasileira de Direito Ambiental passou, com fundamentação constitucional, a dar ao meio ambiente o maior número de aspectos e elementos envolvidos (FIORILLO, 2003).

4 BRASIL. Lei N.º 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

Nessa linha, o atual ordenamento constitucional, refletindo as preocupações da sociedade internacional com a viabilidade de vida no planeta, alçou o meio ambiente, enquanto bem essencial à sadia qualidade de vida, a direito fundamental, tanto para as presentes como para as futuras gerações⁵, nos termos de seu artigo 225⁶, *caput*, que assim dispõe: “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”.

Padilha (2002, p. 21), após firmar seu entendimento sobre a natureza abrangente e interdisciplinar do conceito de meio ambiente, afirma que:

[...] o conceito de meio ambiente é amplíssimo, na exata medida em que se associa à expressão “sadia qualidade de vida”. Trata-se, pois, de um conceito jurídico indeterminado, que, propositadamente colocado pelo legislador, visa criar um espaço positivo de incidência da norma, ou seja, ao revés, se houvesse uma definição precisa do que seja meio ambiente, numerosas situações, que normalmente seriam inseridas na órbita do conceito atual de meio ambiente, poderiam deixar de sê-lo, pela eventual criação de um espaço negativo inerente a qualquer definição.

Com base nessa compreensão holística, Silva (2003, p. 19) conceitua meio ambiente como a “interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”. Migliari (2001, p. 24) repete a definição com a única diferença de destacar expressamente o elemento trabalhista – com que, aliás, concorda a maioria dos estudiosos do assunto – ao dizer que meio ambiente é

5 Importante referir a reflexão de Faria Costa (2005, p. 41) trazida por Engelmann (2009, p. 21) acerca do uso da expressão *futuras gerações*: “dentro desse contexto, apresenta-se a chamada ‘ética da continuidade’, construída numa análise quase contraditória: por um lado, se acreditamos na dignidade dos homens e mulheres que nos antecederam, somos responsáveis perante os homens futuros. Por outro lado, no entanto, ‘não somos responsáveis pelas gerações futuras. Somos responsáveis pelos homens e mulheres reais, concretos, que o futuro há de trazer dentro dessa categoria formal a que chamamos gerações’ ”.

6 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 29ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

A integração e a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais, culturais e do trabalho que propiciem o desenvolvimento equilibrado de todas as formas, sem exceções. Logo, não haverá um ambiente sadio quando não se elevar, ao mais alto grau de excelência, a qualidade da integração e da interação desse conjunto.⁷

Como afirma Fiorillo (2003, p. 20), independentemente dos seus aspectos e das suas classificações, “a proteção jurídica ao meio ambiente é uma só e tem sempre o único objetivo de proteger a vida e a qualidade de vida”. Igualmente, Morato Leite (2003, p. 176) equipara o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado “ao direito à vida, ao direito à igualdade e ao direito à liberdade”.

A proteção ao meio ambiente é o resultado de uma escolha pela continuidade da vida humana, ao passo que na visão de Trindade (1993, p. 76), “o meio ambiente é essencial à continuidade da espécie humana e à dignidade do ser humano enquanto animal cultural, já que ele resguarda tanto a existência física dos seres humanos quanto

7 Com efeito, são quatro as divisões feitas pela maior parte da doutrina brasileira de Direito Ambiental no que diz respeito ao tema: meio ambiente natural, meio ambiente artificial, meio ambiente cultural e meio ambiente do trabalho. O meio ambiente natural ou físico é constituído pelos recursos naturais, como o solo, a água, o ar, a flora e a fauna, e pela correlação recíproca de cada um destes elementos com os demais. O meio ambiente artificial é o construído ou alterado pelo ser humano, sendo constituído pelos edifícios urbanos, que são os espaços públicos fechados, e pelos equipamentos comunitários, que são os espaços públicos abertos, como as ruas, as praças e as áreas verdes. Essa classificação atende a uma necessidade metodológica ao facilitar a identificação da atividade agressora e do bem diretamente degradado, visto que o meio ambiente por definição é unitário. Embora esteja mais relacionado ao conceito de cidade, o conceito de meio ambiente artificial abarca também a zona rural, referindo-se simplesmente aos espaços habitáveis, visto que nele os espaços naturais cedem lugar ou se integram às edificações urbanas artificiais. O meio ambiente cultural é o patrimônio histórico, artístico, paisagístico, ecológico, científico e turístico, e constitui-se tanto de bens de natureza material, a exemplo dos lugares, objetos e documentos de importância para a cultura, quanto imaterial, a exemplo dos idiomas, das danças, dos cultos religiosos e dos costumes de uma maneira geral. O meio ambiente do trabalho, considerado também uma extensão do conceito de meio ambiente artificial, é o conjunto de fatores que se relacionam às condições do ambiente de trabalho, como o local de trabalho, as ferramentas, as máquinas, os agentes químicos, físicos e biológicos, as operações, os processos, a relação entre trabalhador e meio físico. O cerne desse conceito está baseado na promoção da salubridade e da incolumidade física e psicológica do trabalhador, independente da atividade, do lugar ou da pessoa que a exerça (FIORILLO, 2003).

a qualidade dessa existência física tornando a vida plena em todos os aspetos”.

Desta maneira entende-se que o Direito Ambiental é um direito fundamental, visto que cuida não só da proteção do meio ambiente em prol de uma melhor qualidade de vida da sociedade atual, mas também das futuras gerações, caracterizando-se assim como um direito transindividual e transgeracional. Assim, sendo os direitos fundamentais aqueles inerentes ao piso mínimo de dignidade humana, torna-se evidente que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se enquadra nessa classificação.

Por isso, ao mesmo tempo em que é colocado como um direito de todos, o papel de defender o meio ambiente é dever de toda e qualquer pessoa, tanto física ou jurídica, quanto pública ou privada. Essa é a razão porque todas as políticas públicas, seja na fase de discussão, de planejamento, de execução ou de avaliação, devem necessariamente levar em conta a variável ambiental, visto que o que está em jogo é a qualidade e a continuidade da vida (FIORILLO, 2003).

Apesar de não estar inserido topograficamente no capítulo dos Direitos e deveres individuais e coletivos (ou seja, fora do Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais – Capítulo I – Dos Direitos Individuais e Coletivos, da Constituição Federal de 1988), não se contesta, no Brasil, o conteúdo de direito fundamental ao meio ambiente (TRINDADE, 1993). A proteção do meio ambiente, segundo Rocha e Carvalho (2006, p. 132), manifesta-se na dogmática jurídica contemporânea “como um Direito fundamental de terceira geração, uma vez que se trata de um corolário do próprio Direito à vida”.

A previsão constitucional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, de natureza difusa, denota uma dimensão negativa e outra positiva, pois “de um lado, exige que o Estado, por si mesmo, respeite a qualidade do meio ambiente, e, de outro lado, requer que o Poder Público seja um garantidor da incolumidade do bem jurídico, ou seja, a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida” (ROCHA; CARVALHO, 2006 *apud* SILVA, 2002, p. 52).

Nesse sentido, ao referir-se aos direitos fundamentais de terceira geração, Bobbio (1992, p. 6) assinala que ao lado dos direitos que foram chamados de direitos da segunda geração, emergiram hoje os chamados direitos de terceira geração, e, “[...] o mais importante

deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído”.

O direito ao meio ambiente é um exemplo de direito fundamental como um todo, à medida que representa um leque paradigmático das situações suscetíveis de considerações, no âmbito de normas tuteladoras de direitos fundamentais. De acordo com a lição de Sperandio (2000, p. 22), o direito ao meio ambiente, como direito fundamental de terceira geração, pode referir-se ao direito de o Estado:

a) omitir-se de intervir no meio *ambiente* (*direito de defesa*); b) proteger o cidadão contra terceiros que causem danos ao meio ambiente (*direito de proteção*); c) permitir a participação do cidadão nos procedimentos relativos à tomada de decisões sobre o meio *ambiente* (*direito ao procedimento*); e finalmente, realizar medidas fáticas, tendentes a melhorar o meio ambiente (*direito de prestações de fato*).

Igualmente, a proteção ao meio ambiente pode ser considerada como um meio para se efetivar o cumprimento dos direitos humanos, pois na medida em que ocorre dano ao ambiente, conseqüentemente, haverá infração a outros direitos fundamentais do homem, como a vida, a saúde, o bem-estar; direitos estes, reconhecidos internacionalmente.

Assim, os direitos humanos e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado estão interligados, pois a luta pela proteção do meio ambiente acaba se identificando em grande parte com a luta pela proteção dos direitos humanos, quando se tem em mente a melhoria das condições de vida. Destarte, evidencia-se, que sempre que houver uma violação ao meio ambiente, haverá uma violação aos direitos humanos. Portanto, ao passo que a qualidade do ambiente em que vivemos influi consideravelmente na qualidade de vida, a qualidade do meio ambiente passa a ser um bem ou patrimônio que deve ser preservado e recuperado.

Com efeito, nenhum cidadão pode hoje estar alheio à temática dos direitos humanos e do meio ambiente, mormente os que vivem em países como o Brasil, detentor dos mais altos índices de disparidades sociais do mundo, que leva à triste e inelutável convivência, em seu cotidiano, com a insensibilidade e insensatez das classes dominantes, a injustiça institucionalizada e perpetuada, e a continuada dificuldade do meio social em identificar com discernimento e compreender os temas verdadeiramente primordiais

que lhe dizem respeito e requerem uma ação com seriedade. Por isso, torna-se imprescindível uma reflexão acerca da promoção de uma consciência de sustentabilidade, a fim de frear-se o descaso com o entorno social.

3.2 A consciência da sustentabilidade

A partir desta preocupante realidade evidenciada através das características e ações do indivíduo na sociedade contemporânea, surge o paradoxo: como frear o individualismo e buscar uma re-significação de valores éticos sociais, que rompem com o solipsismo, a fim de garantir a sobrevivência do Outro? Este conflito de paradigmas éticos agrava a crise da degradação do meio ambiente e o descaso com o amanhã e com as gerações futuras.

Posicionando-se sobre a temática, Junges (2004) afirma que os métodos de análise e de intervenção no ambiente natural, processados pela ciência e pela técnica, são inadequados, porque o conhecimento foi dividido em especialidades, fragmentando a natureza pela falta de um saber conjunto. E, evidencia o surgimento da ecologia, justamente para responder a necessidade de uma cultura sistêmica.

Depara-se, assim, diante da emergência de um novo paradigma de percepção e compreensão da realidade, inspirado pela ecologia que pretende superar a visão limitada e estreita da racionalidade instrumental moderna. Consoante Junges (2004, p. 55) “é necessário assumir uma racionalidade dialógica, bioempática e holística para acercar-se da realidade natural e social, para dessa maneira fazer frente aos desafios ambientais”.

Como uma possível solução á presente situação ambiental, Junges (2004, p. 55) insere a proposta de um “paradigma ecológico”:

O paradigma ecológico é uma crítica radical à autonomia solipsista da modernidade e uma proposta de compreensão da realidade em suas inter-relações e não como pura soma de entidades individuais. Amplia a pura perspectiva intersubjetiva dos humanos e tenta incluir também a consideração das interdependências e interligações com os seres vivos e com os ecossistemas e a biosfera.

Desse modo, tendo o paradigma ecológico surgido para fazer frente à crise ambiental, faz-se necessária a imposição de uma mutação na percepção da realidade, especialmente na relação com a natureza e na construção do entorno social. Para tanto, exige-se o surgimento de uma nova compreensão do próprio ser humano, um

modo diferente de construir o discurso ético e uma visão renovada da natureza como criação de Deus.

Assim, o paradigma ecológico proposto por unges (2004) em sua obra *Ética Ambiental*, pode ser interpretado como uma alternativa para superar o paradigma moderno da autonomia humana solipsista, da aventura de conquista e de domínio da natureza pela ciência e pela técnica, do uso desmedido e do desfrute imprudente dos recursos naturais. E, por fim, questionar a dicotomia entre o regime da natureza e o regime da sociedade, como também, a perspectiva da ética procedimental e utilitarista.

Igualmente, quando se fala em comprometimento com as gerações futuras, percebe-se a necessidade de buscar a sustentabilidade, princípio e ideal dentro do Direito Ambiental. Sustentabilidade é o modo de sustentação, ou seja, a qualidade de manutenção de algo. Implica, pois, que a satisfação das necessidades das gerações atuais não deva comprometer a das gerações vindouras, bem dizendo, que a utilização dos recursos naturais atualmente disponíveis não deve ser mais rápida que a capacidade da própria natureza em repô-los.

O ideal de sustentabilidade é necessário para a sobrevivência humana e a co-evolução entre a humanidade e a natureza. Cabe ressaltar que a sustentabilidade ecológica, inferida no presente artigo, não despreza o conceito de sustentabilidade social, sustentabilidade econômica, sustentabilidade geográfica e sustentabilidade cultural.⁸

Sabe-se que, apesar de o ser humano possuir autonomia de existência, não possui independência da natureza. E, o princípio da sustentabilidade, embora seja um conceito antropocêntrico, possui a dimensão crítica da necessidade de co-evolução do ser humano e

8 A sustentabilidade, de acordo com Sachs (2007, pp. 45-6), “constitui-se num conceito dinâmico, que leva em conta as necessidades crescentes das populações, num contexto internacional em constante expansão”. Para ele, a sustentabilidade tem como base 5 dimensões principais que são as sustentabilidades social, cultural, ecológica, ambiental e econômica. A sustentabilidade social está vinculada ao padrão estável de crescimento, melhor distribuição de renda com redução das diferenças sociais. Já a sustentabilidade econômica está vinculada ao “fluxo constante de inversões públicas e privadas” além da destinação e administração corretas dos recursos naturais. A dimensão sustentabilidade ecológica está vinculada ao uso efetivo dos recursos existentes nos diversos ecossistemas com mínima deterioração ambiental. A sustentabilidade geográfica está ligada à má distribuição populacional no planeta, sendo “necessário buscar uma configuração rural urbana mais equilibrada”. A sustentabilidade cultural que procura a realização de mudanças em harmonia com a continuidade cultural vigente (SACHS, 2007).

demais formas de vida, com o meio ambiente natural e o ambiente antrópico. Da mesma forma, é importante recuperar a dimensão de vulnerabilidade do ser humano, no intuito de chegar-se a uma antropologia condizente com o paradigma ecológico (JUNGES, 2004).

Ademais, a dimensão dos riscos ambientais hoje é tal, e os meios pelos quais se tenta lutar contra eles, a nível político e institucional são tão deploráveis, que a fina capa de tranquilidade e normalidade é constantemente quebrada pela dura realidade de perigos e ameaças inevitáveis. A sociedade é atormentada pelo paradoxo de quanto maior for a degradação ambiental, observada e possível, maior é o peso de leis e normas ambientais. Nessa linha de pensamento, o Direito Ambiental, por integrar o ramo dos chamados *novos direitos*, exige, de acordo com Rocha e Carvalho (2006, p. 131) “novas formas de observação/operacionalização dos sentidos da sociedade”. Assim, novos tempos, exigem igualmente novas soluções, já que as referências prontas que se dispõe tornam-se sem efetividade. Falar-se em novas soluções a estes paradoxos presentes na sociedade complexa, no entanto, não é inserir a ideia de um modelo de Direito adaptável. Nesse sentido tem-se que:

Qualquer tentativa de adaptação do Direito a uma sociedade - seja pela via legislativa (discursos de fundamentação), seja pela hermenêutica dos Tribunais (discursos de aplicação) produz uma ilusão de adaptação, inevitavelmente falsificados por esquemas simplificadores de observação como análises, classificações, ponderações de bens e razoabilidades (ROCHA; CARVALHO, 2006, p. 131).

Vive-se em uma sociedade diferenciada, pluralista, que dificulta qualquer planejamento. Nossa sociedade é multifacetada, e uma decisão que contemple toda a realidade torna-se utópica, obrigando as decisões a manterem-se dentro de esquemas altamente seletivos, fazendo com que o Direito não tenha alternativa senão operar seletivamente.

E, tendo em vista que, “no imaginário social funda-se a ideia de que continuar a viver tornou-se o valor central que se encontra drasticamente ameaçado” (ROCHA; CARVALHO, 2006, p. 131), percebe-se a exaltação do instinto de sobrevivência e do individualismo, valores determinantes das condutas dos indivíduos. Como infere Goldblatt (1996, p. 129), “no caso dos riscos pessoais,

o processo de modernização reflexiva desfez os parâmetros culturais tradicionais”.

Se os sentimentos que regulam as técnicas e o modo de conhecimento entre o homem, a sociedade e o ecossistema são baseados em paradoxos, caminha-se em direção contrária a busca pelo equilíbrio ecológico. Ademais, a degradação ambiental se constitui como consequência direta da evolução dos riscos e da explosividade dos perigos.

Demonstrado o perfil da sociedade contemporânea, as características do direito ao meio ambiente e qualidade de vida como um direito de terceira geração, a necessidade de superação do individualismo exacerbado, em prol da preocupação com as gerações futuras e da sobrevivência em um meio ambiente degradado, urge reinstaurar-se uma nova ética de base.

Por conseguinte, pertinente se torna uma proposição conciliadora aos paradoxos da atualidade, na busca de uma sociedade humanamente viável, de consciência auto-sustentável, preocupada com as gerações futuras. Assim, refletir-se acerca da degradação ambiental, e da eminência de uma nova racionalidade, com vistas à ética na contemporaneidade, entende-se como um passo primordial para a superação da crise.

3.3. A racionalidade ética como fundamento de uma sociedade humanamente viável

O estabelecimento de uma nova racionalidade, com vistas na *alteridade*, somente soa possível quando o pensamento tem o *ético*. Dessa forma, apropriar-se-á da denominada *Ética da Alteridade*, fundada por Emmanuel Lévinas (1997) e proposta por Ricardo Timm de Souza (2002; 2004; 2008), a fim de sugerir-la como fundamento de uma sociedade humana viável.

A compreensão da significação *Ética da Alteridade* para Lévinas (1997), representa uma forma de contenção da degradação do meio ambiente, através de uma tentativa de (re)conciliar o individualismo contemporâneo e o cuidado com as gerações futuras.

A questão filosófica em destaque talvez não seja “ser ou não ser”, como ensina Lévinas (1997), mas sim, a questão é o que pode significar estar sendo com os outros no mundo. Sabe-se que hoje a nossa sociedade caracteriza-se pela “negação da alteridade, pela supressão do outro, pelo não reconhecimento da diversidade, com a

criação de mecanismos poliaescos para sua repressão formal(izada)” (CARVALHO, 2006, p. 33).

Silva Filho (2007, p. 264), a partir da ontologia fundamental de Martin Heidegger (2008), afirma que outro ponto importante relativo à estrutura do *ser-no-mundo* é o fato de que

O *mundo* é sempre compartilhado com os outros (*ser-com*), demarcando que o sentido inaugural para cada um surge a partir de um compartilhamento com outros homens. E é graças a esse fato que é possível iluminar para os outros aspectos do mundo em comum e vice-versa. [...] Viver com autenticidade é ter consciência desta dimensão finita e temporal da existência humana.

Nesse particular, a partir da presente reflexão heideggeriana, interpreta-se que viver com autenticidade é vislumbrar que a modernidade que pretendeu retirar o ser humano da menoridade, dando-lhe autonomia e recursos para vencer os determinismos, revelou, ao contrário, a vulnerabilidade interior do ser humano. Ao invés de conduzir para a maioria autoconfiante e auto-suficiente, levou à manifestação da profunda fraqueza e interdependência humanas. A acentuação das capacidades humanas de auto-superação e o conseqüente esquecimento da vulnerabilidade expuseram a ferida da indigência (JUNGES, 2004).

Basicamente, nesse sentido, a situação pode ser exposta através do seguinte questionamento: o que pode significar pensar e agir, quando eu não estou sozinho sobre a Terra com meu poder intelectual, ou seja, quando eu tenho que encontrar o outro enquanto Outro? (TIMM DE SOUZA, 2002).

Timm de Souza (2004, pp. 168-9), ao apresentar o pensamento levinasiano, ensina que “o Outro é fundamentalmente um estranho, um anti-reflexo do Mesmo narcísico [...], em cujo aparecimento rompe com a [...] estrutura de Totalidade na qual meu intelecto costuma auto-entender-se”.

Dessa forma, o Outro é aquele que antes nunca esteve presente no nosso encontro, ou seja, aquele que rompe com o nosso solipsismo, e com a segurança do nosso mundo, pois

[...] ele chega sempre inesperadamente, dá-se em sua presença não ante-vista, sem que eu possa, sem mais, anular essa presença e seu sentido. Ainda, O Eu que pensa encontra alguém que nega algum tipo de resolução de sua existência,

de sua presença, por alguma via lógica (TIMM DE SOUZA, 2002, p. 121).

Nessa linha filosófica, é imprescindível que se entenda a não indiferença entre os seres humanos, entre os seres separados, uma não indiferença ética com relação ao outro. Desse modo, é entendimento de Silva Filho (2007) a fixação da percepção acerca de que a diferença existente entre os seres humanos não significa fraqueza e inferioridade, mas sim o sinal de uma alteridade a ser respeitada em seu inapreensível mistério, o que, muito mais que compreensão, demanda o reconhecimento e o respeito.

O Encontro com o Outro que, segundo Timm de Souza (2004), ocorre por uma “visage”, um olhar, implica que o Um não deve resguardar-se em sua finitude e totalidade. Tal “visage” nos faz sofrer a presença da alteridade, uma racionalidade ética, ou dita de outra forma, uma racionalidade do encontro com o outro.

Questiona-se, pois, se a sugerida racionalidade ética soa possível e se a mesma caberia em nossa sociedade como fundamento de um futuro ético-ecológico. Entende-se ser a resposta afirmativa, uma vez que, partindo-se da premissa que uma certa forma de conceber o mundo determina a racionalidade deste, e, não concebendo o mundo através de princípios lógicos abstratos ou desde a articulação pura e simples de interesses de poder, e sim, a partir de Encontros, humanos, reais, em sua infinita variedade, algo para além das retóricas, é possível a concepção de uma outra racionalidade em meio as já existentes.

A racionalidade ética fundada na alteridade tem o intuito de chegar até o Outro na medida em que pensamos, agimos e fizemos escolhas, sabendo de sua existência, sem, no entanto, conhecê-lo. Tal atitude, ou melhor, tal razão, tem a pretensão de mudar o olhar dos indivíduos sobre o mundo.

A proposição de Timm de Souza (2002; 2004; 2008) sobre a nova racionalidade, não trata de uma substituição ingênua de um modelo de racionalidade por outro, muito menos, que se deva destituir a ideia de realidade e de mundo até então concebida para algo novo. O que é apresentado, na verdade, é o fundamento de mundo humano.

Importa que o indivíduo repense em suas ações, em seu agir e onde ele se fundamenta. Não se pode negar que as ações estão arraigadas ao mundo das relações humanas, do Encontro. Cabe, no entanto, ressaltar que ao se caminhar em direção à racionalidade ética estar-

se-á sempre na presença de uma inevitável insegurança, que provém da alteridade do Outro, do encontro com o Outro que rompe com o nosso solipsismo. Ao pensar que não estamos sozinhos no mundo, e que nossa atitude hoje implica na garantia de sobrevivência do Outro, estamos nos inserindo na lógica de um mundo ideal.

Dito isso, compreende-se que a racionalidade ética nasce a cada momento em que um Encontro verdadeiro tem lugar. E, como assinala Timm de Souza (2002, p. 127):

Se a tarefa de entender a possibilidade de aplicação, de surgimento, da Racionalidade Ética, parece ser difícil, certamente ainda mais difícil é conceber um futuro sustentável, ou seja, a superação do caos ético-humano-ecológico sem que esta radical recolocação de prioridades tenha lugar nos corações e nas mentes.

Por fim, entende-se ser a racionalidade ética um caminho de superação da crise atual. E, por “crise”, como muito se fala, significa um colapso, ou ameaça de algo. Dessa forma, acostumou-se a pensá-la em termos negativos, como se quando se estivesse nela, se estivesse perto do fim. No entanto, a crise traz consigo uma carga potencial imensa de positividade do real e da alteridade.

É devido á crise, que se busca recompor as forças que a constituem. Ela é, antes de tudo, uma oportunidade pretenciosa de detenção do automatismo da realidade, como também, um instante de tentativa de superação das condições negativas vigentes. Dessa forma, a crise positivada pela responsabilidade e forças de construção, se constitui como crítica.

Timm de Souza (2002; 2004; 2008) aduz que a tarefa dos intelectuais, operadores e militantes do Direito, é sem dúvida, a de compreender o mundo e a crise, compreender a profundidade abissal que essa crise assume, e nos responsabilizarmos pelas extraordinárias potências que emergem desta difícil e complexa situação. Honrar tal desafio constitui-se como uma condição de possibilidade para pensar uma sociedade humana e ecologicamente viável, através da trilha aberta pelo pensamento de Lévinas, ou seja, o respeito à Alteridade do Outro.

4. CONCLUSÃO

A proposição do presente artigo teve como marco inicial a análise do direito ao meio ambiente e qualidade de vida como um direito de

terceira geração, pertencente aos direitos humanos, e o meio ambiente ecologicamente equilibrado, como um direito fundamental indissociável à qualidade de vida. No decurso da abordagem problematizou-se acerca da emergência dos perigos ecológicos e a forma de reação da sociedade contemporânea a esses perigos, apresentando-se, como uma das alternativas de solução, a possibilidade de frear-se a degradação do meio ambiente a partir da (re)construção de uma consciência ética através de uma nova racionalidade.

Constatou-se, no decorrer do trabalho, que a racionalidade ética social, voltada ao individualismo exacerbado e o imediatismo na sociedade contemporânea, constitui uma barreira à concretização dos direitos fundamentais, principalmente àqueles que buscam a garantia da vivência das gerações vindouras. Evidenciou-se a inviabilidade da proposição de um direito calcado na racionalidade ética social, que se fundamenta em valores demasiados individualistas e presenteístas. A continuidade das relações humanas, bem como sua dignidade se tornaram comprometidas.

Incontestáveis, apresentaram-se as assertivas que a proteção ambiental abrange a preservação da natureza em todos os elementos essenciais à vida humana, e a manutenção do equilíbrio ecológico visa tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, como uma forma fundamental da pessoa humana.

Na linha dos argumentos expostos, inferem-se novos fundamentos à racionalidade ética contemporânea, cuja preocupação primeira é com o resguardo ao equilíbrio do meio ambiente. Este é o sentido profundo da racionalidade ética pensada em termos globais, no todo, na coletividade, e, principalmente no Outro. A busca para além da visão unitária de mundo, baseada exclusivamente em interesses egoísticos e individuais, a reflexão e redimensionamento das prioridades tornam-se necessidades urgentes.

Por fim, aduz-se da relevância de uma reflexão aos argumentos trazidos no presente estudo, que apesar de apresentado na forma sumária de artigo, pode representar um efetivo ganho qualitativo à pesquisa voltada à proteção dos direitos fundamentais, como o direito indistinto à qualidade de vida em um meio ambiente sadio, onde os direitos humanos se concretizam. Trata-se, por fim, da necessidade de reestruturar-se a significação da ética social, com bases no entorno humano, que possibilite a relação com sua presença concreta, através da alteridade, a arte do verdadeiro encontro com o Outro.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 6022: informação e documentação - artigo em publicação periódica científica impressa - apresentação*. Rio de Janeiro: ABNT, 2003a.

_____. *NBR 10520: informação e documentação - citações em documentos - apresentação*. Rio de Janeiro: ABNT, 2002b.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 8ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. *Lei N.º 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 29ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

CARVALHO, Salo de. *Criminologia e transdisciplinaridade*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

ENGELMANN, Wilson. *Os direitos humanos e as nanotecnologias: em busca de marcos regulatórios*. *Cadernos IHU Idéias*, Unisinos, n. 123, 2009. Disponível em <<http://www.ihu.unisinos.br/uploads/publicacoes/edicoes/1255111695.2961pdf.pdf>>. Acesso em 09 dez. 2010.

FARIA COSTA, José de. *A Linha*. In *Linhas de Direito Penal e de Filosofia: alguns cruzamentos reflexivos*. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003.

GAUER, Ruth Maria Chittó. *Conhecimento e aceleração (mito, verdade e tempo)*. In *A Qualidade do Tempo: Para Além das Aparências Históricas: História, Direito, Filosofia, Psiquiatria, Antropologia, Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, pp. 1-16.

GOLDBLATT, David. *Teoria Social e Ambiente*. Instituto Piaget: Lisboa, 1996.

HEIDEGGER, Martin. *Ser e tempo*. 3ª ed. Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco, 2008.

JUNGES, José Roque. *Ética Ambiental*. São Leopoldo: UNISINOS, 2004.

- KERCKHOVE, Derrick de. *A pele da Cultura: uma investigação sobre a nova realidade eletrônica*. Lisboa: Relógio D'água, 1997.
- LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- LÉVINAS, Emmanuel. *Entre nós: ensaios sobre a alteridade*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- MIGLIARI, Arthur. *Crimes Ambientais*. Brasília: Lex Editora, 2001.
- PADILHA, Norma Sueli. *Do Meio Ambiente do Trabalho Equilibrado*. São Paulo: LTr, 2002.
- PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. Las Generaciones de Derechos Humanos. In *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.10, sept./dic. 1991, pp. 203-17.
- ROCHA, Julio Cesar de Sá. *Direito Ambiental e Meio Ambiente do Trabalho. Dano, Prevenção e Proteção Jurídica*. São Paulo: LTr, 1997.
- ROCHA, Leonel; CARVALHO, Delton Winter de. Policontextualidade Jurídica e Estado Ambiental. In *Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica*. Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS. Mestrado e Doutorado. Anuário 2006, n. 3, pp. 129-47. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 8ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Ambiental*. 4ª ed. São Paulo: Forense, 2003.
- SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. A repersonalização do direito civil em uma sociedade de indivíduos: o exemplo da questão indígena no Brasil. In *Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica*. Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS. Mestrado e Doutorado. Anuário 2007, n. 4, pp. 253-70. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- SOUZA, Ricardo Timm de. *Em torno à diferença: aventuras da alteridade na complexidade da cultura contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008.

_____. Racionalidade ética como fundamento de uma sociedade viável: reflexões sobre suas condições de possibilidade desde a crítica filosófica do fenômeno da "corrupção". In *A Qualidade do Tempo: Para Além das Aparências Históricas: História, Direito, Filosofia, Psiquiatria, Antropologia, Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, pp. 111-37.

_____. *Razões Plurais: Itinerários de Racionalidade ética no Século XX: Adorno, Bergson, Derrida, Rosenweigz*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004. Disponível em <<http://books.google.com.br/books?id=EocDaOrI55UC&printsec=frontcover&dq=Itiner%C3%A1rios+de+Racionalidade+%C3%A9tica+no+S%C3%A9c.+XX>>. Acesso em 03 mar. 2010.

SPERANDIO, Vanessa Cristina. *Direitos Humanos e Meio Ambiente*. Disponível em <http://www.univag.com.br/adm_univag/Modulos/Connectionline/Downloads/art02.pdf>. Acesso em 05 dez. 2010.

TEUBNER, Gunther. Global Bukowina: Legal Pluralism in the World Society. In *Gunther Teubner (ed). Global Law Without State*. Great Britain: Dartmouth Publishing Company Limited, 2003. Disponível em <<http://books.google.com.br/books?id=96SjPQAACAAJ&dq=gunther+teubner&lr=>>>. Acesso em 02 mar. 2010.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos humanos e meio-ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.

VIRILIO, Paul. *A inércia Polar*. Lisboa: Dom Quixote, 1993.

_____. Da política do pior ao melhor das utopias e à globalização do terror. In *Revista FAMECOS*, Porto Alegre, n. 6, pp. 7-17, 2001.

EDUCAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL: POR UM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E HUMANO

Racquel Valério Martins

Doutoranda em Educação e Mestre em Antropologia de Iberoamérica na *Universidad de Salamanca - USAL*, com as linhas de Investigação: Minorias Étnicas e Interculturalidade e Educação para o Desenvolvimento; Graduação em Ciências Econômicas na Universidade de Fortaleza – UNIFOR; Professora para elaboração de Conteúdo EAD da Faculdade ATENEU – Ceará.

1. INTRODUÇÃO

Com base no Informe *Brundtland*, diante de um desenvolvimento econômico voltado para um mercado consumidor, e de uma produção onde o meio ambiente teve um acentuado processo de degradação, oriundo da exploração da natureza pelo homem como uma propriedade, sem aquilatar as sequelas futuras, ao mesmo tempo em que se desconsidera as diferenças físicas, sociais, econômicas e culturais, podemos constatar uma crise de identidade cultural que implica profundas mudanças de comportamento e hábitos dos indivíduos e da sociedade. Nesse contexto, a Educação Ambiental surge como resgate de uma consciência e sensibilização ambiental da sociedade (HERNÁNDEZ DÍAZ, 2014).

Com uma abordagem qualitativa e crítico-descritiva, a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental, nosso estudo busca compreender a concepção dos conceitos de desenvolvimento sustentável e de proteção ao meio ambiente, à luz dos Direitos Humanos. Da perspectiva do procedimento de triangulação (Direitos Humanos – Desenvolvimento Sustentável – Educação Ambiental), a análise teórica acerca do desenvolvimento sustentável e dos Direitos Humanos, pode se pressupor que a consolidação da Educação Ambiental no Brasil se articula necessariamente com a ideia de construção de uma Cultura de Paz¹. Nesse sentido, o entrelaçamento de Educação Ambiental, desenvolvimento sustentável e pacificação

1 ONU. *Declaração e Programa de Ação sobre uma Cultura de Paz*. <www.comitepaz.org.br/dec_prog_1.htm> 01/05/2004, 21:12hs.

evidenciam-se imensuráveis desafios sociais, tendo em vista que a construção de uma sociedade sustentável, com o intuito de obter um equilíbrio entre os fatores ambientais, econômicos e sociais indispensáveis na atualidade requer a soma de vários fatores políticos, que exigem diversas ações concretas, alimentadas por uma maior consciência crítica sobre o que seja o ambiente de solidariedade e corresponsabilidade.

Os direitos fundamentais de terceira geração eminentemente marcados pelo ideal de solidariedade entre os povos com a preocupação da autodeterminação destes, defesa do indivíduo como membro de uma coletividade e difusão do princípio da dignidade da pessoa humana como valor supralegal, levam-se diferentes agentes sociais a repensar o modelo econômico mundial. Os problemas de ecossistema, numa percepção de sociedade de risco, atingem profundamente o cotidiano, entre eles estão incluídos fome, miséria, desigualdades sociais, desequilíbrio ecológico e, de modo grave, ameaça nuclear. Assim, entendemos que é importante defender o direito de se obter um meio ambiente equilibrado, tendo como base o desenvolvimento sustentável, o que nos dias de hoje, é um tema discutido como um direito fundamental.

O meio ambiente nos últimos tempos ganhou extrema relevância, sendo tratado por toda a comunidade internacional como algo prioritário para se atingir uma postura voltada à sua preservação, com a preocupação de assegurar uma qualidade de vida melhor para a geração presente e para as futuras gerações.

A partir da década de 1970, os pesquisadores sociais começaram a se dar conta que muitas das ações humanas produziam um grande impacto sobre a natureza, motivo pelo qual alguns especialistas consideraram a evidente perda de biodiversidade e elaboraram diversas concepções metodológicas para explicar a vulnerabilidade dos sistemas naturais.

Conforme Vieira de Melo (2016), a influência dos pensadores suíços foi fundamental na construção deste conhecimento, abrindo espaço para o entendimento da ideia de desenvolvimento sustentável, que não é nova, tampouco passageira, no entanto, atualmente se constitui na solução do homem na terra, porque a terra não pertence ao homem, e sim a todos os seres e recursos naturais. O autor faz referência a Capra (2003), que, por sua vez, afirma que os problemas atuais não podem ser entendidos isoladamente, porque são problemas

sistêmicos, e que a escassez dos recursos e a degradação do meio ambiente estão ligadas às grandes populações, violando o respeito aos princípios básicos da ecologia, que perpassam as relações da existência: comunidades, educação, administração, política, etc. Nesse contexto, a Educação Ambiental é entendida como promotora de uma consciência ambiental e uma maior relação entre a sociedade e o meio ambiente, como também, uma ferramenta para possibilitar um novo desenvolvimento (VIEIRA DE MELO, 2016).

Evidenciamos, portanto, que a Educação Ambiental, além de sua característica de transversalidade, é uma exigência e uma necessidade imperiosa para todos; não podendo ficar separada dos debates quanto às questões do desenvolvimento sustentável, da ecologia e dos Direitos Humanos, entre outras (CARVALHO et al, 2008).

2. TRAÇOS DA ESCOLA NOVA NA EDUCAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

O termo “Escola Nova” é um dos nomes dados por ocasião do movimento de renovação do ensino, que foi especialmente forte na Europa, na América do Norte e, na primeira metade do século XX, no Brasil, tendo como os primeiros grandes inspiradores o escritor Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) e os pedagogos Heinrich Pestalozzi (1746-1827) e Freidrich Fröebel (1782-1852). Destacando-se também o filósofo e pedagogo norte-americano John Dewey (1859-1952) e o psicólogo suíço Edouard Claparède (1873-1940).

É inegável a contribuição da educação suíça, com bases teóricas de cunho histórico, social e filosófico, para compreender as questões que permeiam a educação ambiental, tanto no Brasil como no mundo.

Vieira de Melo (2016), chama atenção para o fato de que no Brasil, no século XX, vários educadores se destacaram, especialmente após a divulgação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, mencionando Lourenço Filho (1897-1970) e Anísio Teixeira (1900-1971), como grandes humanistas e nomes importantes da história pedagógica brasileira.

Atualmente, as ideias e experiências dos autores da Escola Nova servem de fonte de inspiração pedagógica na busca de rumos para nossa educação, e de modo inovador as propostas pedagógicas de cidadania de Paulo Freire, um educador que “assumia seu papel no mundo não só como um mero constatador do que ocorre, mas como

alguém que intervém como sujeitos de ocorrências” (MARTINS, 2016, p. 460), apresentam-se atuais e substancialmente importantes para conceber o que é educação ambiental na sua visão mais ampla, compreendendo nela o desenvolvimento sustentável em prol da vida, de forma a instrumentar diferentes possibilidades de intervenções na relação sociedade-natureza, e, por outro lado, nos problemas e conflitos ambientais. A oportunidade, portanto, de uma Educação Ambiental Crítica muito poderia contribuir para uma mudança de valores e atitudes, fazendo surgir um tipo de subjetividade, orientada por sensibilidades e responsabilidades solidárias com o meio social e ambiental, e um modelo para a formação de indivíduos e grupos sociais atuantes em relação às questões socioambientais, tendo como horizonte uma ética preocupada com a justiça ambiental.

Em conformidade com o que disse Carvalho (2004), defendemos algumas formulações que expressam pretensões de uma educação ambiental crítica e caso se consiga pôr em prática ao menos essa pequena parte que escolhemos do que sugere o autor, muito estaremos avançando para a construção e a compreensão da educação ambiental que vislumbramos. Assim, dentre outras coisas, elegemos, em síntese, algumas postulações de Carvalho (2004):

- Contribuir para a transformação dos atuais padrões de uso e distribuição dos bens ambientais em direção à maneiras mais sustentáveis, justas e solidárias de vida e de relação com a natureza;
- Formar uma atitude ecológica dotada de sensibilidades estéticas, éticas e políticas sensíveis à identificação dos problemas e conflitos que afetam o ambiente em que vivemos;
- Implicar os sujeitos da educação com a solução ou melhoria destes problemas e conflitos através de processos de ensino-aprendizagem, formais ou não formais, que preconizem a construção significativa de conhecimentos e a formação de uma cidadania ambiental, à semelhança do que preconiza Paulo Freire de uma educação voltada à efetiva cidadania;
- Atuar no cotidiano escolar e não escolar, provocando novas questões, situações da aprendizagem e desafios para a participação na resolução de problemas, na busca da articulação da escola com os ambientes locais e regionais onde estão inseridas;

- Situar o educador como, sobretudo, um mediador de relações sócio educativas, coordenador de ações, pesquisas e reflexões – nas escolas e/ou espaços comunitários – que façam surgir novos processos das aprendizagens sociais, individuais e institucionais.

Para que se transforme a realidade da atual sociedade de risco no campo ambiental, é preciso mudar paradigmas do processo histórico e educacional, adotando-se, por pressuposição, ações individualizadas e ações em movimentos coletivos conjuntos de vários espaços sociais que tenham por propósito a construção de um novo modelo de prática social distinta da que existe hoje.

A proposta da Educação Ambiental Crítica é desvendar e transformar a realidade, contribuindo na transformação da sociedade atual, assumindo de maneira inalienável sua dimensão política, desvencilhando-a, de acordo com Guimarães (2004), de uma postura educacional e de mundo, subsidiada por um referencial paradigmático e compromissos ideológicos, que se manifestam hegemonicamente na constituição da sociedade nesse início de século.

Assim, o desenvolvimento da Educação Ambiental Crítica através de projetos que estejam para além da classe, pode ser metodologicamente viável, desde que os educadores envolvidos conquistem em seu cotidiano a rotina de um ambiente educativo de caráter crítico. Foi com essa ideia que ganhou força a Educação Ambiental no Brasil, quando foi instituída a Política Nacional de Educação Ambiental com a aprovação da Lei 9.795/99.

Apesar de a Educação Ambiental no Brasil ter iniciado com o advento da Lei 6.938/81, instituída com a Política Nacional de Meio Ambiente, os seus efeitos práticos são ainda incipientes. Mas, numa perspectiva otimista, o Brasil deu seu impulso no cenário mundial, normatizando diretrizes educativas na medida em que o artigo 2º desta Lei dispõe que a Educação Ambiental deve acontecer em todos os níveis de ensino, enfatizando a participação dos estudantes e professores na defesa do meio ambiente. Além disso, a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 225, erigiu esta normativa em nível de suprallegalidade, dando caráter de direito e de valor principiológico. Os dispositivos legais e argumentos discutidos subsidiam e esclarecem que a Educação em geral, e especificamente a Educação Ambiental e a Educação de Direitos Humanos devem andar juntas, na busca do respeito aos direitos humanos fundamentais e a paz social.

Urquiza (2014) entende que a educação, em especial sobre as questões ambientais e humanas, deve ser realizada de modo compartilhado e em contínuas capacitações, pois o conhecimento é um direito e um bem de todos, afastando-se a antiga pedagogia centrada na escola. Na contemporaneidade, segundo Edgar Morin (1999), a sociedade tornou-se complexa, exigindo-se, entre diversos saberes, conhecimentos interdisciplinares que valorize a vida, o ambiente, a cultura, a ciência, as diferenças, etc.

Na prática interdisciplinar, que integra a área de direitos humanos e educação, deve acontecer a integração entre professores, escolas, Municípios, ou qualquer interessado nestes temas, com o entendimento de que a Educação Ambiental auxilia no desenvolvimento da pessoa humana para efetivação do exercício da cidadania, que pode ser promovida a partir das ferramentas e mecanismos da Educação Ambiental Crítica, pois esta concepção coloca a ideia da sociedade compartilhada em direitos, deveres e obrigações por todos seus atores individuais e coletivos, de qualquer idade. Nesse processo conjunto de várias forças, a formação da cidadania se promoverá de modo eficaz por meio do verdadeiro exercício de mobilização local, regional e global para a construção de uma nova sociedade ambientalmente sustentável.

3. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UM CONCEITO DINÂMICO E SUAS NUANCES POLÍTICO-EDUCATIVAS

O meio ambiente, embora seja um “ente” vivo, a sua proteção deu-se a conhecer em razão da possibilidade do seu esgotamento devido à exploração em grande parte pela força da industrialização para o progresso da sociedade capitalista. Tudo isso provocou o despertar de vários órgãos internacionais, que estabeleceram diretrizes de proteção, conservação e preservação de inúmeras fontes de recursos naturais, bem como métodos de usos racionais dessas fontes, incentivando a tomada de consciência por meio do processo educativo em todos os âmbitos das sociedades locais, regionais e globais.

Os pesquisadores desse fenômeno natural e, por outro lado, erigido a uma condição e situação político-jurídica, levaram a defender o meio ambiente numa relação direta com o seu próprio desenvolvimento sustentável, o qual se fundamenta em três fatores: sociedade, economia e meio ambiente. No informe de *Brundtland*, se define como a capacidade de satisfazer as necessidades das gerações

presentes sem comprometer as possibilidades das gerações futuras de atender suas próprias necessidades. Seguir crescendo e, ao mesmo tempo, salvaguardar o meio ambiente é um dos grandes desafios para os que enfrentam as sociedades do século XXI.

A construção de uma nova perspectiva de desenvolvimento sustentável depende de uma ampliação da consciência ambiental. Os problemas econômicos, sociais e ambientais nos três âmbitos continuam como desafios políticos e sociais a serem resolvidos por toda a comunidade mundial (FORSTER, 2005; OLIVEIRA, 2011).

Entre todos os desafios, o maior deles é a superação do atual modelo de sociedade, que se revela historicamente insustentável. O mundo está vivendo um processo de construção de uma consciência ambiental individual e coletiva, a qual se apresenta como etapa de uma construção política, econômica e social de uma sociedade futura, com desenvolvimento e sustentabilidade, e que precisa ser entendida como um desafio permanente da sociedade política, e de toda a humanidade. Alguns valores devem fundamentar esta nova construção social, e dentre outros, merece destaque a compreensão da democracia como a criadora das condições para uma governança² mundial, nacional e local, bem como a necessidade da paz, do diálogo permanente entre os povos para a superação do que atualmente se apresenta como desafios políticos, econômicos, sociais e ambientais.

Nesta nova sociedade, o modelo de desenvolvimento estará comprometido com a equidade na distribuição da riqueza produzida pelos que trabalham, preservando os valores ambientais, culturais e espirituais construídos historicamente pela humanidade com uma participação ativa da cidadania consciente, crítica e comprometida individual ou coletivamente, ou seja, com os cidadãos desempenhando seus papéis enquanto reivindicativos, solidários e transformadores em ações a partir das entidades sociais.

Esses debates, concomitantes ao desenvolvimento da economia, e aos crescentes prejuízos ocasionados pela corrida econômica clamam para que repensemos nossas ações quanto ao nosso ambiente natural, bem como do socialmente construído.

2 Governança deriva do termo governo, e pode ter várias interpretações, dependendo do enfoque. Consideramos a definição dada pelo Banco Mundial, que diz: “governança é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento, e a capacidade dos governos de planejar, formular e programar políticas e cumprir funções”. <https://www.significados.com.br/governanca/>

A construção a que nos referimos anteriormente e a perspectiva do mencionado desenvolvimento mundial, com sustentabilidade política, econômica, social, cultural e ambiental, com a participação da ONU – Organização das Nações Unidas e de outras organizações internacionais multilaterais, se coloca como imprescindível para as políticas públicas, na tentativa de atender os esforços da humanidade na busca de um desenvolvimento sustentável, que permite soluções para os problemas da miséria, pobreza, exclusão socioeconômica e degradação ambiental.

As relações entre Desenvolvimento e Sustentabilidade no Brasil são parte integrante de nosso processo histórico, cultural, econômico e social. Sua síntese está refletida na própria Constituição brasileira, promulgada em 1988, que como mencionado no item anterior, tem um capítulo dedicado ao Meio Ambiente, capítulo VI, que em seu artigo 225, disciplina que “Todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à boa qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de sua defesa e preservação para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

Esta visão de totalidade, ou seja, do entendimento da construção das políticas públicas como uma relação entre o Estado e a Sociedade (SUBIRATS, 1989; GUTTMAN, 2004; HEIDEMANN, 2010) está incorporado no referido capítulo da atual Carta Magna brasileira, em relação à política ambiental, superando dialeticamente as visões anteriores do tratamento da questão ambiental no Brasil.

Portanto, a explicitação das contradições e conflitos do atual modelo de desenvolvimento, através de um pacto político entre o Estado, o Mercado e a Sociedade Civil brasileira, abre caminhos para um novo modelo de desenvolvimento na perspectiva de sustentabilidade, onde o grande desafio é a construção de uma sociedade com mais democracia, ampliando os espaços de participação e de decisão dos cidadãos, com uma economia preocupada com a inclusão social e a preservação da biodiversidade, realizando as reformas política, econômica e social, necessárias e que ainda estão por se fazer na sociedade brasileira. Porém, vale ressaltar que no Brasil, uma parte considerável da população não tem seus direitos constitucionais fundamentais atendidos de maneira satisfatória, como educação, saúde, habitação, segurança pública e trabalho, imprescindíveis para

se manter uma vida digna, apesar de já haverem passos decisivos para essa mudança.

Por muito tempo se explicou a dignidade humana a partir da espiritualidade, o ser humano como criação divina. Nos dias de hoje, todos os textos internacionais sobre direitos humanos esclarecem a dignidade como consequência da própria “humanização”, ou seja, foi o próprio ser humano que criou o Direito, desenvolvendo a ideia de dignidade em grandes textos normativos que podemos resumir no artigo 1º da Declaração Internacional de Direitos Humanos³. Foi uma revolução no pensamento e na história da humanidade chegar à reflexão conclusiva de que todos os seres humanos detêm a mesma dignidade. Porém, nos regimes que praticam a escravidão, ou qualquer tipo de discriminação, não vigora tal compreensão, pois neles a dignidade é entendida como um atributo de apenas alguns, aqueles que pertencem a um determinado grupo.

No entanto, no Brasil, atualmente ainda prevalece o “mito da democracia social”, propagando, por exemplo, que é um país onde não existem diferenças raciais, vivendo todos de forma aprazível, num clima agradabilíssimo, escondendo as diferenças de pessoas que cotidianamente se percebem nas buscas por trabalho e ascensão social, ao passo que a realidade é dura, demonstrando que as camadas mais pobres ocupam os piores lugares na estrutura social e recebem remuneração inferior à oferecida aos brancos e ricos.

Chauí (1984) afirma que “faz parte da ideologia burguesa afirmar que a educação é um direito de todos os homens”, mas esse discurso acaba por evidenciar a contradição entre os que produzem riqueza material e cultural com seu trabalho e aqueles que usufruem dessas riquezas, afastando delas os produtores. Estes últimos encontram-se excluídos do direito de usufruir dos bens que produzem, como por exemplo, o direito à educação. Essa evidência da realidade brasileira é retratada em música popular de profunda sensibilidade crítica na medida em que a letra se transpõe em melodia o real substrato social, a exemplo da música “Cidadão” do nordestino Zé Ramalho. Esta música denuncia contradições entre o discurso político-educativo e a vida de inúmeros trabalhadores, nela aparece a situação de um

3 “Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. São dotadas de razão e de consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade”. (Art. 1º da Declaração Internacional de Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948).

pedreiro, que mesmo tendo ele edificado (construído) uma escola, na condição de analfabeto que é, não lhe foi dada a oportunidade de sua filha nela estudar. Um dos trechos da música de Zé Ramalho tem a seguinte redação:

[...]
Tá vendo aquele colégio, moço?
Eu também trabalhei lá
Lá eu quase me arrebento
Fiz a massa, pus cimento
Ajudei a rebocar

Minha filha inocente
Vem pra mim toda contente
“Pai, vou me matricular”
Mas me diz um cidadão
“Criança de pé no chão
Aqui não pode estudar”
[...].

A denúncia social contida nessa música é um exemplo claro de que a Constituição Cidadã brasileira ainda não atingiu de maneira prática a efetividade dos direitos fundamentais que dignificam o homem, como a educação e o trabalho digno. A subjetividade da tal dignidade por vezes serve de argumento para desrespeitá-la, e mesmo negá-la.

Considerando que pela educação e pelo trabalho, o homem constrói o seu viver, podendo então fazer suas escolhas, falar em dignidade significa que a cada direito corresponde um dever e uma grande virtude para o homem é reconhecer a importância desse direito e sobretudo manter uma vida digna, o que é fruto da educação e do trabalho. E a educação é mesmo direito de todos? Está sendo frutífera para que se viva dignamente?

Segundo dados de 2012 da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL)⁴, cerca de 30 milhões de jovens entre 15 e 29 anos da região, o que corresponde a 22% do total, não estudam ou tem um emprego remunerado. E os dados de 2016 da referida comissão, mostram um considerável avanço na região quanto aos níveis de escolaridade, no ano de 2013, com 92% da população de 15 a 19 anos tendo concluído a educação fundamental, e tendo havido

4 Vide <http://repositorio.cepal.org>.

no ensino médio, uma elevação de 37% no ano de 1997 para 58% em 2013, considerando os jovens na faixa etária para conclusão desse nível de escolaridade. No entanto, persistem grandes brechas educativas, sendo necessário seguir avançando, pois apenas 42% dos jovens, ou seja, menos da metade dos que concluíram o segundo grau são pobres. Esse quadro precisa mudar e necessitamos compreender a Educação como um direito fundamental e humano capaz de fazer valer todos os demais.⁵

Hodiernamente, o educador e as disciplinas de cunho humanístico, que procuram desenvolver a consciência e o senso crítico, vêm perdendo a importância nas salas de aula. Não se desenvolve o “ser”, mas o “ter” e o “saber fazer”. Estimula-se a competitividade entre os colegas, o individualismo exacerbado, a capacitação para o trabalho técnico e instrumental para o mínimo emprego, criando formas mais profundas de internalizar os paradigmas da perversa reprodução do capital.

Os professores ainda detêm a legitimidade de, pela educação, estimular transformações na sociedade, de modo que o conceito de igualdade e de democracia saia do discurso e encontre força dentro da escola e na sociedade, consolidando o princípio da dignidade da pessoa humana, que implica no respeito aos direitos humanos; repúdio à discriminação de qualquer tipo; acesso a condições de uma vida digna; respeito mútuo nas relações interpessoais, públicas e privadas.

Sobre esta concepção, Sarlet (2004, p. 60) define que o princípio da dignidade humana consiste num valor, ou seja, é:

[...] qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existentes mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (SARLET, 2004).

5 Ressaltamos que os dados referentes ao Brasil, nos dois panoramas considerados, são de 1996, porém não deixa de retratar a sua realidade atualmente.

É urgente a tomada de medidas capazes de alterar este panorama, resgatando o espírito crítico da sociedade e buscando novas formas de consciência social, para que todos vivam – e não apenas sobrevivam – de forma digna.

O modelo de desenvolvimento do Brasil pode e deve ser construído em função da conscientização de todos que vivem e/ou se encontram em solo brasileiro quanto a esse reconhecimento, como também em função das potencialidades brasileiras, de sua biodiversidade, território, riquezas minerais, água, energia solar e eólica disponíveis, enfim dos recursos naturais que vem sendo exportados para atender o mercado mundial, desde as expedições colonizadoras e que tem sido levado a altos níveis de degradação ambiental dos ecos sistemas brasileiros, e que mesmo assim, considerando os limites impostos à economia baseada no carbono. O Brasil encontra-se numa situação destacada, com relação a sua matriz energética, com vantagens comparativas primordiais na perspectiva de uma nova economia, com desenvolvimento e sustentabilidade.

A sustentabilidade do ecossistema consiste em adequar o respeito ao meio ambiente e as necessidades do desenvolvimento. Um dos grandes objetivos do PNUD (Plano Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento) é exatamente garantir a sustentabilidade ambiental, porque segundo as informações desta instituição, um bilhão de pessoas no planeta ainda não tem acesso à água potável, muito menos saneamento básico, dois fatores que são preponderantes para a qualidade de vida da população e para se atingir a sustentabilidade. Um crescimento econômico e social deve ser obtido considerando e respeitando o patrimônio natural das nações, sem, no entanto, perturbar os equilíbrios ecológicos. O contexto sustentável visa o desenvolvimento, ao preocupar-se com a geração de riquezas, e com uma distribuição adequada para melhorar a qualidade de vida da população e conseqüentemente a qualidade ambiental do planeta.

A humanidade atravessa um momento que contrapõe a sua caminhada na construção de um novo paradigma social. O mundo está de cabeça para baixo, aparatos e pesquisas são empregados, com a ajuda de avançados meios, mas para curar as doenças em todo o planeta, mas o grande número das pessoas morrem por falta de assistência médica; as empresas que se afirmam como as que mais investem em sustentabilidade e responsabilidade social são as de produção de cigarros, produto que tem matado um grande número

peessoas; o homem utiliza grandes áreas de terras para produção cada vez maior de alimentos com ajuda de equipamentos com alta tecnologia, no entanto, o número de pessoas que morrem de fome no mundo inteiro é uma preocupação constante; métodos modernos pedagógicos são empregados em todo mundo globalizado, mesmo assim, o problema da educação persiste.

Então, continua-se a constatar que a humanidade tem graves problemas, é um cenário de uma crise devastadora e desoladora, mas não podemos perder a esperança, porque o ser humano não está inerte, as oportunidades estão na nossa frente e a capacidade do ser humano se faz presente para vencer os obstáculos que se colocam no nosso caminho.

Surgiram assim, movimentos sociais que são compostos de uma nova ética e comprometidos na construção de um mundo mais humano, porque a chamada globalização não se faz com miséria, guerra, pessoas sem acesso à escola, sem assistência médica e com milhares de pessoas morrendo sem alimentos, de câncer ou de fome. Podemos assim, reverter essa situação fortalecendo a Cultura de Paz, associada aos Direitos Humanos e ao Desenvolvimento Sustentável, pelos quais é possível compreender e trabalhar as questões do desenvolvimento e da sustentabilidade como parte da história da humanidade em suas relações com a natureza, permitindo transcender os problemas da sociedade atual, no Brasil e no mundo, procurando soluções e, sobretudo, que se identifiquem as diferenças e os reais interesses entre os diversos atores sociais em questão, criando os fundamentos de novas relações políticas, econômicas e sociais para a sociedade futura que se deseja sustentável.

4. EDUCAÇÃO AMBIENTAL, DIREITOS HUMANOS E CULTURA DA PAZ: UMA TRILOGIA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Os fatos históricos, a partir dos ideais das Revoluções inglesa, americana e francesa para o reconhecimento de direitos inerentes a pessoa humana, inspiraram a consciência de liberdade, igualdade e fraternidade, fundamentando os Estados Democráticos de Direito, de tal forma que as suas constituições reconhecem expressamente os Direitos Humanos como normativas de direitos fundamentais, os quais vem perpassando a sociedade desde o século XIX (RUBIO, 1998, p. 82). E tais contribuições foram, a seu tempo, vistas pelo

lado ideológico e crítico, segundo as palavras de Maurizio Fioravanti (2003, p. 83), transcritas numa tradução livre:

Em poucas palavras, se pode afirmar que a revolução francesa confia os direitos e liberdades à obra de um legislador virtuoso, que é tal porque é altamente representativo do povo ou nação, mais além das facções ou dos interesses particulares; enquanto que a revolução americana desconfia das virtudes de todo legislador – também do elegido democraticamente... e, assim, confia os direitos e liberdades à constituição, é dizer, à possibilidade de limitar ao legislador com uma norma de ordem superior. (FIORAVANTI, 2003).

Tanto a Declaração Francesa quanto as Declarações Americanas são tidas como contribuições relevantes para o surgimento do Estado de Direito e para a constitucionalização dos direitos inerentes à pessoa humana.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, datada de 10 de dezembro de 1948, quando aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, traz em si o espírito de lutas por emancipação no sentido de cidadania, destacada pela internacionalização dos direitos humanos. A fixação dos direitos fundamentais em um contexto internacional, naturalmente ensejaria uma maior prevalência destes no contexto do ordenamento jurídico interno. Foi, portanto, quando os direitos fundamentais e humanos se estruturaram juridicamente, ganhando relevo em diversos países democráticos ou redemocratizados (no caso, o Brasil).

Ao serem proclamados pela ONU, os direitos fundamentais passaram a ser enxergados sob uma ótica da necessidade e a isonomia passou a ser a condição de concretude dos interesses humanos, de respeito às diferenças e as liberdades individuais. A previsão de tais direitos também é uma forma de limitação do poder estatal. Evidencia-se que a existência desses direitos e limitações independe de qualquer vontade ou formalidade, uma vez que eles são necessários para a prevalência da dignidade da pessoa humana. Nenhum indivíduo, entidade, governo ou Estado tem legitimidade para retirá-los ou restringi-los.

O início da Declaração Universal dos Direitos do Homem explicita a forma de garantir a paz no mundo, desvelando que “desprezo e o desrespeito pelos direitos do homem resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da Humanidade”. Deste

modo, cabe à sociedade e ao Estado de Direito o reconhecimento e a consolidação dos Direitos Humanos, tornando-se obrigatória, tanto do ponto de vista dos próprios direitos humanos e dos direitos fundamentais, pois em termos de conteúdo são iguais, no entanto, os seus modos de existência são diferentes. Conforme Hoffe (2001), os direitos humanos são padrões morais aos quais uma ordem jurídica deveria se submeter quando signatária da referida carta da ONU, e os direitos fundamentais são os direitos humanos efetivamente reconhecidos por uma ordem jurídica ou constitucional.

No âmbito internacional, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em 1972, em Estocolmo, marca o início de uma nova era. Reconhecido internacionalmente como um Direito Humano, o Direito Ambiental passa a figurar um papel importante nas relações políticas, econômicas, sociais e jurídicas, principalmente no que tange à corresponsabilidade mundial da sua proteção.

Vinte anos mais tarde, em nova conferência sobre o meio ambiente, a Rio/92, voltou-se a discutir a questão da proteção ambiental adicionando novos princípios relativos ao desenvolvimento sustentável e reforçando a necessidade da cooperação internacional para uma efetiva proteção do meio ambiente.

No âmbito interno, muitas Constituições nacionais seguiram os princípios estipulados pelas convenções e introduziram o direito ao meio ambiente saudável no rol de direitos fundamentais dos Estados, inclusive o Brasil. E, a doutrina também explica e afirma a importância da preservação ambiental, apontando para sua estreita relação com o direito à qualidade de vida, que eleva o direito ambiental ao seu referido *status*. A partir da percepção do direito ambiental como direito à qualidade de vida, é que surgem as controvérsias acerca da “vida” que se pretende proteger. Tendo como objeto de estudo a relação do homem com a natureza, o direito ambiental pode ser centrado na vida.

O Plano Mundial de Ação para a Educação em prol dos Direitos Humanos e a Democracia, aprovado no Congresso Internacional sobre o Ensino dos Direitos Humanos, celebrado em Montreal (Canadá) de 8 a 11 de março de 1993, e organizado pela UNESCO, o Centro de Direitos Humanos das Nações Unidas e a Comissão Canadense para a UNESCO dispõe, numa tradução livre, que:

O desafio consiste em expressar os Direitos Humanos, a democracia e as ideias de paz, desenvolvimento sustentável

e solidariedade internacional em normas e atitudes sociais. [...]. Para lhe fazer frente se necessita um processo constante e dinâmico de educação e aprendizagem. A educação deve orientar-se para a promoção dos valores democráticos, a sustentação dos impulsos em prol da democratização e ao fomento da transformação social baseada nos direitos humanos e na democracia. A metodologia da educação em prol dos direitos humanos e da democracia deve ser respeitosa dos direitos humanos do educando e democrática em sua organização e processo.

A Cultura de Paz, por sua vez, é uma proposta para que as relações humanas sejam caracterizadas através do diálogo, pela tolerância, pelo respeito às diferenças, pela consciência da diversidade dos seres humanos e de suas culturas. A ONU definiu Cultura de Paz na Declaração e Programa de Ação sobre uma Cultura de Paz, em 13 de setembro de 1999, como:

Um conjunto de valores, atitudes, tradições, comportamentos e estilos de vida baseados no respeito à vida, no fim da violência e na promoção e prática da não-violência por meio da educação, do diálogo e da cooperação; no pleno respeito aos princípios de soberania, integridade territorial e independência política dos Estados e de não ingerência nos assuntos que são, essencialmente, de jurisdição interna dos Estados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas e o direito internacional; no pleno respeito e na promoção de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais; no compromisso com a solução pacífica dos conflitos; nos esforços para satisfazer as necessidades de desenvolvimento e proteção do meio-ambiente para as gerações presente e futuras; no respeito e promoção do direito ao desenvolvimento; no respeito e fomento à igualdade de direitos e oportunidades de mulheres e homens; no respeito e fomento ao direito de todas as pessoas à liberdade de expressão, opinião e informação; na adesão aos princípios de liberdade, justiça, democracia, tolerância, solidariedade, cooperação, pluralismo, diversidade cultural, diálogo e entendimento em todos os níveis da sociedade e entre as nações; e animados por uma atmosfera nacional e internacional que favoreça a paz (ONU:2004).

Nesta Declaração foram definidos oito campos de ação em que o Estado e a sociedade civil devem atuar para garantir a promoção da Cultura de Paz. São eles: educação para a paz; desenvolvimento econômico e social sustentável; direitos humanos; igualdade entre

os gêneros; participação democrática; compreensão, tolerância e solidariedade; comunicação participativa e livre circulação de informação e conhecimento; paz e segurança internacionais.

A ideia de paz definida pela ONU está associada à paciência, à diversidade pacífica, com esforços dinâmicos, pela via democrática, para que as tensões e os conflitos sejam superados sem o uso de meios violentos. Dessa forma, a Cultura de Paz não é uma cultura na qual não existam conflitos, mas sim que estes são resolvidos de forma pacífica.

A Cultura de Paz é uma cultura que envolve valores e comportamentos, modos de vida, padrões de crença voltados para a promoção do cuidado mútuo e bem-estar das pessoas, reconhecendo as diferenças, praticando a igualdade, com responsabilidade e partilha justa dos recursos da Terra entre seus membros e com todos seres vivos.

Adams (2003), um dos responsáveis pelo desenvolvimento do programa Cultura de Paz da UNESCO, relata que a humanidade, em se tratando de desenvolvimento, encontra-se num processo de cruzamento de fronteiras onde a transformação de uma cultura da guerra para uma Cultura de Paz seja talvez a mais radical e abrangente, que qualquer mudança anterior da história da humanidade.

Pode-se dizer que a construção de uma sociedade sustentável, exige um trabalho gradativo de enfrentamento, e a prevenção da violência inclui a busca constante de uma construção proativa da Cultura de Paz, isto é, “modos de vida, padrões, crenças, valores e comportamentos, bem como arranjos institucionais que promovem o bem-estar, assim como a igualdade que inclui o reconhecimento das diferenças” (Boulding, 2000; Milani, 2003, p. 35), pois “a Cultura de Paz e o Desenvolvimento Sustentável tratam o respeito ao próximo, incluindo as gerações presentes e as gerações futuras, à diferença e à diversidade como valores éticos centrais” (UNESCO, 2005, p. 18).

Nesse sentido, a Educação Ambiental, sendo uma estratégia incondicional para alcançar o Desenvolvimento Sustentável, trata, também, de uma prática intercultural para a obtenção de um equilíbrio duradouro entre a sociedade e o meio ambiente, de modo a proporcionar bem-estar voltado para a pacificação social.

Assim, a convivência com a pluralidade é essencial para se ter um diálogo, porém diálogo não significa só conversa. É também se colocar no lugar do outro para compreender seu ponto de vista, respeitar a

opinião alheia, compartilhar as experiências vividas, sejam boas ou ruins, repartir a informação disponível e tolerar longas discussões para se chegar a um consenso satisfatório para todos (Bordenave, 1983: 50-51). Isso mostra que um diálogo verdadeiro só é possível entre iguais ou entre pessoas que desejam igualar-se, mesmo em situações diferentes, pois a alteridade fundamenta positivamente as práticas educativas de qualquer espaço social e a Educação Ambiental é o meio central, concreto e articulador deste processo dialético entre a fruição responsável e a proteção dos recursos naturais do meio ambiente, atribuindo-se aos agentes sociais, aos indivíduos e à coletividade, o compromisso ou uma aliança por um pacto mundial pela preservação e sustentabilidade do *habitat* de todos os seres e do próprio planeta.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o conjunto de reflexões desenvolvidas e sem esgotar o debate, a superação dos dualismos enraizados culturalmente acerca da separação entre a concepção do que seja natureza e a realidade do ser humano, impõe-se indubitavelmente a construção e a transformação de consciências, que pode ocorrer por meio de processos político-educativos na sua acepção mais ampla: família, escola, comunidade, trânsito, instituições religiosas, desenvolvimento econômico, sociedade.

A construção de um mundo melhor e a redução de desigualdades depende do resgate de valores que o ser humano tem desprezado nos últimos anos, os quais são fundamentais nas relações internacionais do século XXI, como, por exemplo, o respeito a natureza, a igualdade, a liberdade, a solidariedade, a tolerância, a responsabilidade pela gestão do desenvolvimento econômico, educativo e social.

Destacamos que conhecimento e reconhecimento, imbricados no processo de conscientização, são imperativos paralelos na construção de uma prática cada vez mais coletiva e partilhada acerca dos problemas ambientais e sociais em conjunto, provocados e sentidos no meio, entendido como espaço de vida em comum. Ao harmonizar indivíduo, sociedade e meio ambiente, a Educação Ambiental no Brasil, revela-se a corrente educacional capaz de proporcionar a educandos e educadores uma nova forma de pensar os problemas ambientais, considerados então como socioambientais.

A Educação Ambiental Crítica, a exemplo das ideais do pedagogo Paulo Freire, amparada pela concepção problematizadora, transcende o ecologismo preservacionista em sua visão reducionista dos contextos vividos, visando à construção de um novo paradigma, através da ruptura com a racionalidade do mercado para a concretude de que o meio ambiente é um bem-comum, um bem de todos, um patrimônio de bem-estar para todas as gerações presentes e futuras.

A propriedade do solo, a reorganização do espaço urbano, do sistema de transportes, segurança, habitação, saúde, educação e a reestruturação dos serviços públicos, entre muitas outras, serão questões fundamentais a serem consideradas. O fortalecimento do poder local, com o empoderamento a nível local e o estímulo à participação dos cidadãos na formulação das políticas públicas e na gestão da municipalidade será determinante neste processo.

Importante avaliar como a questão do desenvolvimento sustentável está sendo tratada, formulada e incorporada nas políticas públicas pelos distintos atores políticos, educativos e sociais, nos programas de validação e revalidação de seus respectivos instrumentos e condições concretas de implementação, seja por nível de transversalidade, seja pela realização de políticas públicas e de participação efetiva da sociedade, com ações ordenadas e coordenadas.

Assim, a construção de uma Cultura de Paz, como um elo que interliga e abrange todos esses ideais num processo de transformação, necessita de práticas sólidas e indispensáveis para que a pacificação seja o princípio regente de todas as relações humanas e sociais. Essas transformações vão desde a dimensão dos valores, atitudes, estilos de vida até as estruturas políticas, econômicas, jurídicas e as relações políticas internacionais, e tem por fim objetivar uma teoria que vem sendo discutida há tempos, ou seja, promover a Cultura de Paz significa trabalhar a Educação de forma integrada, participativa, compromissada e responsável pelas grandes mudanças necessárias historicamente para a humanidade, numa relação interpenetrada dos valores que fundamentam o Desenvolvimento Sustentável e os Direitos Humanos, tendo em vista que eles asseguram a garantia e as medidas de igualdade, eliminação do racismo, tolerância religiosa, respeito às minorias, educação universal, equilíbrio ecológico e liberdade política. Esse programa todo de diretrizes, juridicidade, projetos, ações, práticas, compõe o arcabouço do desenvolvimento sustentável, que tem como espírito máximo a defesa centrada no

direito ao ambiente saudável e no valor da dignidade humana, enfim, a preservação da vida.

REFERÊNCIAS

ADAMS, David. História dos primórdios da cultura da paz. *In Memórias pessoais*. www.comitepaz.org.br. Acessado em 14/11/2006. Agosto, 2003.

ALTVATER, E. *O Preço da Riqueza*. Trad. Ed. UNESP, SP. 1994.

BOBBIO, N. *Dicionário de Política*. Trad. Ed. UNB. Brasília. 1986.

BORDENAVE, J. E. D. *O que é Participação*. São Paulo: Ed. Brasiliense: Coleção Primeiros Passos. 1983.

BORN, R. H., Cabral-BORN, G. C., & HORN, A. L. P. *Agenda 21: Nós da espaçonave Terra dependemos dessa ideia*. Vitae Civilis. 2006.

BOULDING, E. *Cultures of peace: the hidden side of history*. Syracuse: Syracuse University Press. 2000.

BRASIL. Política Nacional de Meio Ambiente. Lei 6.938/81. MMA. Brasília. 1981.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. 1988.

BRASIL. Política Nacional de Meio Ambiente. Lei 9.795/99. MMA. Brasília. 1999.

BRASIL. Agenda 21 Brasileira – Bases para discussão. Coord. Washington Novaes. Brasília, MM/PNUD. 2000.

CAPRA, F. *As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável*. Tradução Marcelo Brandão CIPOLLA. São Paulo, 3ª edição. 2003.

CARVALHO, I.C.M. O 'ambiental' como valor substantivo: uma reflexão sobre a identidade da educação ambiental. *In* Sauv , L.; Orellana, I. & Sato, M. (Orgs.) *Textos escolhidos em Educa o Ambiental: de uma Am rica   outra*. Montreal: Publications ERE-UQAM, Tomo I. 2002.

CARVALHO, I.C.M. *Educa o Ambiental: a forma o do sujeito ecol gico*. S o Paulo: Cortez. 2004.

CARVALHO, I. C. D. M., GR N, M., & TRAJBER, R. *Pensar o ambiente: bases filos ficas para a educa o ambiental*. Bras lia, DF: Minist rio da Educa o e Cultura. 2008.

- CHAUÍ, M. S. *O que é Ideologia*. São Paulo: Abril Cultural/Editora Brasiliense. 1984.
- DIAS, G.F. *Educação Ambiental princípios e práticas*, São Paulo, Saraiva. 2000.
- FERREIRA, E. *Educação Ambiental e desenvolvimento de práticas pedagógicas sob um novo olhar da ciência química*. UNISAL-Centro Universitário Salesiano de São Paulo. São Paulo-Americana. 2010.
- FIORAVANTI, M. *Los Derechos Fundamentales*. 4ª ed. Madrid: Trotta. 2003.
- FOSTER, John. *Ecologia em Marx*. Trad. Ed. Civ. Brasileira, RJ. 2005.
- GUIMARÃES, M. Educação Ambiental Crítica. In PHILIPPE P. L. (coord.). *Identidades da educação ambiental brasileira / Ministério do Meio Ambiente*. Diretoria de Educação Ambiental; – Brasília: Ministério do Meio Ambiente. 156 p.; 28cm. 2004.
- HEIDEMANN, F. G. et SALM, J. F. *Organizadores. Políticas Públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de analide*. Ed. UNB, Brasília. 2010.
- HERNÁNDEZ DÍAZ, J.M. (coord.), HERNANDÉZ HUERTA, J.L. *Historia y Presente de la Educación Ambiental. Ensayos con perfil iberoamericano*. Salamanca. Fahren House. 2014.
- HÖFFE, O. *Justiça Política*. São Paulo: Martins Fontes. 2001.
- LEFF, E. *Saber ambiental*. São Paulo, Vozes. 2001.
- LOWI, T. *Políticas Públicas, estudos de caso y teoria política*. Porna. 1992.
- MADRID, A. G. *Educación utopía, educación realidad*. 2000.
- MARTINEZ, Alier, Juan. *O Ecologismo dos Pobres*. Trad. Ed. Contexto. SP. 2007.
- MARTINS, R. V. A Influência de Pestalozzi nas pedagogias de Célestin Freinet e Paulo Freire. Utopias que nos fazem caminhar. En J. M. Díaz, *Influencias Suizas en la Educación Española e Iberoamericana* (pp. 453-462). Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca. 2016.
- MILANI, F. M. Cultura de Paz X Violência. Papel e desafios da escola. In *Cultura de paz: Estratégias, mapas e bússolas*. Salvador: INPAZ. 2003.
- MORAN, E. Nós e a Natureza. Trad. Ed. SENAC. SP. 2008.

MORIN, E. *Los 7 siete Saberes necesarios para la educación del futuro*. Medellín-Colômbia: UNESCO. 1999.

OLIVEIRA, G. G. Desenvolvimento e a Perspectiva de Sustentabilidade, *in Política Democrática*, n. 30, FAP. Brasília. 2011.

PERIS, J. H. B., AMILBURU, M. G., CABANAS, J. M. Q., & CORBELLA, M. R. *Antropología de la educación*. 2002.

PITANO, S. d., & Noal, R. E. Horizontes de diálogo em Educação Ambiental: contribuições de Milton Santos, Jean-Jacques Rousseau e Paulo Freire. *Educação em Revista*, vol. 25(nº.3), 283-298. Dec. de 2009.

ROUSSEAU, J – J. Emílio, *Da educação*. Tradução: Roberto Leal Ferreira. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes. 2004.

ROUSSEAU, J – J. *Os devaneios do caminhante solitário*. Trad. Henrique de Barros. Cotovia. 2007.

RUBIO, V. L. *Introducción a la Teoría de los Derechos Humanos: Fundamento. Historia. Declaración Universal de 10 de diciembre de 1948*. Madrid: Civitas. 1998.

SACS, I. *Ecologia e Desenvolvimento*. APED, RJ. 1992.

SARLET, I. W. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*, Porto Alegre: Livraria do advogado. 2001.

SUBIRATS, J. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. INAP, Madrid. 1989.

VIEIRA DE MELO, R. A. A busca da efetividade de direitos humanos: uma análise dos objetivos do milênio da cidade Aquiraz (Ceará, Brasil). *Revista de Estudos Brasileiros*, Volume 3, Número 5, 2º semestre, pp. 67-79. 2016.

UNESCO. Década da Educação das Nações Unidas para um Desenvolvimento Sustentável, 2005-2014: documento final do esquema internacional de implementação.2005-2014. *Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - OREALC*, p. 120. Maio de 2005.

URQUIZA, A. H. A. Campus: Ed. UFMS. 2014.

O MEIO AMBIENTE NO PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

Renato Zerbini Ribeiro Leão

Ph.D. em Direito Internacional e Relações Internacionais; Membro do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU; Membro do Conselho Diretor do Instituto Interamericano de Direitos Humanos de San José da Costa Rica; Professor da FAJS/UniCEUB e do Mestrado em Ciência Política do UniEURO.

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) é um tratado internacional multilateral do sistema da Organização das Nações Unidas aberto para a assinatura, ratificação e adesão em 16 de dezembro de 1966, pela resolução 2200 A (XXI) da Assembleia Geral da ONU. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) é o órgão internacional encarregado de supervisionar o cumprimento do Pacto pelos seus Estados Partes. O meio ambiente, apesar de não estar explicitamente abraçado pelo Pacto, é um tema constante nas diversas manifestações de interpretação do Comitê graças, especialmente, ao seu reconhecimento implícito pelos artigos 12 e 13 do PIDESC.

1. O PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (PIDESC)

O PIDESC está em vigência desde 3 de janeiro de 1976.¹ Seu artigo 2.1 exige que os Estados Partes adotem medidas imediatas para conseguir o pleno gozo dos direitos contidos no Pacto. Tais medidas incluem as de caráter administrativo, financeiro, educacional e social.² Os Estados Partes se obrigam juridicamente a adotar medidas legislativas, particularmente quando as leis existentes sejam

1 http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en . Acesso em 24/02/2017 às 10:00 horas da Brasília. Até essa data possui 165 Estados Partes.

2 CDESC. Observação Geral nº 3. ONU. Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. *Documento HRI/GEN/1/Rev.9(Vol.I)*, de 27 de maio de 2008, p. 18, parágrafo 7.

claramente incompatíveis com as obrigações contraídas em virtude do PIDESC.³

O exercício dos direitos contidos no PIDESC deve ser livre de qualquer discriminação. Seu artigo 2.2 obriga os Estados Partes a se absterem de comportamentos discriminatórios e a modificar leis e práticas que permitam a discriminação. Os Estados Partes devem garantir procedimentos judiciais e outros métodos de recursos em casos de discriminação. A discriminação que por qualquer motivo prejudique o pleno gozo dos DESC deve ser eliminada.⁴

As normas do PIDESC dispõem sobre: direito à igualdade entre homens e mulheres; direito ao trabalho; liberdade para escolher e aceder ao trabalho; direito a condições equitativas e satisfatórias de trabalho; direito a fundar e se afiliar a sindicatos; direito à seguridade social; direito à proteção e a assistência à família; direito a um nível de vida adequado; direito ao mais alto nível possível de saúde física e mental; direito à educação; e direito a tomar parte na vida cultural e ao gozo dos benefícios do progresso científico. Estes, conforme dito no parágrafo, à luz dos princípios da livre determinação, da igualdade e da não discriminação.

2. O COMITÊ DE DIREITOS, ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (CDESC)

Os Estados Partes no PIDESC estão obrigados a submeter informes regulares de seu cumprimento ao CDESC. A prática atual deste indica que o primeiro informe deve ser apresentado ao cabo dos dois primeiros anos da vigência do PIDESC para com aquele Estado Parte. Depois, a cada cinco anos deverão ser encaminhados os informes de seguimento àquele primeiro informe. O CDESC examinará cada informe e encaminhará suas preocupações e recomendações aos Estados Partes na forma de observações finais.

O CDESC também adota sua interpretação das disposições do PIDESC em forma de observações gerais, bem como emite cartas e

3 ONU. Derechos Humanos. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Folleto Informativo nº 16 (Rev.1)*. Campaña Mundial pro Derechos Humanos. OACNUDH: Ginebra, 1996, p. 10.

4 ONU. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Manual para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. *Serie de Capacitación Profesional nº 12 – Derechos Humanos*. ACNUDH: Ginebra, 2004, p. 15.

declarações sobre os mais variados assuntos de importância capital para a afirmação dos DESC na seara internacional.

3. O PROTOCOLO FACULTATIVO AO PIDESC

O Protocolo Facultativo ao PIDESC é um tratado internacional adotado pela Assembleia Geral da ONU em 10/12/2008 (Resolução A/RES/63/117). Em 2009, ele foi aberto para a assinatura dos Estados Partes no PIDESC e, em 5 de fevereiro de 2013, alcançou seu décimo depósito.⁵ Este possibilita ao CDESC considerar comunicações individuais envolvendo assuntos relacionados aos DESC no contexto do Pacto.

O CDESC aprovou o regulamento do Protocolo Facultativo do PIDESC em sua 49ª sessão, realizada em novembro de 2012. De pronto, importante destacar que seu quarto artigo diz que as comunicações poderão ser apresentadas por pessoas ou grupos de pessoas que se encontrem sob a jurisdição de um Estado Parte e que aleguem serem vítimas de uma violação de qualquer dos direitos enunciados no PIDESC.

Portanto, somente um Estado Parte do PIDESC, que também se torne parte de seu Protocolo Facultativo, conferirá ao CDESC competência para receber e apreciar denúncias individuais. Dito em outras palavras, o Comitê rejeitará toda comunicação proveniente de um Estado Parte do Pacto que igualmente não o seja de seu Protocolo Facultativo.⁶

As denúncias podem ser submetidas por um indivíduo, ou em nome de indivíduos, sob a jurisdição de um Estado Parte que alegue ser vítima de uma violação, por esse Estado Parte, de qualquer um dos direitos enunciados no Pacto. Porém, sempre que uma denúncia seja submetida em representação de indivíduos ou grupos de indivíduos, é necessário o consentimento destes, a menos que o autor consiga justificar a razão que o leva a agir em sua representação sem o referido consentimento.⁷

5 Adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas a 10 de dezembro de 2008 através da resolução A/RES/63/117; aberto à assinatura a 24 de Setembro de 2009, em Nova Iorque.

6 Literalidade do 1º artigo do Protocolo Facultativo ao PIDESC.

7 Artigo 2 do Protocolo Facultativo ao PIDESC.

4. O MEIO AMBIENTE NO PIDESC E NAS OBSERVAÇÕES GERAIS DO CDESC

O meio ambiente, conforme já mencionado, não está positivado (colocado por escrito) no PIDESC. Tal fato, no entanto, não é um empecilho capaz de fazer o Comitê deixar de tratar essa temática. Muito pelo contrário: são diversas as possibilidades de interconexão do meio ambiente com os artigos do Pacto. Estas, de fato, já estão plasmadas em diversos documentos e decisões do CDESC.

É o caso, por exemplo, das distintas menções diretas pelo Comitê ao meio ambiente em suas observações gerais. Estas são documentos produzidos pelo CDESC que tratam de explicar o conteúdo específico do direito positivado no PIDESC e as obrigações dele derivadas para os Estados Partes. Assim sendo, não só esses Estados, como toda a comunidade internacional interessada, terão acesso à explicação detalhada e interpretada daquele tópico pelo órgão internacional encarregado de oferecê-la.

A observação geral nº 13 sobre o artigo 13 do Pacto,⁸ dedicada ao direito à educação, ilustra bem essa realidade. Sua leitura deixa claro que a educação é um direito humano intrínseco e um meio indispensável para realizar outros direitos. Ademais, a educação desempenha um papel decisivo na emancipação da mulher, na proteção das crianças contra a exploração laboral, o trabalho perigoso e a exploração sexual, a promoção dos direitos humanos e a democracia, a proteção do meio ambiente e o controle do crescimento demográfico.⁹ Essa observação geral conecta de maneira decisiva, então, o artigo 13 do PIDESC, dedicado ao direito à educação, com o meio ambiente.

A seguir, a observação geral nº 14, relativa ao direito ao gozo do nível mais alto possível de saúde,¹⁰ recorda que, ao elaborar o artigo 12 do Pacto, a Terceira Comissão da Assembleia Geral das Nações Unidas não adotou a definição de saúde que figura no preâmbulo da Constituição da OMS, que concebe a saúde como “um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não somente como ausência de afeições ou enfermidades”. Entretanto, a referência que se faz no parágrafo 1 do artigo 12 do Pacto quanto ao “mais alto nível possível de saúde física e mental” não se limita ao direito à atenção da

8 Documento E/C.12/1999/10 de 8 de dezembro de 1999.

9 Artigo primeiro da versão em espanhol do Documento E/C.12/1999/10.

10 Documento E/C.12/2000/4 de 11 de agosto de 2000.

saúde. Pelo contrário, o histórico da elaboração e a redação expressa do parágrafo 2 do artigo 12 reconhece que o direito à saúde abarca uma ampla gama de fatores socioeconômicos que promovem as condições sobre as quais as pessoas podem levar uma vida saudável, e faz esse direito extensivo aos fatores determinantes básicos da saúde, como a alimentação e a nutrição, a moradia, o acesso à água limpa potável e a condições sanitárias adequadas, condições de trabalho seguras e saudáveis e um meio ambiente saudável.¹¹ É aí que esse parágrafo, na visão do Comitê, é suficiente para conectar o meio ambiente com o artigo 12 do Pacto.

O parágrafo onze dessa observação geral aprofunda a interatividade entre o meio ambiente e o artigo 12 do PIDESC ao recordar que o Comitê interpreta o direito à saúde, como um direito inclusivo que não só abarca a atenção da saúde oportuna e apropriada, como também os principais fatores determinantes da saúde, como o acesso à água limpa potável e a condições sanitárias adequadas, o fornecimento adequado de alimentos saudáveis, uma nutrição adequada, uma moradia adequada, condições saudáveis no trabalho e no meio ambiente, o acesso à educação e à informação sobre questões relacionadas à saúde, incluídas a saúde sexual e reprodutiva. Outro aspecto importante é a participação da população em todo o processo de adoção de decisões sobre as questões relacionadas com a saúde nos planos comunitário, nacional e internacional.¹² E o meio ambiente, não restam dúvidas, é um fator determinante para uma saúde robusta.

A disponibilidade e a qualidade são dois elementos essenciais e inter-relacionados, que estão na base de sustentação de um direito à saúde em todas suas formas e níveis, além de embutir uma estreita correlação com o meio ambiente. Para consolidar a disponibilidade, cada Estado Parte, a partir de suas condições preexistentes, deverá contar com um número suficiente de estabelecimentos, bens e serviços públicos de saúde, além de centros de atenção à saúde e programas específicos. A natureza precisa dos estabelecimentos, bens e serviços, dependerá de diversos fatores, particularmente do nível de desenvolvimento do Estado Parte. Entretanto, esses serviços

11 Parágrafo quarto do Documento E/C.12/2000/4 de 11 de agosto de 2000.

12 Parágrafo onze do Documento E/C.12/2000/4 de 11 de agosto de 2000.

incluirão os fatores básicos de saúde, como água limpa potável e condições sanitárias adequadas.¹³

A qualidade, por sua vez, indica que os estabelecimentos, bens e serviços de saúde deverão também ser apropriados desde uma perspectiva de boa qualidade científica e médica. Isto requer, dentre outras coisas, pessoal médico capacitado, medicamentos e aparelhos hospitalares de boa qualidade e cientificamente aprovados, água limpa potável e condições sanitárias adequadas. Para alcançar essa qualidade, o meio ambiente é um fator de incidência elementar.¹⁴

O parágrafo 15 da observação geral nº 14 dá conta de que a melhora de todos os aspectos da higiene ambiental e industrial, tal qual mencionado no tópico b, do parágrafo doze, que trata do direito à higiene do trabalho e do meio ambiente implica, particularmente, a adoção de medidas preventivas com respeito aos acidentes trabalhistas e enfermidades profissionais; a necessidade de velar pelo fornecimento adequado de água limpa potável e a criação de condições sanitárias básicas; a prevenção e a redução da exposição da população a substâncias químicas nocivas ou outros fatores ambientais prejudiciais, que afetam direta ou indiretamente a saúde dos seres humanos. Ademais, a higiene industrial aspira a reduzir minimamente as causas dos perigos para a saúde do meio ambiente laboral. De igual modo, o tópico b, do parágrafo 2 do artigo 12 abraça a questão relativa à moradia adequada e às condições de trabalho higiênicas e seguras, o fornecimento adequado de alimentos e uma nutrição apropriada, buscando dissuadir o uso indevido do álcool, do tabaco, do consumo de estupefacientes e outras substâncias nocivas. Todos esses pontos reforçam a indiscutível afinidade do meio ambiente com o direito à saúde tal qual entendido pelo CDESC.¹⁵

Desde a perspectiva dos direitos humanos, os povos indígenas e o meio ambiente conformam um anel interativo indissolúvel. Em consequência, à luz do direito e das práticas internacionais surgidas, além das medidas adotadas recentemente pelos Estados com relação aos povos indígenas, o Comitê estimou conveniente identificar dois elementos que contribuem para definir o direito à saúde dos povos indígenas, a fim de que os Estados Partes com população indígena

13 Parágrafo doze, numeral 1, alínea a, do Documento E/C.12/2000/4 de 11 de agosto de 2000.

14 Parágrafo onze, numeral 1, alínea d, do Documento E/C.12/2000/4 de 11 de agosto de 2000.

15 Documento E/C.12/2000/4 de 11 de agosto de 2000.

possam aplicar mais adequadamente as disposições contidas no artigo 12 do Pacto. O CDESC considera que os povos indígenas têm direito a medidas específicas que lhes permitam melhorar seu acesso aos serviços e atenções de saúde. Os serviços de saúde devem ser apropriados do ponto de vista cultural, ou seja, levar em consideração os cuidados preventivos, as práticas curativas e os medicamentos tradicionais. Os Estados devem proporcionar recursos para que os povos indígenas estabeleçam, organizem e controlem esses serviços de tal modo que possam gozar do mais alto nível possível de saúde física e mental. Também deverão proteger-se as plantas medicinais, os animais e os minerais necessários para o pleno gozo da saúde dos povos indígenas. Segundo o Comitê, nas comunidades indígenas, a saúde do indivíduo costuma ser vinculada à saúde da sociedade em seu conjunto, apresentando assim uma dimensão coletiva. A este respeito, o CDESC considera que as atividades relacionadas com o desenvolvimento que induzem ao deslocamento dos povos indígenas, contra suas vontades, de seus territórios e terras tradicionais, com a consequente perda por essas populações de seus recursos alimentares e a ruptura de sua relação simbiótica com a terra, exercem um efeito prejudicial sobre a saúde dos povos indígenas.¹⁶

5. O MEIO AMBIENTE NAS CARTAS E DECLARAÇÕES DO CDESC

As Cartas e Declarações do CDESC são também manifestações do Comitê utilizadas para chamar a atenção de algum ponto específico de interpretação dos artigos em conexão com algum ato e/ou fato da agenda internacional. As Declarações do CDESC também servem como um veículo de destaque de algum direito contido no Pacto que esteja em estreita consonância com um evento e/ou documento importante desenvolvido no regime universal de afirmação e proteção dos direitos humanos. Assim sendo, o meio ambiente já desfilou em algumas dessas manifestações.

Na Declaração sobre as Obrigações dos Estados Partes com relação ao Setor Empresarial e os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais,¹⁷ o Comitê reconhece o papel cada vez mais importante desempenhado pelos atores não estatais na mundialização. Neste contexto, em muitos casos, o setor empresarial contribui para a

16 Parágrafo 27 do Documento E/C.12/2000/4 de 11 de agosto de 2000.

17 Aprovada pelo CDESC em seu 46º período de sessões. Documento E/C.12/2011/1.

efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais consagrados no Pacto, como por exemplo, mediante sua contribuição ao desenvolvimento econômico, a criação de empregos e o investimento produtivo. Não obstante, o Comitê também frequentemente observa que as atividades empresariais podem prejudicar o gozo dos direitos reconhecidos no Pacto. À guisa de ilustração, destacam-se o trabalho infantil e as condições de trabalho perigosas incidindo nocivamente no direito à saúde; o nível de vida, incluído o dos povos indígenas e o meio ambiente natural; os efeitos destrutivos da corrupção; e as restrições dos direitos sindicais, bem como a discriminação que sofrem as trabalhadoras. O Comitê, então, reforça a obrigação que têm os Estados Partes em garantir o pleno respeito de todos os direitos econômicos, sociais e culturais contidos no Pacto e a proteção adequada de seus titulares no âmbito do exercício das atividades empresariais.¹⁸ De fato, nesses últimos cinco anos o Comitê vem se ocupando de maneira crescente das obrigações dos Estados Partes com relação à ação do setor empresarial no exercício dos direitos enunciados no Pacto. E nesta, nota-se destacada preocupação com a proteção do meio ambiente.

Na Declaração do CDESC no âmbito da Conferência Rio + 20 sobre “a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza” o Comitê diz expressamente, em seu quinto ponto, que muitas disposições do PIDESC se relacionam com o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. Assim sendo, o CDESC frequentemente insiste, durante seu diálogo com os Estados Partes, na forma em que determinados direitos econômicos, sociais e culturais, como também o direito ao desenvolvimento, estão vinculados com a sustentabilidade das atividades de proteção do meio ambiente e do trabalho de desenvolvimento.¹⁹

Essa Declaração se faz ainda mais importante, desde a perspectiva de afirmação temática do meio ambiente no seio do Comitê à luz das diversas possibilidades de se interpretar o PIDESC, porque, em seu sexto ponto, o CDESC destaca o interesse pelo desenvolvimento sustentável derivado de certas disposições do Pacto notoriamente identificado no diálogo com os Estados Partes. Nesse sexto ponto, o Comitê sublinha, entre outras, a importância da

18 Ponto 1 do Documento E/C.12/2011/1.

19 Ponto 5 do Documento E/C.12/2012/1. Aprovada pelo CDESC durante seu 48º período de sessões.

cooperação internacional para a promoção dos direitos econômicos, sociais e culturais e o desenvolvimento sustentável (artigo 2, par. 1). Nesta, o CDESC realça a necessidade de se aumentar as contribuições para a assistência oficial para o desenvolvimento (AOD) em até 0,7% do produto interno bruto, cuidando para que a AOD promova o desenvolvimento sustentável mediante um enfoque de desenvolvimento fundamentado nos direitos humanos.²⁰

O papel da mulher na conservação do meio ambiente, na ordenação e no uso adequados dos recursos naturais, assim como nas repercussões desproporcionalmente negativas e na carga que deve suportar a mulher quando os recursos naturais são esgotados e o meio ambiente é deteriorado (artigos 3 a 11, entre outras disposições do PIDESC) também foram pontos importantemente destacados nessa declaração.²¹ Essa preocupação é mais um testemunho inegável da real presença do meio ambiente nas deliberações do Comitê.

Na alínea d, ainda desse sexto ponto, o Comitê alerta para o fato de que a obrigação dos Estados Partes de evitar os efeitos adversos que fatores relacionados com o meio ambiente possam ter no direito de seus habitantes à alimentação (artigo 11, par. 2 a) e, em particular, a necessidade de avaliar plenamente as repercussões das novas tecnologias verdes na esfera da energia e na relação com o acesso à água e os alimentos. O CDESC destacou, ademais, as consequências adversas para o direito à alimentação que têm os casos da posse de terras e de exploração excessiva dos recursos pesqueiros, que não só resultam prejudiciais para a sustentabilidade ambiental, como também afetam gravemente os meios de vida das gerações presentes e futuras.²²

A necessidade de conservar o habitat natural e os usos sustentáveis dos recursos naturais como elementos do gozo do direito à saúde (artigo 12) e, particularmente, o acesso à água potável e a prevenção da degradação e da contaminação da água, que têm consequências para o direito à saúde também são preocupações que tornam o meio ambiente elemento particular de análise pelo CDESC. Ademais, a situação dos sistemas de saneamento e o recolhimento e eliminação de desperdícios perigosos não só têm consequências para

20 Ponto 6, a, do Documento E/C.12/2012/1.

21 Ponto 6, b, do Documento E/C.12/2012/1.

22 Ponto 6, d, do Documento E/C.12/2012/1.

o meio ambiente, senão também podem gerar epidemias e doenças transmitidas pela água, afetando negativamente o direito à saúde.²³

O Comitê recorda, ainda, a importância em conciliar cuidadosamente os requisitos da economia verde com as obrigações angulares do PIDESC de respeitar, proteger e fazer efetivos os direitos dos habitantes dos bosques e dos povos indígenas às suas terras ancestrais e suas culturas tradicionais. Sobretudo, ante as medidas de desmatamento empreendidas sem seus consentimentos livre, prévio e informado que afetam diretamente seus direitos. O CDESC assinala que a proteção dos direitos de ambos os grupos está intimamente ligada à proteção do meio ambiente e de seu habitat natural, sem os quais estas comunidades correm o sério risco de desaparecerem.²⁴

6. O MEIO AMBIENTE NAS OBSERVAÇÕES FINAIS DO CDESC

As observações finais são os documentos conclusivos elaborados pelo Comitê após a leitura do informe oficial de cumprimento interno pelos Estados Partes do conteúdo do PIDESC, por eles enviados, e do diálogo interativo com a correspondente delegação oficial. Estas contêm uma série de preocupações do CDESC com relação ao cumprimento do Pacto pelo Estado Parte, que vêm acompanhadas de recomendações para suas implementações.

À título de ilustração, destacam-se os parágrafos 43 e 44 das observações finais sobre o sexto informe periódico de um Estado Parte.²⁵ Neste, ao tratar do nível de vida adequado (artigo 11 do Pacto), o Comitê se inquietou com o fato de que povos indígenas vivessem em condições precárias, por exemplo arrebanhados, o que gera, entre outras coisas, problemas de saúde entre as comunidades afetadas. Preocupou-se, ademais, com o fato de que estes tivessem acesso limitado à água potável e a serviços de saneamento. Em consequência, o Comitê instou ao Estado Parte a intensificar seus esforços para enfrentar a crise de moradia dos povos indígenas, em consulta com seus respectivos governos e organizações. Por igual, insistiu com o cumprimento de seu compromisso em garantir o acesso a água potável e a serviços de saneamento, concomitantemente

23 Ponto 6, e, do Documento E/C.12/2012/1.

24 Ponto 6, g, do Documento E/C.12/2012/1.

25 Aprovadas pelo Comitê em seu 57º período de sessões (22 de fevereiro a 4 de março de 2016). Parágrafos 43 e 44 do Documento E/C.12/CAN/CO/6.

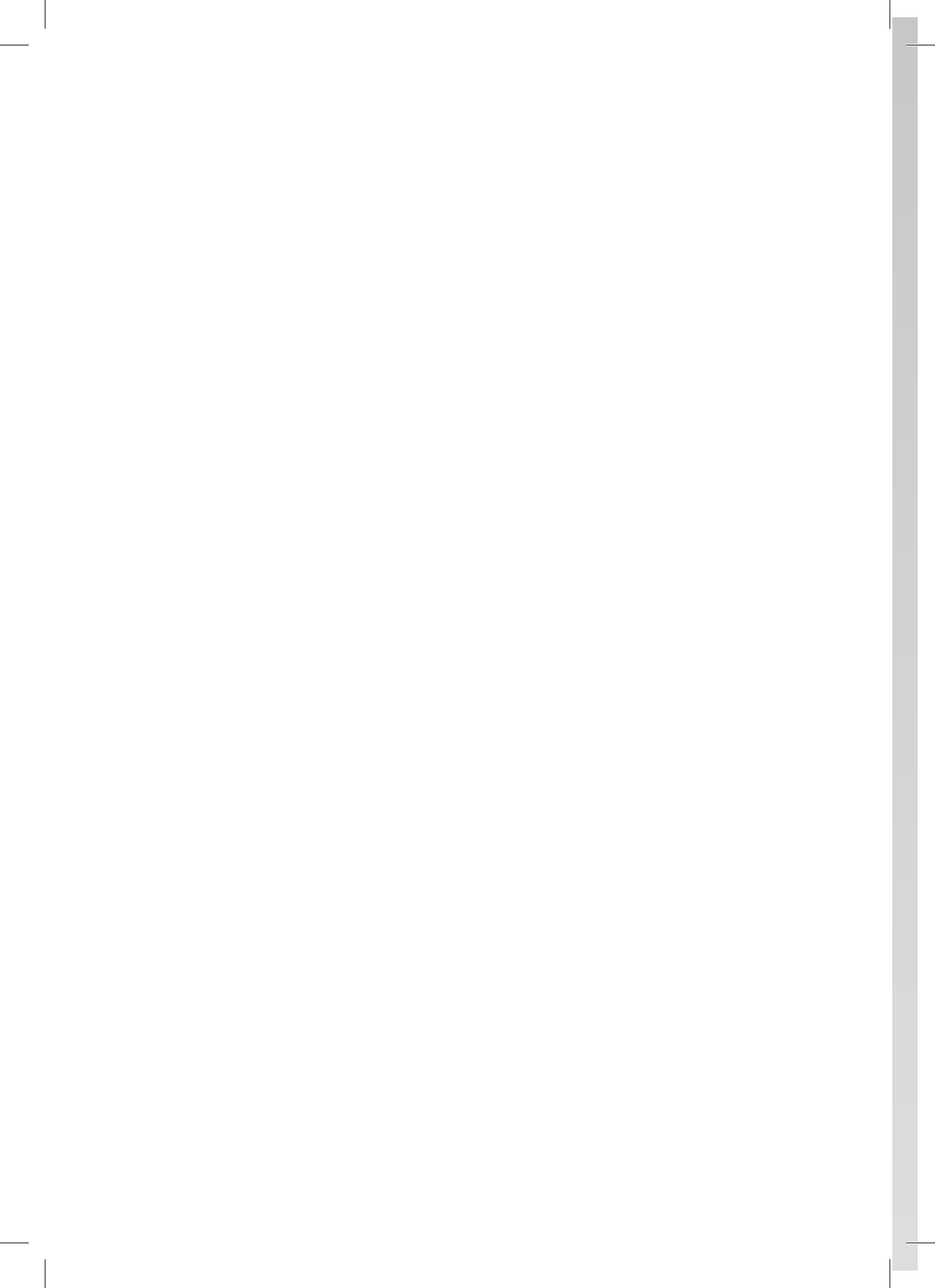
velando para a participação ativa na planificação e gestão dos recursos hídricos desses povos indígenas. Neste sentido, o Estado Parte deveria levar em consideração não somente o direito econômico dos povos indígenas, senão também o valor cultural que a água tem para eles. O artigo 11 do Pacto não denota uma situação estacionária e sim uma melhora contínua das condições de existência.²⁶

Num outro caso, ao tratar da temática dos investimentos dos Fundos de Pensões Nacionais de um Estado Parte, o Comitê se inquietou também com o fato de que este não submetia a controles sistemáticos os investimentos realizados no estrangeiro pelas empresas domiciliadas em sua jurisdição, o que menoscabava a sua capacidade para prevenir os efeitos negativos desses investimentos no gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais pelas populações locais, incluindo um meio ambiente saudável. Em resumo, preocupava ao CDESC o grau de eficácia dos mecanismos de vigilância e reparação existentes no Estado Parte (artigo 2 do PIDESC). Uma das recomendações do Comitê foi a de que, antes de se adotar uma decisão de investimento, o Estado Parte deveria avaliar sistemática e independentemente suas repercussões sobre os direitos humanos. Outra foi a de estabelecimento de mecanismos de supervisão efetivos que avaliassem periodicamente os efeitos desses projetos sobre os direitos humanos, aplicando, caso necessário, medidas corretivas. E, finalmente, garantir a existência de mecanismos acessíveis de denúncia em caso de violações dos direitos econômicos, sociais e culturais cometidas no bojo dos projetos de investimento.²⁷

Nota-se, à luz da prática reiterada do Comitê em tratar da temática do meio ambiente em suas observações gerais, cartas e declarações, bem como nas suas observações finais, que esta já possui uma presença marcante no âmbito geral de interpretação e cumprimento do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

26 Veja o parágrafo 1º do artigo 11 do PIDESC.

27 Parágrafos 11 e 12 do Documento E/C.12/SWE/CO/6.



APLICAÇÃO DA TEORIA DO FATO CONSUMADO COMO INSTRUMENTO DE DIREITOS HUMANOS NA SOLUÇÃO DE SITUAÇÕES PRÁTICAS DE DIREITOS AMBIENTAIS

Roberto Victor Pereira Ribeiro

Advogado; Parecerista; Escritor; Professor e Chefe do Departamento de Direito Processual da Faculdade Farias Brito; Presidente da Academia Cearense de Direito; Membro da Academia Cearense de Letras Jurídicas; Secretário-Geral do Instituto dos Advogados do Ceará (2016-2019), da Academia Cearense de Retórica e da Academia Brasileira de Hagiologia.

Thiago Melo Façanha

Graduado em Direito pelo Centro Universitário Christus – UNICHRISTUS; Pós-graduando em Direito e Processo Eleitoral pela Escola de Direito da Universidade de Fortaleza – UNIFOR; Advogado.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, base de todo o ordenamento jurídico brasileiro, é um *locus* hermenêutico. Isso porque é o lugar para onde toda e qualquer norma infraconstitucional aponta, logo, a norma basilar que vincula as demais. Desse modo, qualquer interpretação realizada sobre dispositivos infraconstitucionais ou na análise de situações práticas deve respaldar-se no disposto na Carta.

A promulgação da chamada Constituição Cidadã, em um contexto de redemocratização da política brasileira, absorveu um forte viés principiológico em seus dispositivos, buscando inserir princípios que protegessem os cidadãos contra qualquer tipo de ameaça, seja social, econômica, política ou ambiental. Nesse contexto, a proteção dos direitos ambientais passou a ganhar cada vez mais espaço, adquirindo estes o status de direitos fundamentais, reconhecidamente de terceira geração.

A busca por uma consciência ambiental e pela ampliação desses direitos tem sido um dos grandes impulsionadores do mundo pós-moderno. Todavia, como é comum na aplicação prática dos

princípios constitucionais, por vezes ocorre uma aparente colisão entre princípios dotados de igual hierarquia e proteção, cabendo ao aplicador da lei, com base no princípio da razoabilidade, realizar o sopesamento entre os mesmos e buscar uma justa solução para o caso concreto.

Nesse diapasão, a Teoria do Fato Consumado se apresenta como um possível e justo fundamento para a solução de parte desses conflitos, evitando que a aplicação indevida dos direitos fundamentais gere dano excessivo a algum dos lados envolvidos ou à sociedade de um modo geral.

Dessa forma, o presente estudo propõe um aprofundamento no tema, compreendendo o processo de evolução dos direitos humanos, com foco nos direitos ambientais, seus princípios balizadores e a abrangência e aplicabilidade da Teoria do Fato Consumado, como instrumento de garantia da segurança jurídica e de proteção do direito adquirido.

2. A EVOLUÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

O ser humano, ao viver em sociedade, vê-se necessitado de fazer e deixar de fazer determinadas ações em razão de sua consciência social e, logo, do pensar em como será vista a sua atitude aos olhos dos demais. Nessa exegese, argumenta Fábio Comparato, ao explicar a dimensão social da consciência humana:

O homem jamais pode sentir-se e enxergar-se como um ser isolado do mundo. Em reação contra a tendência a um certo solipsismo da filosofia pós-medieval, a partir do *cogito* cartesiano, o pensamento filosófico, desde Hegel, não cessa de focalizar a realidade essencialmente relacional da vida; implícita na estrutura do próprio vocábulo *consciência*: saber conjunto, *cum + scientia*.¹

Desse pensar social foi surgindo a necessidade de uma maior proteção tanto para os direitos individuais como para os sociais. Nos séculos XVII e XVIII, começaram a ganhar importância as ideias acerca da dignidade da pessoa humana, especialmente pelos pensamentos de Samuel Pufendorf e Immanuel Kant.²

1 COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. 3ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016, pp. 465-466.

2 FACHIN, Melina Girardi. *Fundamentos dos direitos humanos: teoria e práxis na cultura da tolerância*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 48.

Segundo o filósofo prussiano Kant:

A dignidade da pessoa humana não consiste apenas no fato de ser ela, diferentemente das coisas, um ser considerado e tratado, em sim mesmo, como um fim em si e nunca como um meio para a consecução de determinado resultado. Ela resulta também do fato de que, pela sua vontade racional, só a pessoa vive em condições de autonomia, isto é, como ser capaz de guiar-se pelas leis que ele próprio edita.³

Desta forma, para Kant, o homem é um ser capaz de se reger por seus próprios impulsos, amparado por uma dignidade que é inerente à sua condição como humano.

Entretanto, foi a partir dos episódios ocorridos durante a ascensão do nazismo e com seus desdobramentos, que emergiu um forte movimento em busca da legitimação dos direitos humanos a nível internacional. É cediço dizer que o fim da 2ª Guerra Mundial representou um marco histórico para a consagração dos direitos humanos, questão que passou a atrair os holofotes da comunidade internacional.

Os destroços do totalitarismo nazista fizeram emergir a necessidade de se reconstruir os direitos humanos em uma perspectiva mais ligada à ética e à moral, traduzido na visão de Hannah Arendt como a busca por se garantir o direito de ser sujeito de direitos e, logo, o direito de ter direitos.⁴

Surgiu, assim, a Declaração Universal de Direitos Humanos, em 1948, elaborada pela Comissão de Direitos Humanos e aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, nascendo o primeiro grande marco da nova era dos Direitos Humanos.

Consoante Norberto Bobbio:

[...] os direitos humanos nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares (quando cada Constituição incorpora Declaração de Direitos) para finalmente encontrar a plena realização como direitos positivos universais.⁵

3 KANT, *apud* COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 4ª ed., rev., e atual. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 21.

4 PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 7ª ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 5.

5 BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 2004, p. 30.

No ano de 1959, em Santiago no Chile, foi criada a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, por meio da Resolução VI no 5º Encontro de Consulta de Ministros das Relações Exteriores. Essa Comissão sempre teve como objetivo principal assegurar o respeito aos direitos humanos no continente americano. Possui sede em Washington D.C. e é composta por sete membros de alta autoridade moral e de reconhecido saber em matéria de direitos humanos, eleitos pela Assembleia da OEA (Organização dos Estados Americanos).⁶

Com o passar dos anos, foram adotados dois Pactos Internacionais, a saber: o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos aprovados em 1966, importantes marcos na legitimação e ampliação dos Direitos Humanos.⁷

Hodiernamente, há uma preocupação em assegurar a proteção não só da vida humana, mas também do meio ambiente, com a preservação de todos os recursos naturais, incluindo todas as formas de vida existentes no planeta. A tendência contemporânea é de uma proteção constitucional e legal dos recursos naturais, inclusive contra atos de crueldade praticados pelo ser humano, enquadrando-se os direitos ambientais também como Direitos Humanos.⁸

Nesse ponto, cabe ao ser humano, como ser racional, analisar o caso concreto e buscar um equilíbrio para que haja uma harmonia entre os seres vivos e o ambiente.

3. OS PRINCÍPIOS QUE REGEM OS DIREITOS HUMANOS

Como todo pensamento possui raízes inspiradoras, com os Direitos Humanos não podia ser diferente. Esse tópico se destina à análise dos principais princípios que sustentam todo o propósito dos Direitos Humanos a nível internacional.

Os Princípios Universais de Direitos Humanos são aqueles que podem ser aceitos por todas as culturas, não se chocando com o que

6 FERNANDO, G. Jaime. *Direitos Humanos e sua efetivação pela corte interamericana de direitos humanos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 71.

7 RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos: análise dos sistemas de apuração de violações dos direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 27.

8 SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 3ª ed., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado: 2004, p. 34.

tem de essencial a cada princípio encontrado em cada comunidade do Planeta.⁹

De acordo com a Declaração Universal de 1948, pode-se dizer que os direitos humanos contemporâneos se fundam em três princípios basilares, quais sejam: o princípio da inviolabilidade da pessoa, o princípio da autonomia da pessoa e o princípio da dignidade da pessoa humana; princípios estes que estão intimamente ligados.

O *princípio da inviolabilidade da pessoa* aduz que não se deve impor sacrifícios a um indivíduo como forma de gerar benefício desproporcional à outra pessoa. Nesse instante, deve-se respeitar a autonomia do indivíduo, que aparece como um segundo princípio basilar dos Direitos Humanos.

O segundo princípio, *o da autonomia da pessoa*, preleciona que toda pessoa é livre para a realização de qualquer conduta, desde que seus atos não prejudiquem terceiros. O filósofo Kant, em sua obra *Fundamentos da Metafísica dos Costumes*, escrita em 1785, propôs o Imperativo Categórico. De acordo com esta proposta, a autonomia não é incondicional, mas passa por um critério de universalidade.

A autonomia da vontade é a constituição da vontade, pela qual ela é para si mesma uma lei - independentemente de como forem constituídos os objetos do querer. O princípio da autonomia é, pois, não escolher de outro modo, mas sim deste: que as máximas da escolha, no próprio querer, sejam ao mesmo tempo incluídas como lei universal.¹⁰

Seguindo a mesma linha de Kant, Goldim assegura que o princípio da autonomia da pessoa:

[...] não pode mais ser entendido apenas como sendo a autodeterminação de um indivíduo, esta é apenas uma de suas várias possíveis leituras. A *inclusão do outro* na questão da autonomia trouxe, desde o pensamento de Kant, uma nova perspectiva que alia a ação individual com o componente social. Desta perspectiva que surge a responsabilidade pelo

9 MAGALHÃES. José Luiz Quadros. *Princípios Universais de Direitos Humanos e o novo Estado Democrático de Direito*. Disponível em <<http://www.raul.pro.br/artigos/princip.doc>>. Acesso em 10 maio 2017.

10 KANT, *apud* GOLDIM JR. *Princípio do respeito à pessoa ou autonomia*. Disponível em <http://www.ufrgs.br/bioetica/autonomi.htm#Kessselring>], 2007. Acesso em 10 maio 2017.

respeito à pessoa, que talvez seja a melhor denominação para este princípio.¹¹

Por fim, o *princípio da dignidade da pessoa humana*, considerado o núcleo de todos direitos fundamentais do cidadão. Este princípio está insculpido no art. 1º, III, da Constituição Federal Brasileira, como sendo um dos fundamentos da República Federativa do Brasil e por consequência, do Estado Democrático Brasileiro.

É o que dispõe o art. 1º, III da Constituição Federal:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

III – a dignidade da pessoa humana.

Adotando uma linha mais cristã, o professor José Afonso da Silva conceituou dignidade da pessoa humana como sendo:

Resultante do traço distintivo do ser humano, dotado de razão e consciência, embora tenha suas raízes no pensamento clássico, vincula-se à tradição milenar do pensamento cristão, ao enfatizar cada Homem relacionado com um Deus que também é pessoa. Dessa verdade teológica, que identifica o homem à imagem e semelhança do Criador, derivam sua eminente dignidade e grandeza, bem como seu lugar na história e na sociedade. Por isso, a dignidade da pessoa humana não é, no âmbito do Direito, só o ser humano é o centro de imputação jurídica, valor supremo da ordem jurídica.¹²

Conceituando por uma linha mais científica e jurídica, o escritor Chagas Camargo entende que a pessoa humana deve ser vista:

[...] pela condição natural de ser, com sua inteligência e possibilidade de exercício de sua liberdade, se destaca na natureza e diferencia do ser irracional. Estas características expressam um valor e fazem do homem não mais um mero existir, pois este domínio sobre a própria vida, sua superação, é a raiz da dignidade humana. Assim, toda pessoa humana, pelo

11 GOLDIM JR. *Princípio do respeito à pessoa ou autonomia*. Disponível em <http://www.ufrgs.br/bioetica/autonomi.htm#Kesselring>, 2007. Acesso em 10 maio 2017.

12 SILVA, Jose Afonso da. A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. In *Revista de Direito Administrativo*, vol. 212 (abril/junho, 1998), p. 89.

simples fato de existir, independentemente de sua situação social, traz na sua superioridade racional a dignidade de todo ser.¹³

Nota-se, enfim, que há séculos a temática dos direitos humanos faz parte das discussões entre os estudiosos e tem como objetivo promover uma harmonia social e a realização efetiva dos direitos adquiridos ao longo dos anos.

4. O ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL E A POSITIVAÇÃO DOS DIREITOS AMBIENTAIS NO ROL DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

A origem do Direito Ambiental não é consenso entre historiadores e demais estudiosos do tema. Muitos identificam no Código de Hamurabi e em outros textos antigos, como o Livro dos Mortos e o hino persa de Zaratustra, o surgimento de uma maior preocupação com a proteção jurídica de direitos ambientais.¹⁴

Além dos textos antigos, algumas nações, como Portugal e Espanha, historicamente sempre tiveram uma postura mais protecionista com relação a esses direitos em seus ordenamentos jurídicos, como se pôde notar com a proibição do corte do carvalho e do sobreiro, em Portugal, e com a previsão do crime de poluição das águas, nas Ordenações Filipinas, durante a dominação espanhola.¹⁵

Há de se reconhecer, entretanto, na década de 60, o principal referencial histórico do Direito Ambiental moderno, quando houve a formação de um movimento mais forte em prol dos direitos ambientais, em vista de desastres ambientais diversos e por descobertas científicas que revelavam grande risco futuro aos recursos naturais e à biodiversidade, surgindo daí o pensamento ambientalista.

Todavia, somente se pode falar em Direito Ambiental propriamente dito a partir da década de 70, com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, no ano de 1972, quando a discussão ambiental passou a ganhar uma amplitude global, o que se refletiu diretamente nos ordenamentos

13 CAMARGO, Chaves. *Culpabilidade e Reprovação Penal*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1994, pp. 27-28.

14 FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Curso de Direito Ambiental*. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 70.

15 MARUM, Jorge Alberto Oliveira de. Meio ambiente e direitos humanos. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 7, n.28, out./dez. 2002, p. 129.

jurídicos dos países participantes, inclusive no ordenamento brasileiro, apesar de inicialmente tímidas as inserções, dado o pensamento desenvolvimentista acentuado.

Certifique-se, portanto, a importância da Declaração de Estocolmo para a proteção dos direitos ambientais a nível internacional. Conforme aduz Édis Milaré, “a Declaração de Estocolmo traz em seu bojo a cooperação internacional para a proteção do meio ambiente como princípio geral de Direito Internacional embora com ênfase no livre intercâmbio de experiências científicas e na tecnologia ambiental”¹⁶.

A Constituição Federal de 1988, nesse contexto internacional de proteção dos direitos ambientais, além de absorver a essência desses direitos, ainda conseguiu classificá-los de forma diferenciada, dissociando-os dos demais direitos, de modo que lhe fossem reconhecidas características e valores próprios. A especial proteção aos direitos ambientais se encontra clarividente no teor do art. 225 da Carta Magna, claramente alicerçado na Declaração de Estocolmo:

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.

A Constituição trouxe os direitos ambientais para o rol de direitos fundamentais, tal como fez com os direitos humanos em geral. Tais direitos foram encaixados entre os direitos fundamentais de terceira geração, dado o notório caráter de solidariedade e transindividualidade desses direitos, que ultrapassam a essência do próprio ser humano, alcançando um campo bem mais complexo.

Sobre a aposição dos direitos ambientais como direitos fundamentais, discorre George Marmelstein:

A Constituição Brasileira de 1988 manteve uma excelente sintonia com esse espírito humanitário internacional, além de prever praticamente todos os direitos fundamentais caracterizados como de terceira *geração*. Aliás, em matéria ambiental, o constituinte brasileiro foi bastante elogiado por prever um capítulo específico para a proteção do meio

16 MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco. Doutrina, jurisprudência e glossário*. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ambiente (art. 225) [...] Certamente, a positivação desse direito sofreu influência da Declaração de Estocolmo, aprovada no âmbito das Nações Unidas em 1972, cujo texto contempla expressamente o direito ao meio ambiente sadio como um direito fundamental de toda a humanidade. É o que está logo no seu princípio: “o homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras”.¹⁷

Um dos principais cerne da Carta da República foi, pois, redimensionar a compreensão humana acerca da importância e abrangência desses direitos e afastar a visão de posse ou propriedade. Os direitos ambientais passaram a ser vistos como direitos que transcendiam à ideia dos direitos ortodoxos, sendo, portanto, direitos difusos¹⁸

A definição de direitos difusos pode ser melhor extraída do art. 81, I, do Código de Defesa do Consumidor: “interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”; ou, nas palavras de Rodolfo de Camargo Mancuso, são os “interesses que deparam a esfera de atuação dos indivíduos isoladamente considerados, para surpreendê-los em sua dimensão coletiva.”¹⁹

Importante destacar que a amplitude dada à expressão “meio ambiente” não abarca tão somente a fauna e a flora, em uma visão ultrapassada que a interliga meramente a ambientes naturais. Sua definição alcança, inclusive, ambientes artificiais ou culturais. Observem-se as palavras de José Afonso da Silva:

[a expressão “meio ambiente” revela-se] mais rica de sentido (como conexão de valores) do que a simples palavra ‘ambiente’. Esta exprime o conjunto de elementos; aquela expressa o resultado da interação desses elementos. [...] integra-se,

17 MARMELSTEIN, George. *Curso de Direitos Fundamentais*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 49.

18 FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental*. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 62.

19 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Comentários ao Código de Proteção do Consumidor*. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 275.

realmente, de um conjunto de elementos naturais e culturais, cuja interação constitui e condiciona o meio em que se vive.²⁰

Pelos ensinamentos esclarecedores acima, compreende-se o meio ambiente como uma junção de fatores ambientais e humanos; portanto, tudo o que circunda o ser humano, desde a natureza a seu lar ou ambiente laborativo. Sobre essa dicotomia discorre o jurista Guilherme José Purvin de Figueiredo:

A divisão aqui apresentada tem caráter meramente didático. As ciências ambientais tratam de demonstrar a indivisibilidade do meio ambiente. Por isso, é preciso abandonar a dicotomia *natural x artificial*. Nos ambientes naturais ou construídos, o direito à qualidade de vida é sempre o mesmo. Modificam-se, apenas, os instrumentos asseguradores de sua efetividade. Aliás, quando a nossa Constituição da República prevê a possibilidade de proteção dos sítios de valor ecológico enquanto bens culturais, está precisamente apontando para a inexistência da divisão entre social e ambiental e, por consequência, entre natural e cultural. Insista-se, pois, que a distinção entre diferentes aspectos do meio ambiente tem finalidade exclusivamente prática, mas, rigorosamente, a divisão carece de rigor lógico e científico.²¹

Compreendidos o processo evolutivo e a abrangência dos direitos ambientais, faz-se mister identificar e apontar os princípios estruturantes que compõem o Direito Ambiental, principal ponto que dará subsídio à discussão que se procederá adiante.

5. PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES DO DIREITO AMBIENTAL

Como todo e qualquer ramo do Direito, o Direito Ambiental também possui seus princípios estruturantes. O próprio art. 225 da Constituição Federal de 1988 já traz, em seu bojo, princípios diretores. Ademais, a Carta Magna criou competências legislativas concorrentes e recepcionou a Lei nº 6.938/81, o que permitiu o prosseguimento da Política Nacional do Meio Ambiente.

Após um estudo doutrinário e jurisprudencial, pôde-se apontar os princípios basilares do Direito Ambiental que nortearão este

20 SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 20.

21 FIGUEIREDO. *Op. Cit.*, pp. 69-70.

trabalho, quais sejam: o princípio da prevenção/precaução, o princípio do poluidor-pagador, o princípio do desenvolvimento sustentável, o princípio da participação e o princípio da ubiquidade.

Quando se fala em *princípio da prevenção ou princípio da precaução* busca-se justamente a realização de ações que antecipem e evitem a ocorrência de qualquer dano ambiental. As próprias definições do princípio são suficientemente claras. Ao se conjugar os verbos *prevenir* e *precaver-se* observamos um ato pretérito que evita um dano futuro. Tal princípio está bem claro, inclusive, na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente, mais conhecida como ECO-92:

Princípio 15 – ECO-92: Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Figueiredo explica a aplicabilidade desse princípio da seguinte forma:

A precaução exige uma ação que se antecipe ao risco ou perigo de dano ao meio ambiente. [...] O princípio da precaução é aplicável nas hipóteses de incerteza científica acerca dos riscos ambientais concretos advindos da adoção de determinada tecnologia ou da introdução de determinado produto no mercado. Há, neste momento, que se evitar que a precipitação dê lugar à imprudência [...] Vale dizer, o princípio da precaução, quando solicitado, pode, ele próprio, gerar novos riscos indesejáveis.²²

Pela transcrição supra, resta claro que a própria aplicação do referido princípio ambiental deve ser feita com a máxima cautela, dado o fato de sua aplicação inapropriada poder gerar “novos riscos indesejáveis”. Por conseguinte, no caso concreto, devem ser avaliados os diversos fatores que circundam aquela situação fático-jurídica. Qualquer medida que venha a ser tomada sem a devida prudência pode ocasionar um dano ainda maior, seja ambiental seja social.

22 FIGUEIREDO. *Op. Cit.*, p. 139.

O *princípio do poluidor-pagador* tem um caráter dúplice, posto que, ao mesmo tempo em que casa com o princípio da precaução para prevenir uma ação danosa de determinado agente, no caso, por medo de ter que arcar com a sanção aplicada, tem um caráter também punitivo e restaurador, já que pune o infrator e lhe aplica sanções, seja para arcar com o ônus financeiro proporcional ao dano, seja para tomar medidas que venham a mitigar ou mesmo a reverter o dano causado, tal como o reflorestamento.

Vale refrisar que a aplicação do princípio em apreço não tem o condão de gerar licitude ao ato danoso praticado pelo agente, conforme confirma Fiorillo:

Este princípio reclama atenção. *Não traz* como indicativo “pagar para poder poluir”, “poluir mediante pagamento” ou “pagar para evitar a contaminação”. Não se podem buscar através dele formas de contornar a reparação do dano, estabelecendo-se uma liceidade para o ato poluidor, como se alguém pudesse afirmar: “poluo, mas pago”. O seu conteúdo é bastante distinto. Vejamos.

Podemos identificar no princípio do poluidor-pagador duas órbitas de alcance: a) busca evitar a ocorrência de danos ambientais (*caráter preventivo*); e b) ocorrido o dano, visa à sua reparação (*caráter repressivo*).²³

O *princípio do desenvolvimento sustentável* se revela como uma das principais esculturas do art. 225 da Constituição Federal, ao imputar à coletividade o “dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”, em consonância com o Enunciado 3 da Declaração do Rio de Janeiro de 92. Assim, exige do Estado e de toda a sociedade a promoção do desenvolvimento com garantia de uma vida digna para a presente e futuras gerações.

O princípio se encontra previsto em diversos documentos desde a Declaração de Estocolmo. Vide princípios 8 e 18, *sic*:

Princípio 8 – O desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e criar, na Terra, as condições necessárias à melhoria de vida. Com parte de sua contribuição ao desenvolvimento econômico e social, devem ser utilizadas a ciência e a tecnologia para descobrir, evitar e combater os riscos

23 FIORILLO. *Op. Cit.*, p. 92.

que ameaçam o meio ambiente, para solucionar os problemas ambientais e para o bem comum da humanidade.

Princípio 18 – Como parte de sua contribuição ao desenvolvimento econômico e social, devem ser utilizadas a ciência e a tecnologia para descobrir, evitar e combater os riscos que ameaçam o meio ambiente, para solucionar os problemas ambientais e para o bem comum da humanidade.

O princípio propõe uma coexistência entre o desenvolvimento social, o crescimento econômico e a utilização de recursos naturais, ou seja, a busca por um ponto de equilíbrio²⁴.

O *princípio da participação* deriva também da própria redação do art. 225 da Constituição, exigindo uma atuação participativa do Estado e da sociedade civil na proteção do meio ambiente. Tal definição se coaduna com a competência concorrente estabelecida na Carta de 88 sobre matéria ambiental.

Por fim, o *princípio da ubiquidade* condiz com o caráter de universalidade do Direito Ambiental, pelo que este deve ser observado sempre que se quiser implementar qualquer política pública ou se aprovar qualquer lei, independente da natureza. Diz respeito, portanto, ao caráter sistêmico e transversal da proteção ao meio ambiente, que deve ser aplicada em todas as atividades. A jurista Sandra Mara Ribeiro Muradi esclarece que “[...] este princípio possui a vida e a qualidade de vida tuteladas pela Carta Magna, de maneira que tudo o que se busque realizar ou desenvolver deverá sempre inviabilizar qualquer possibilidade de degradação ambiental.”²⁵

6. DIREITO ADQUIRIDO

A partir desse tópico, passamos a aprofundar a temática central deste trabalho, bem como sua problemática, haja vista que se pretende colocar frente a frente os direitos e princípios ambientais e o instituto do direito adquirido, o princípio da segurança jurídica e a teoria do fato consumado, sopesando-os para a análise de casos concretos.

A proteção jurídica ao direito adquirido é um dos importantes baluartes da Carta de 1988. Tal garantia se encontra registrada no art.

24 FIORILLO. *Op. Cit.*, p. 90.

25 MURADI, Sandra Mara Ribeiro. *O Direito Ambiental no Brasil*. Disponível em <<http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/conteudo/o-direito-ambiental-no-brasil>> Acesso em 01.05.2017.

5º, inciso XXXVI, da Constituição, *in verbis*: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. De igual modo, preceitua também o art. 6º, §2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, *ipsis litteris*:

Consideram-se adquiridos, assim, os direitos que o seu titular, ou alguém que por ele possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo prefixo, ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.

O jurista italiano Francesco Gabba assevera que direito adquirido é aquele que “nos termos da lei sob o império da qual se verificou o fato de onde se origina, entrou imediatamente a fazer parte do patrimônio de quem o adquiriu”.²⁶

José Afonso da Silva em seu magistério comenta que direito adquirido:

[...] é um direito exercitável segundo a vontade do titular e exigível na via jurisdicional quando seu exercício é obstado pelo sujeito obrigado à prestação correspondente. Se tal direito é exercido, foi devidamente prestado, tornou-se situação jurídica consumada. [...] Se o direito subjetivo não foi exercido, vindo a lei nova, transforma-se em direito adquirido, porque era direito exercitável e exigível à vontade de seu titular. Incorporou-se no seu patrimônio, para ser exercido quando convier.²⁷

As exposições dos dois renomados juristas esclarecem bem a definição de direito adquirido e a sua aplicação prática. Destaque-se que a formação de um direito subjetivo não afasta a sua exigência ou obsta, mesmo que minimamente, o regular exercício daquele direito. A formação de um direito subjetivo gera plenos efeitos no âmbito jurídico e qualquer lesão ou ameaça a este direito pode e deve ser denunciada e seu direito reivindicado.

Conclui-se que o direito adquirido é originário de um fato idôneo à luz ou à revelia da lei vigente à sua época que passou a ser incorporado ao patrimônio do seu detentor. Logo, não há que se falar em simples expectativa de direito, posto que o direito subjetivo de prestar com seu exercício já se consumou, não podendo lei ou situação nova ferir aquele direito já garantido, sob pena de constituir

26 GABBA, Francesco. *A Teoria Della Retroattività delle Leggi*. Roma: 1891, S/P.

27 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 434.

ofensa à segurança jurídica e ao fato consumado, conforme se passará a demonstrar.

7. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

Muito embora não esteja estampado de forma direta e expressa na Constituição Federal de 1988, o Princípio da Segurança Jurídica é amplamente reconhecido na redação da Carta Maior em seus mais variados artigos e verbetes. Por exemplo, no art. 5º da Constituição há a lição profícua de que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança [...]”.

Nota-se a utilização do verbete “segurança” de forma genérica com o intuito de atribuir-lhe maior amplitude e não deixar descoberta qualquer de seus desdobramentos. Ingo Sarlet leciona que:

[...] a utilização da expressão genérica segurança faz com que o direito à segurança (também) possa ser encarado como uma espécie de cláusula geral, que abrange uma série de manifestações específicas, como é o caso da segurança jurídica, da segurança social, da segurança pública, da segurança pessoal, apenas para referir as mais conhecidas.²⁸

A segurança jurídica tem assento em quase todas as constituições das nações hodiernas, atendendo, dessa forma, ao disposto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, onde a segurança jurídica é expressamente mencionada em vários dispositivos.

O ideal da segurança jurídica é proteger o próprio Estado, doando estabilidade às suas instituições, a pacificação da sociedade e a confiança dos comunas nos órgãos estatais.

Pertinente, no caso em tela, é a lição imorredoura de Caio Mário da Silva Pereira:

De um lado está a lei do progresso social (...) segundo o qual a lei nova traz consigo a presunção de que é melhor e é mais perfeita do que a antiga, e que atende ao reclamo indisfarçável do progresso jurídico (...). De outro lado está o princípio da

28 SARLET, Ingo. Eficácia do direito fundamental à segurança jurídica. *In Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*. Diretor Paulo Bonavides. N. 6; jul./dez.2005.

segurança e da estabilidade social, exigindo o respeito do legislador pelas relações jurídicas validamente criadas.²⁹

Em outras palavras, a segurança jurídica se entremostra didaticamente no exemplo a seguir: imagine-se que uma companhia aérea seja fundada e entre em funcionamento comercial no ano de 1960, tendo, apenas, 5 (cinco) aeronaves em operação e que somente em 2015 a ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil – tenha conhecimento de que a situação é irregular, pois há uma norma (de 2005) que exige que toda companhia aérea que opere em solo brasileiro possua, no mínimo, 10 (dez) aeronaves em condições de operação. Diante desse quadro, a Administração Pública não poderá declarar nula a fundação e o registro comercial dessa companhia aérea e automaticamente proibir a mesma de operar comercialmente, pois, segundo a segurança jurídica, a Administração Pública não dispõe de termo indeterminado para anular seus atos administrativos, gerando, assim, insegurança jurídica.

No caso acima, há claramente uma colisão de princípios (legalidade vs. segurança jurídica), pois a norma de 2005 de forma expressa proíbe a instalação e o funcionamento de companhias aéreas com menos de 10 (dez) aeronaves, porém de outra face observamos a existência da segurança jurídica pela instalação e funcionamento nos idos de 1960, concretizando o direito adquirido em razão do fato consumado.

Em situações práticas congêneres, cabe, portanto, a um magistrado o juízo de sopesamento e a solução jurídica para cada caso concreto, sem, todavia, deixar de observar o princípio da legalidade e também sem ofender o princípio da segurança jurídica e o direito adquirido, igualmente previstos e protegidos pela Carta Magna de 1988, conforme demonstrado anteriormente.

8. TEORIA DO FATO CONSUMADO

Essa teoria, fruto de construção doutrinária e jurisprudencial desde a metade dos anos de 1960, tem como escopo principal doar segurança para as relações humanas envolvidas nas cortinas do tempo. Como afirmava o inolvidável Machado de Assis: “o tempo é um tecido invisível em que se pode bordar tudo”. A tese do fato

29 PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 88.

consumado fornece segurança e embasamento às situações que ocorreram na realidade, sem, entretanto, a assistência do direito e das leis, reconhecendo-se, ainda assim, a sua existência jurídica em função da forma social de que se reveste.

O Superior Tribunal de Justiça preleciona que a teoria do fato consumado pressupõe um acontecimento em desacordo com a lei consolidada, em decorrência de concessão de liminar judicial ou ato administrativo praticado por autoridade competente para se reconhecer o direito sobre algum fato.

O objeto deste trabalho é, pois, buscar apontar um meio harmônico entre os direitos ambientais e a teoria do fato consumado, com base no direito adquirido e no princípio da segurança jurídica.

Destarte, ao se analisar qualquer caso concreto em que se evidencie a formação de uma relação jurídica pretérita, deve-se, além de quantificar o dano ambiental gerado, à luz do princípio da ubiquidade, também observar a feição de três institutos, quais sejam: direito adquirido, possível lesão ao princípio da segurança jurídica e a provável incidência da teoria do fato consumado. Ademais, socorrendo-se do princípio da razoabilidade e do sopesamento tão bem explicitado por Robert Alexy, tem-se que a Administração também tem óbices para perpetuar situações de abuso de poder provocadas por seus agentes e seus órgãos.

Pesquisando o direito comparado, notadamente o alemão, percebe-se que alguns juristas têm se dedicado ao estudo da referida teoria, aplicando-a sob a égide de duas condições necessárias: o elevado transcurso do tempo e a boa-fé.

Apontemos, então, uma situação prática em que um determinado empreendimento de grande porte já tem mais de 40 (quarenta) anos de atuação no mercado e, durante praticamente todo este interregno, conseguiu sem complicações todas as licenças junto ao órgão ambiental competente. Notadamente, qualquer empreendimento deste porte gera impacto ambiental, cabendo buscar-se meios alternativos para minimizar os danos, sem prejuízo da aplicação das sanções cabíveis. Suponhamos, no entanto, que, por pressão de ambientalistas, o órgão ambiental mude a postura e resolva não mais renovar a licença dessa empresa, ainda que não tenha havido qualquer alteração nos procedimentos em prejuízo do meio ambiente. Seria justa a remoção do empreendimento? E os empregos gerados?

Por certo, por mais que se viva um momento em que se faz extremamente necessária a proteção acentuada do meio ambiente, proteção esta de importância indiscutível, outros fatores devem também ser levados em consideração, sob pena de não haver uma precipitação e o dano social ser ainda mais prejudicial à coletividade que o dano ambiental gerado.

A Constituição Federal traz, em suas preciosas diretrizes, princípios e fundamentos que se chocam com as questões aqui levantadas. É cristalino que o caso de uma empresa que já atua há muitos anos no mercado tenha garantido um status de maior segurança jurídica, não podendo ser turbado em seu negócio sem que para tanto tenha dado caso. Logicamente, se determinada empresa viesse a agir com des zelo ou viesse a cometer um ato mais danoso, desproporcional, não condizente com a postura adotada durante todo o tempo em que o empreendimento esteve instalado, reconhece-se, mais que a possibilidade, a necessidade de se tomar medidas mais sérias para se proteger o meio ambiente e, se preciso for, até mesmo proceder com a remoção do empreendimento.

Todavia, em não havendo qualquer mudança de postura da empresa, não se revela justa a sua remoção, por flagrante ofensa ao fato consumado, ao direito adquirido e ao princípio da segurança jurídica.

Como sustentáculo também na jurisprudência nacional, colhemos a decisão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

DIREITO AMBIENTAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - EDIFICAÇÃO DE PRÉDIO À MARGEM DE RIO - DISTÂNCIA PREVISTA NO CÓDIGO FLORESTAL NÃO RESPEITADA - PEDIDO DE DEMOLIÇÃO - CONVERSÃO EM INDENIZAÇÃO - PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE - EMBARGOS INFRINGENTES PROVIDOS Não há razão de direito que justifique a demolição de prédio destinado à exploração de supermercado tão-somente por não ter sido respeitada a distância da margem de rio prevista no art. 2º do Código Florestal (Lei 4.771, de 1965), se: a) foi edificado com licença do município, observada a sua legislação, e em local onde já havia outra construção; b) do total da área tida como de preservação permanente (1.320 m²) apenas foram invadidos 44 m²; c) não havia mata ciliar a ser preservada. Se da demolição do prédio nenhum benefício resultar ao

meio ambiente - e, por via de consequência, à sociedade -, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade e também a teoria do fato consumado, positivada nos arts. 1.258 e 1.259 do C. Civil -, autorizam a conversão da obrigação de fazer (demolição) em obrigação de dar (indenização).³⁰

Destaque-se, ainda, que, além do princípio da segurança jurídica, a ofensa à teoria do fato consumado ainda corre o risco de colidir com outros princípios constitucionais, como o da livre iniciativa do trabalho e seus valores sociais, do desenvolvimento econômico nacional, pela garantia da erradicação da pobreza e da marginalização, da luta constante pela diminuição das desigualdades sociais e regionais etc.

Retomando a situação prática acima criada, o dano social, com o número de famílias que perderiam seus empregos, a própria economia que também seria impactada com a remoção da empresa, fora o próprio mercado em si, que criaria um campo de incerteza e instabilidade, levando empreendedores a sustarem suas iniciativas por temor de ter um destino similar ao apresentado. E não há prejuízo apenas para a família empreendedora, mas também para os seus inúmeros empregados diretos e os trabalhadores eventuais, que precisam desse labor para o sustento e a dignidade de suas famílias. Ocorreriam as famigeradas cascatas sociais

É cediço que, por vezes, nas situações práticas, vai sempre aparecer uma norma, municipal, estadual ou nacional, que sofre lesão, mas como podemos obnubiladamente deixar de ponderar as questões nacionais econômicas? O País ainda tem enfrentado uma crise nefasta que compromete a economia nacional e o seu povo.

Como tão bem advertia Bergeret: “A lei é morta; O [cientista jurídico] é vivo. Nisto está a grande vantagem dele sobre ela”. Lei é e sempre será lei, mas ela não pode mais erigir monumentos que coloquem em risco a pacificação social, objetivo precípua do Direito. Por isso o romano seguia o adágio *summum jus, summa injuria*.

Em razões epílogas, válido será citar Aristóteles:

A razão disto é que toda lei é universal, mas não é possível fazer uma afirmação universal que seja correta em relação a certos casos particulares. Nos casos, portanto, em que é necessário falar de modo universal, mas não é possível fazê-lo

30 SANTA CATARINA. Embargos Infringentes 2004.022725-6. Relator Newton Trisotto, Data da Decisão: 08/06/2005.

corretamente, a lei leva em consideração o caso mais frequente, embora não ignore a possibilidade de erro em consequência dessa circunstância. E nem por isso esse procedimento deixa de ser correto, pois o erro não está na lei nem no legislador, e sim na natureza do caso particular, já que os assuntos práticos são, por natureza, dessa espécie.³¹

Considerando os fatos multiplicadores que podem ser ensejadores de desatinos sociais e levando em questão que a razoabilidade nos aponta para um vetor particular, entendemos que a incoerência das inúmeras licenças já concedidas não pode servir de sanção a empresas que cumprem agendas ambientais, têm uma propriedade com função social ativa e fizeram investimentos vultosos em prol da economia do Estado.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreendidos esses institutos, pode-se concluir que, para se fazer uma análise rica e consistente de casos concretos, necessita-se de um maior aprofundamento sobre os diversos fatores sociais e ambientais que o circundam, de modo a se evitar que a aplicação precipitada de determinado princípio ou lei possa ferir outros princípios e direitos de forma desproporcional, gerando prejuízos ainda maiores que os que se pretendeu proteger.

Nesse diapasão, a teoria do fato consumado revela um caminho de proteção das relações jurídicas já concretizadas, garantindo uma segurança jurídica capaz de proporcionar maior harmonia social.

Imperioso esclarecer que a aplicação irrestrita ou imoderada de qualquer princípio ou regra jurídica, quando em aparente conflito com dispositivo de mesma hierarquia, pode gerar um abalo social ou ambiental, a depender do caso concreto, bem maior do que o abalo que seria gerado no bem jurídico que se pretende proteger.

Necessário olhar o direito com olhos menos inquisidores e pensá-lo numa amplitude mais global, projetando as possíveis consequências que poderão advir com determinada mitigação de um direito e sopesar qual é a melhor decisão a se tomar no caso concreto, sem deixar de observar os princípios da dignidade da pessoa humana e da segurança jurídica.

31 ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. [Trad. Pietro Nassetti]. São Paulo: Martin Claret, 2003, p. 125.

CIDADANIA, DIREITOS HUMANOS E MEIO AMBIENTE: A PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL PARA UMA VIDA COM QUALIDADE

Scheila Pinno Oliveira

Graduada em Direito; Especialista em Direito Público; Mestre em Desenvolvimento.

Daniel Rubens Cenci

Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento; Mestre em Direito; Professor da UNIJUI, nos cursos de Graduação em Direito e Mestrado em Direitos Humanos.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente artigo desenvolve uma análise sobre alguns eixos profundamente interconectados e que dizem respeito à qualidade de vida das pessoas. Trata-se aqui das práticas que buscam a transformação social e defesa do meio ambiente, na perspectiva dos direitos humanos, da educação ambiental e da cidadania. A temática, profundamente desafiadora em uma época de crise socioambiental, é chamada por alguns de *crise ambiental*, ou *da natureza*, que se revela cada dia de forma mais clara, como uma crise de reflexividade dos comportamentos humanos, ou seja, que tem em sua base os impactos do comportamento humano, portanto, uma crise socioambiental. Neste contexto, o estudo se desenvolve com foco na educação ambiental como processo profundamente dinâmico, portanto, em permanente renovação.

Busca-se, portanto, com a realização deste estudo, o reconhecimento do conceito dos Direitos Humanos Fundamentais, passando também à análise da sua relação com o Meio Ambiente, discutindo-se a questão da Educação Ambiental na legislação brasileira. Além de ser instrumento que contribui significativamente para a qualidade de vida, a legislação necessita ser implementada na estrutura formal dos processos educacionais, bem como nos espaços informais, ou seja, nos movimentos sociais e na sociedade em geral. Faz-se referência ainda ao conceito de qualidade de vida em âmbito

jurídico e constitucional. De outra banda, são tratadas algumas experiências de Educação Ambiental, especialmente dos chamados Coletivos Educadores (Programa do Ministério do Meio Ambiente) e das práticas de transformação social presentes nos processos de educação ambiental.

A proposta para o desenvolvimento deste estudo tem como princípio a busca pelo conhecimento dos sujeitos no que tange à educação ambiental. Deste modo, a educação ambiental assume uma posição de destaque no desenvolvimento de ações ambientais que possibilitem a tomadas de decisões para a melhoria do meio ambiente e a conseqüente melhoria da qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

2. DIREITOS FUNDAMENTAIS E A SUA RELAÇÃO COM O MEIO AMBIENTE

Ao se tratar de meio ambiente ecologicamente equilibrado, vislumbra-se que o direito ao meio ambiente é um direito humano de terceira geração, analisando em um primeiro momento o conceito de meio ambiente. A pergunta que se faz então é: “O que se entende por meio ambiente ecologicamente equilibrado?”, cuja questão traz muitas dúvidas e discussões. Em relação ao conceito jurídico de meio ambiente a Lei n. 6.938/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, em seu art. 3º, I, disciplina: “entende-se por meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

No entendimento de Rodrigues (2002, v.1, p. 51) meio ambiente é assim definido:

A expressão não retrata apenas a ideia de espaço, de simples ambiente, mas, pelo contrário, vai além, para significar, ainda, o conjunto de relações (físicas, químicas e biológicas) entre os fatores vivos (bióticos) e não vivos (abióticos) ocorrentes nesse ambiente e que são responsáveis pela manutenção, abrigo e regência de todas as formas de vida existentes nesse ambiente.

Já o termo *ecologia* refere-se a um ramo da Biologia que estuda os seres vivos e sua influência no meio ambiente em que vivem. Então, quando se fala em meio ambiente ecologicamente equilibrado, deve-

se levar em conta os elementos naturais, artificiais e culturais que são os aspectos básicos para o desenvolvimento da vida.

Ao se referir aos direitos humanos da terceira geração, Bobbio (1992, p. 6) assinala que “ao lado dos direitos, que foram chamados de direitos da segunda geração, emergiram hoje os chamados direitos da terceira geração [...]. O mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído”, tema a ser tratado no item que segue.

3. MEIO AMBIENTE E QUALIDADE DE VIDA

Ao se referir ao meio ambiente, uma das expressões mais conhecidas é o conteúdo do art. 225 da Constituição Federal de 1988, que garante 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 futuras e presentes gerações”. A criação deste artigo não só tornou viável o estabelecimento normativo do direito ao meio ambiente e do dever de tutela ambiental, como também dividiu a responsabilidade de proteção com o Poder Público e a coletividade para as presentes e futuras gerações.

Costa e Terra (2007, p. 35) afirmam que, de maneira especial, com o advento da Carta Magna de 1988, o meio ambiente foi guindado ao patamar constitucional, sendo-lhe reservado um capítulo específico, dentro do qual se reconheceu a questão ambiental com a denominação de *uso de bem comum do povo* e vital para a efetiva qualidade de vida dos indivíduos em nível saudável. Não resta dúvida de que o ambiente em que se vive exerce um papel importante na vida do ser humano, seja no ambiente de trabalho, no familiar ou no lazer.

A “qualidade de vida” é descrita como um método frequentemente utilizado para aferir a condição de vida do indivíduo, tanto no campo físico, mental ou emocional, envolvendo também a questão social, ou seja, *saúde, educação, habitação, saneamento básico* e outras. Machado, em sua obra *Direito ambiental brasileiro* (2012, p. 69), ao tratar dos princípios gerais do Direito Ambiental, institui o chamado: “Princípio do direito à sadia qualidade de vida”. Ensina o autor que as constituições inseriram o “direito à vida” no cabeçalho dos direitos individuais, e no século XX deu-se um passo a frente ao se formular o conceito de “direito à qualidade de vida”.

Todavia, o legislador não se limitou a um único artigo para a tutela ambiental, regulando matérias que instituíram vários instrumentos processuais a fim de viabilizar o exercício do dever de tutela do meio ambiente constitucionalmente previsto. Como exemplo pode-se citar alguns pontos vinculados direta ou indiretamente ao meio ambiente, sendo eles: art. 5º, incs. XXIII, LXXI e LXXIII. Diante dos elementos dedicados à proteção do meio ambiente pode-se perceber que o constituinte não foi tão superficial com o tema. Nesse sentido afirma Nalini (2005, p. 302-304) que:

[...] existem leis – e leis em abundância – para viabilizar a proteção do meio ambiente brasileiro. Ocorre que nem sempre elas são cumpridas. E ainda que, a comunidade tem papel relevante na implementação da lei ambiental. [...] é a sociedade que vai dar o tom e a intensidade à defesa do ambiente que lhe interessa preservar [...].

Com isso, é importante esclarecer que apenas as normas constitucionais não são satisfatórias para uma efetiva proteção do ambiente, sendo necessária também a criação de uma estrutura que torne viável a participação de toda a sociedade nesse processo. O Estado Social de Direito brasileiro, por expressa previsão constitucional, destaca como fundamento da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana, aliado aos objetivos previstos no art. 3º, especialmente os incisos III (erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais) e IV (promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação), devendo proporcionar o bem estar-coletivo e a vida digna a todos os cidadãos.

Trindade (1993, p. 73) assevera que:

O reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio configura-se, na verdade, como extensão do direito à vida, quer sob o enfoque da própria existência física e saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade dessa existência – a qualidade de vida – que faz com que valha a pena viver.

No Direito Ambiental o Estado Social tem o dever de implementar políticas públicas que busquem a garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos do art. 225 da CF/88. Ou seja, a atuação do Estado é uma imposição para

que seja garantido o direito previsto do art. 225, por meio de práticas de políticas públicas adequadas à preservação do ambiente, fazendo com que seja garantida, dessa forma, a dignidade humana. Tratando-se deste tema é fundamental refletir sobre informação, educação e participação, princípios que a Constituição Federal de 1988, influenciada pelo cenário internacional, incorporou como alternativa para a criação de ferramentas participativas que levem à criação de políticas públicas ajustadas à realidade ambiental da comunidade, conforme dispõe o art. 225, § 1º, VI.

No que tange ao direito à informação, sabe-se que este é um dos instrumentos de efetivação do princípio da participação e, ao mesmo tempo, de controle social do Poder, principalmente quando passa a aceitar a atuação da sociedade no desenvolvimento e na implementação das políticas públicas direcionadas à área ambiental. Isso mostra que a questão ambiental tem uma ligação direta com a qualidade de vida humana e que a proteção dos recursos ambientais contém uma relação intrínseca com as políticas de desenvolvimento social e econômico e, é claro, também de distribuição de conhecimento e informação.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos dispõe que “toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios, independentemente de fronteiras”. Já entre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, tratada anteriormente, o legislador elencou, no art. 9º, VII, da Lei n. 6.938/81, o chamado Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (Sinima). Segundo o Ministério do Meio Ambiente, trata-se do instrumento responsável pela gestão da informação no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), de acordo com a lógica da gestão ambiental compartilhada entre as três esferas de governo.

Como se viu, o sistema jurídico instituído pela CF/88 assegura formalmente o exercício do direito à informação, inclusive em matéria ambiental. No entanto, no Brasil, ainda não se vislumbra, na prática, a sua efetivação. Isso porque a própria sociedade ainda não está consciente de seus direitos, menos ainda da importância de sua participação concreta e efetiva na elaboração e na implementação de políticas públicas direcionadas à área ambiental e, por isso, a educação

ambiental é um fator de grande importância, sendo essencial para a aplicabilidade da legislação ambiental vigente no Brasil.

Costa e Terra (2007, p. 48) assim se manifestam a respeito:

Com efeito, precisamos construir uma consciência ambiental através da mobilização dos próprios cidadãos, para que assim, conhecedores do assunto, possam debater e participar dos processos decisórios, a fim de exercer a própria cidadania e fortalecer a preservação do meio ambiente, e isso, sem dúvida, somente será alcançado através da educação.

Após a questão do meio ambiente e da qualidade de vida, passa-se a mencionar a participação do coletivo de educadores na consolidação do direito ao meio ambiente sadio.

4. COLETIVOS EDUCADORES E A CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE SADIO: EMANCIPAÇÃO E EFETIVAÇÃO DA PROTEÇÃO AMBIENTAL

A educação ambiental possibilita aprender sobre a prevenção dos riscos globais, a recriar a cidadania e a política, com transformações intensas no modo de vida e na forma de pensar. A constituição dos Coletivos Educadores visa à cooperação e à articulação entre as políticas de educação formal e informal, o que de certa maneira vem sendo avivado pela participação dos sistemas de ensino e do meio ambiente.

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente, trata-se do conjunto de instituições que atuam em processos formativos permanentes, participativos, continuados e voltados à totalidade e diversidade de habitantes de um determinado território. O Coletivo Educador é, ao mesmo tempo, resultado e realizador do Programa Nacional de Educação Ambiental (ProNEA) e do Programa Nacional de Formação de Educadoras e Educadores Ambientais (ProFEA).

Os Coletivos Educadores têm por função a articulação das instituições que já operam com processos formativos, com o fim de desenvolver uma ação continuada de formação de educadores ambientais, servindo também como meio de implementação de políticas públicas. Como apoio do sistema de Educação Ambiental que pretende promover uma educação ambiental popular estão os Coletivos Educadores e também as Comissões de Meio Ambiente e Qualidade de Vida (Com-Vidas).

5. EDUCAÇÃO AMBIENTAL E SUA APLICABILIDADE

A educação ambiental e o seu valor na aplicabilidade da lei é o que interessa neste momento, mas esta não deve ser reconhecida como uma modalidade, mas sim como alternativa indispensável à educação. Para se pensar a educação ambiental como algo realmente aplicável no contexto brasileiro, deve-se refletir sobre a conscientização e o entendimento da população no que tange às questões ambientais; na reorientação e reorganização da educação formal com relação à sustentabilidade; no direcionamento para estilos de vida mais sustentáveis. Para Gorczewski et al. (2007, p. 33),

[...] a educação ambiental deve assumir um papel de destaque na sociedade, pois ela se constitui em tarefa de todos; isto, porque estamos diante de um dever de tutela do meio ambiente que passou a receber a devida atenção quando sua efetiva degradação passou a ameaçar o bem-estar, a qualidade de vida dos cidadãos e, sobremaneira, a própria sobrevivência do ser humano.

Eventos como a Eco 92 têm alertado a sociedade a respeito do futuro comum da humanidade, fazendo com que se pense globalmente e aja localmente, e a educação também tem sido apontada nesses espaços. A Lei n. 9.795/99, que dispõe sobre a Política Nacional de Educação Ambiental, em seu art. 2º estabeleceu que “a educação ambiental é um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não formal”.

Nesse mesmo rumo afirma Nalini (2005, p. 293):

O processo da educação ambiental não pode ser reduzido à inclusão de uma nova disciplina ou currículo da escolaridade convencional. Um projeto mais abrangente precisa permear toda e qualquer iniciativa do processo de *educação continuada*, pois é dirigido a cada pessoa, esteja ou não submetida à escolarização. Proteger a natureza precisa ser tarefa permanente de qualquer ser pensante. Aprender a conhecê-la e a respeitá-la pode levar toda uma vida. Não há limite cronológico, em termos de educação ambiental, para que todos nos consideremos *seres educandos*. Somos todos estudantes crônicos.

Os processos pedagógicos relativos à educação ambiental caracterizam-se, principalmente, na participação. A participação é um aprendizado, cabendo à educação ambiental resgatar valores humanos como solidariedade, ética, respeito pela vida, honestidade, responsabilidade, entre outros. Desta forma, irá favorecer a participação responsável nas decisões de melhoria da qualidade de vida, do meio natural, social e cultural. Neste sentido, Mourão e Zaneti afirmam que:

O processo participativo pode propiciar às pessoas e às comunidades uma reflexão contextualizada sobre a realidade e proporcionar formação e capacitação para organizações coletivas democráticas. Nos processos grupais, a participação, quando existe de fato, é necessariamente educativa. Propicia níveis cada vez mais elevados de consciência e organicidade. Na medida em que se produz essa participação consciente e orgânica dos grupos comunitários, dar-se-ão ações concretas de transformação social e, dessa maneira, conseguir-se-á influir, direta ou indiretamente, na transformação da realidade.

Guimarães (2004, p. 74) fixa que:

A educação, e particularmente a ambiental, é potencialmente um instrumento de gestão, por sua capacidade intrínseca de intervir no processo de construção social da realidade, ou para conservá-la ou para transformá-la.

É necessário que as atividades de educação ambiental possibilitem aos educandos caminhos para que sejam desenvolvidas uma motivação e uma sensibilização em relação aos problemas ambientais, de maneira que proporcione uma reflexão a respeito desses problemas e a busca de soluções, concretizando uma proposta de sociabilidade baseada na educação para a participação. Esse tipo de atividade possibilita a conscientização da sociedade, tornando-a mais receptiva às informações a serem transmitidas. Nesse ponto, Guimarães (2004, p. 5) faz referência e ensina que “os problemas ambientais são ‘temas geradores’ que problematizam a realidade para compreendê-la, instrumentalizando para uma ação crítica de sujeitos em processo de conscientização”.

6. EDUCAÇÃO AMBIENTAL E CIDADANIA

A questão que se coloca agora é de que maneira se relaciona a cidadania com a educação ambiental? Não se pode mais imaginar hoje a cidadania restrita à nacionalidade, ligada apenas a um território, visto que a luta pelos direitos humanos e pelo meio ambiente atribui à cidadania um caráter que ultrapassa os limites das fronteiras de um país. Pois bem, a cidadania é de certa forma a identidade da população.

Segundo Leonardi (2002, p. 398), cidadania implica

[...] a posse de direitos civis, políticos e sociais. Cidadania tem a ver com a consciência do sujeito de pertencer a uma coletividade e também com a consciência de possuir uma identidade, que é não só individual como também coletiva. O direito ao meio ambiente é novo, na relação dos direitos conquistados pelos cidadãos ao longo da história da humanidade. É recente a ideia generalizada da natureza como um bem a ser preservado, finito, cabendo ao homem o direito (e o dever) de preservá-la.

A educação ambiental, como formação e exercício de cidadania, faz referência a uma nova maneira de encarar a relação do homem com a natureza, fundada em uma nova ética, que implica em outros valores e em uma forma diferente de ver o mundo, valorizando diversas formas de conhecimento. Educação ambiental, como elemento de uma cidadania abrangente, está atrelada a uma nova forma de relação homem/natureza, entendendo-se que essa difusão de práticas ambientais só terá possibilidade de se realizar se estiver inserida no contexto de valores sociais, ainda que se refira a transformações de costumes habituais.

Em um contexto globalizado, de acordo com as conclusões de Loureiro, Layraugues e Castro (2011, p. 79),

[...] o conceito de cidadania vem incorporando outras dimensões e significações decorrentes do fato de que vivemos em um planeta fisicamente limitado. Passou a ser urgente a busca de mecanismos efetivos de participação e poder de decisão em movimentos sociais que constituem a sociedade civil nacional e internacional [...].

Os autores supracitados afirmam ainda que:

Diante do aparente paradoxo de promover uma cidadania planetária que encare o desafio de decodificar e enfrentar essa complexa matriz de fatores que ameaçam nossa existência na Terra, além de incentivar e apoiar ações locais, inovadoras e criativas para a superação da miséria, pobreza, desemprego, niilismo e uso de drogas, entre outras questões relacionadas à luta cotidiana pela sobrevivência e pela melhoria da qualidade de vida, precisamos despertar em cada indivíduo o sentido de “pertencimento”, participação e responsabilidade na busca de respostas locais e globais que a temática de desenvolvimento sustentável nos propõe. (LOUREIRO; LAYRAUGUES; CASTRO, 2011, p. 22).

Ao se referir à educação ambiental, diversas pessoas logo refletem sobre as mudanças de comportamento individuais, como a separação do lixo, a economia de água ou o plantio de árvores. Essas atitudes são nitidamente importantes e devem estar presentes no dia a dia de qualquer indivíduo. Entretanto, seriam elas suficientes? A educação ambiental tem como objetivo atitudes maiores do que somente a mudança de comportamento. Nesse contexto, o Programa Municípios Educadores Sustentáveis “propõe dar enfoque educativo, no qual cidadãos e cidadãs passam a ser editores/educadores de conhecimento socioambiental, formando outros editores/educadores, e multiplicando-se sucessivamente, de modo que o município se transforme em educador para a sustentabilidade” (BRANDÃO, 2005, p. 160).

Este programa se origina no Governo (MMA), se abre à participação popular e se realiza em todas as suas etapas por meio do poder de imaginação, decisão, ação e avaliação dos grupos locais organizados, com o apoio do poder público (BRANDÃO, 2005, p. 115).

Guimarães (2004, p. 86) leciona nesse sentido que:

O sentido de educar ambientalmente, hoje, vai além de sensibilizar a população para o problema. Não basta mais sabermos o que é certo ou errado em relação ao meio ambiente. Só a compreensão da importância da natureza não tem levado à sua preservação por nossa sociedade. Precisamos, também, superar a noção de sensibilizar, que na maior parte das vezes é entendida como compreender racionalmente. Sensibilizar envolve também o sentimento, o amar, o ter prazer em cuidar,

a forma como cuidamos dos nossos filhos. É o sentido de doação, de integração, de pertencimento à natureza.

Entre os projetos educacionais que refletem os conflitos globais depara-se com a proposta de uma educação para cidadania planetária. No site do Instituto Paulo Freire encontra-se a seguinte definição:

O conceito de cidadania planetária tem a ver com a consciência, cada vez mais necessária de que, assim como nós, este planeta, como organismo vivo, tem uma história. Nossa história faz parte dele. Não estamos no mundo; viemos do mundo. [...] Educar para a cidadania planetária implica uma reorientação de nossa visão de mundo da educação como espaço de inserção do indivíduo não numa comunidade local, mas numa comunidade que é local e global ao mesmo tempo. (INSTITUTO PAULO FREIRE, 2012).

Educar para cidadania planetária é debater assuntos como meio ambiente, desigualdade social, porém, procurando uma compreensão global dos conflitos, identificando os acontecimentos como interdependentes. Uma vez estabelecida essa visão, segue a proposta de agir. García e Priotto (2009, p. 174) afirmam que:

Impulsar procesos em educación, a partir de conflictos ambientales, supone realizar una identificación detallada y coherente de los problemas y conflictos ambientales, sus impactos, los vínculos entre ellos, así como sus posibles soluciones. Debemos tener em cuenta la interacción, interrelación e interdependencia de los múltiples aspectos involucrados em la dimensión ambiental [...]

Os educadores ambientais brasileiros, hoje têm diversos temas a serem discutidos em suas práticas educativas, e um deles é a mudança do Código Florestal. Talvez pareça uma sugestão desnecessária, porém, se esse assunto simplesmente não surge de forma explícita, pode também não ter grande valor na vida dos educandos que deixam de receber informação a esse respeito e não aprendem como aplicar conhecimentos peculiares dessa temática e de construir sentidos nesse contexto. Desta maneira, perdem a oportunidade de participar e debater ações reais de grande impacto social e ambiental, deixando de desenvolver uma ética da responsabilidade cidadã.

É comum o tema ambiental envolver divergências de interesses, fazendo com que surjam conflitos. E o exemplo acima – mudança

do Código Florestal – é um exemplo de como isso acontece, pois de um lado se tem um movimento em defesa do Código Florestal que se fundamenta no direito à existência de toda e qualquer forma de vida, na manutenção do planeta para as futuras gerações, dispondo de modelo novo de desenvolvimento, e de outro lado, o interesse dos agricultores em expandir seus rendimentos e em manter uma forma de desenvolvimento relacionada com o desmatamento e baseada no uso absoluto dos recursos naturais. Percebe-se, com isso, que a relação entre os seres humanos e a natureza e entre os próprios seres humanos abarca diversos outros aspectos, como políticos, sociais, culturais e econômicos, que interagem de modo complexo e conflituoso.

Sem dúvida, a educação não é a única saída para os grandes problemas ambientais com que a humanidade se depara atualmente, mas com certeza já é um grande passo para a tentativa de preservação do meio ambiente, patrimônio de toda a coletividade.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se, no tempo presente, o mundo está preocupado em conservar e preservar o meio ambiente, anteriormente apenas explorado, isto não significa que os problemas foram superados, pois seus impasses não foram resolvidos.

No decorrer do estudo percebeu-se que são fundamentais a consciência e o compromisso pessoal e coletivo para proteger o meio ambiente. Consciência de que o direito à vida é a fonte dos demais direitos fundamentais, e que este traz como condição imprescindível a proteção do meio ambiente, na profunda relação entre homem e natureza, em que ambos se fundem e se confundem, sendo, pois, inseparáveis. Neste sentido, muitas questões permanecem sem respostas concretas e, concomitantemente, estão a exigir mudanças de comportamento, pois muito se fala em “educar”, “conscientizar”, enquanto na prática, os métodos de Educação Ambiental parecem insuficientes e ineficazes na consecução de seus objetivos, especialmente na construção de saberes ambientais, voltados à sustentabilidade.

Os caminhos da educação ambiental, seja na estrutura formal ou no contexto da educação informal, se convertem em espaços privilegiados para a construção, desconstrução e reconstrução de conceitos e ideias pertinentes às questões ambientais, desde

a compreensão fundamental da vinculação da vida humana com o meio ambiente e, principalmente, o desenvolvimento de conhecimentos e habilidades para a solução de conflitos ambientais, e o desenvolvimento dos conhecimentos na área de Educação Ambiental em geral, reconstruindo a cidadania e a participação mediante o compromisso e o trabalho comunitário, promovendo o desenvolvimento social, econômico e ambiental local.

Considera-se, assim, a Educação Ambiental como uma forma de tornar possíveis as mudanças necessárias a fim de atingir e transformar a sociedade, tornando-a mais sustentável ambientalmente. Sua capacidade é de permanente renovação, levando aos educandos novos conceitos, novos valores, novos costumes e novas práticas. Percebe-se, com isso, que o tema Educação Ambiental está diretamente ligado à ética e à cidadania que, juntamente com os fatores conscientização e responsabilidade, constitui-se em eixo norteador nesse processo educacional.

Por derradeiro, conclui-se que é possível articular e planejar ações entre a comunidade escolar e a sociedade no espaço local, relacionando e interagindo os conhecimentos científicos e o saber popular, tornando-o contextualizado e inserido nas reais necessidades do povo em prol da melhoria da qualidade de vida e da dignidade humana. É de extrema importância que programas de educação ambiental, tenham prosseguimento e recebam a atenção devida do Poder Público e da sociedade, pois são ações como essas que formam indivíduos comprometidos com uma sociedade mais humanista, dispostos a melhorar seu modo de viver em um habitat mais humano e saudável.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. *Aqui é onde eu moro, aqui nós vivemos: escritos para conhecer, pensar e praticar o município educador sustentável*. 2ª ed. Brasília: MMA, Programa Nacional de Educação Ambiental, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.*

_____. *Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências.*

_____. Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental. *Programa Nacional de Educação Ambiental (ProNEA)*. 3ª ed. Brasília: Edições MMA, 2005. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/estruturas/educamb>>. Acesso em 11 dez. 2012.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Jun/1992. Disponível em <<http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio10/Riomaisdez/documentos/1752-Declaracadorio.wiz>>. Acesso em 20 jun. 2011.

COSTA, Marli Marlene M. da; TERRA, Rosane B. M. A educação ambiental para o exercício da cidadania. In GORCZEVSKI, Clóvis; ARAÚJO, Luis Ernani Bonesso de; SILVA, Andressa Corrêa da; FOCKINK, Caroline et al. (Orgs.). *Direitos humanos, educação e meio ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, pp. 31-51.

GARCÍA, Daniela Soledad; PRIOTTO, Guillermo. *Educación ambiental: aportes políticos y pedagógicos em la construcción del campo de la educación ambiental*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. Desarrollo Sustentable, 2009.

GORCZEVSKI, Clóvis; ARAÚJO, Luis Ernani Bonesso de; SILVA, Andressa Corrêa da; FOCKINK, Caroline et al. (Orgs.). *Direitos humanos, educação e meio ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

GUIMARÃES, Mauro. *A formação de educadores ambientais*. Campinas, SP: Papirus, 2004 (Coleção Papirus Educação).

INSTITUTO PAIULO FREIRE. *Cidadania planetária*. Disponível em <<http://www.paulofreire.org/cidadania-planetaria>>. Acesso em 12 out. 2012.

LEONARDI, Maria Lucia Azevedo. A educação ambiental como um dos instrumentos de superação da insustentabilidade da sociedade atual. In CAVALCANTI, Clóvis (Org.). *Meio ambiente*,

desenvolvimento sustentável e políticas públicas. 4ª ed. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2002, pp. 391-407.

LOREIRO, Carlos Frederico Bernardo; LAYRAUGUES, Philippe Pomier; CASTRO, Ronaldo Souza de (Orgs.). *Educação ambiental: repensando o espaço da cidadania*. São Paulo: Cortez, 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MOURÃO SÁ, Lais; ZANETI, Izabel Cristina Bruno Bacellar. *A educação ambiental como instrumento de mudança na concepção de gestão dos resíduos sólidos domiciliares e na preservação do meio ambiente*. Disponível em http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/gt/sociedade_do_conhecimento/Zaneti%20-%20Mourao.pdf. Acesso em 12 de junho de 2013.

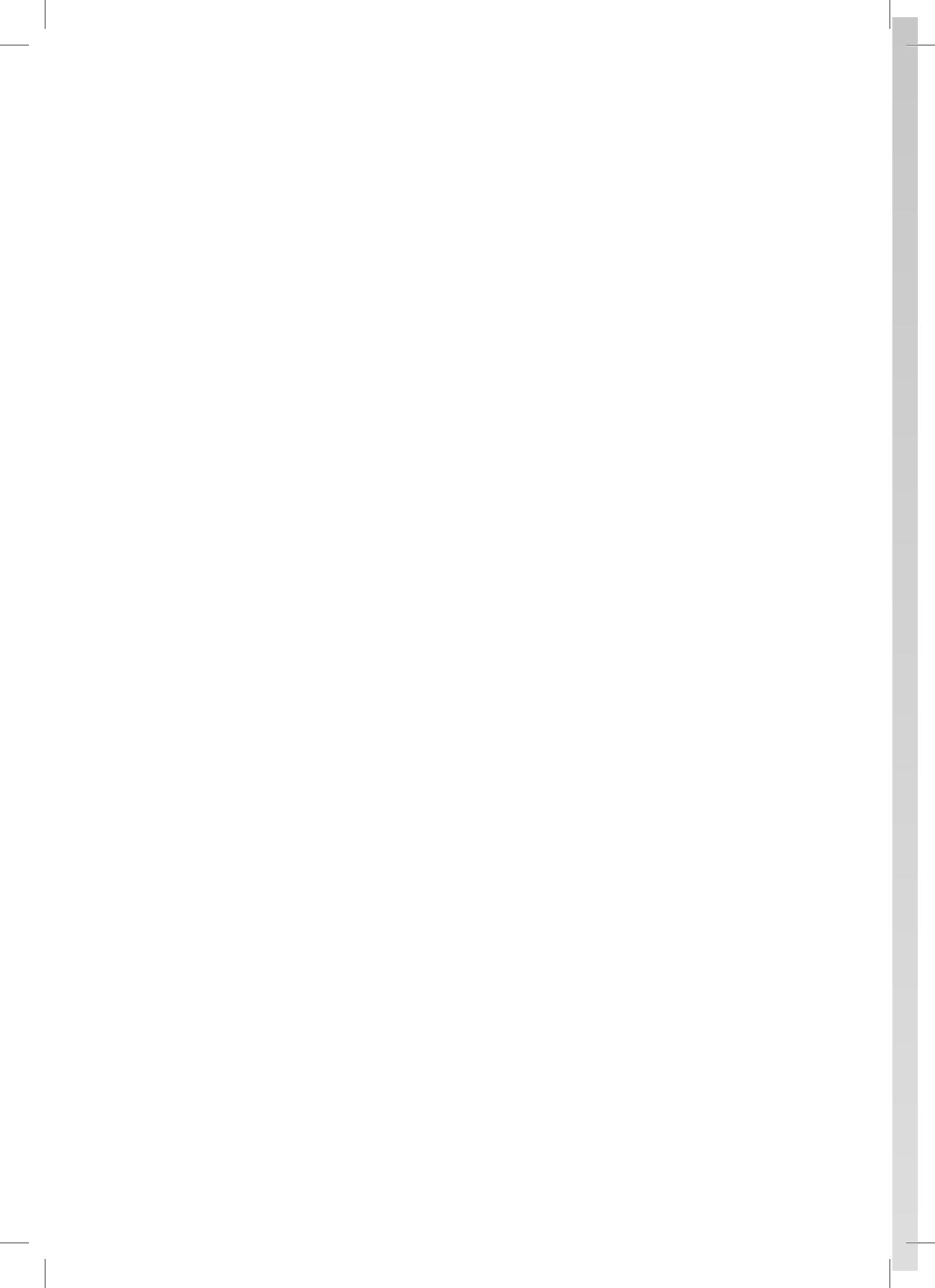
NALINI, Renato. Justiça: aliada eficaz da natureza. In TRIGUEIRO, André (Coord.). *Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento*. 5ª ed. Campinas, SP: Armazém do Ipê (Autores Associados), 2005, pp. 287-305.

ONU. Organização das Nações Unidas. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Agenda 21 Global*. Rio de Janeiro, jun. 1992.

_____. Organização das Nações Unidas. *O voluntariado e os objetivos do milênio da ONU*. 2000. Disponível em <<http://www.objetivosdomilenio.org.br/meioambiente/>>. Acesso em 19 nov. 2012.

PIVA, Rui Carvalho. *Bem ambiental*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos humanos e meio ambiente: paralelos dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Fabris, 1993.



O DIREITO À TERRITORIALIDADE DOS POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS: UMA ABORDAGEM DOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS BRASILEIROS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO SOB A ÓTICA DAS ANTINOMIAS

Sílvia Maria da Silveira Loureiro

Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro; Mestre em Direito pela Universidade de Brasília; Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental – PPGDA e do curso de Graduação em Direito da Escola Superior de Ciências Sociais da Universidade do Estado do Amazonas; corresponsável pela Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental – ESO/UEA.

Dandara Viégas Dantas

Mestranda em Direito Ambiental pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas; Pós-Graduação em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários; Graduada em Relações Internacionais pela Faculdade Integrada do Recife; Procuradora Federal, atua no consultivo da Fundação Nacional de Saúde.

1. INTRODUÇÃO

Desde a criação dos primeiros Parques Nacionais no século XIX, nota-se uma tendência no sentido de proteger a biodiversidade, cenário este que vem se consolidando no cenário internacional. Por um lado, é inegável a importância das unidades de conservação, como instrumento de garantia de proteção a determinados territórios dotados de relevantes características ecológicas e ambientais, mantidos sob um regime especial de proteção e administração. Por outro lado, não se pode olvidar a presença de povos e comunidades tradicionais em unidades de conservação, evento este comum a diversos estados brasileiros, como é o caso, por exemplo, da Comunidade Quilombo do Tambor sobreposta ao Parque Nacional do Jaú, no Estado do Amazonas.

Ocorre que determinadas unidades de conservação não permitem a permanência humana em seu perímetro, tanto é que o artigo 42 da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei do

SNUC) prevê a realocação das populações tradicionais residentes nessas unidades, nas quais sua permanência não é permitida.

Tratados internacionais, a exemplo da Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) n.º 169, dentre outros instrumentos internacionais, e a própria Constituição Federal, em seu artigo 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), garantem, por sua vez, o direito à territorialidade em favor dos povos e comunidades tradicionais, dentre os quais estão as comunidades quilombolas brasileiras.

Desse modo, é possível perceber claramente a existência de um conflito entre duas normas de relevante quilate, estando de um lado a conservação da diversidade biológica, e do outro, a proteção da diversidade sócio-cultural.

Assim, o presente estudo visa conciliar o teor do artigo 42, da Lei do SNUC (Lei nº 9.985/2000), com a redação do artigo 68, do ADCT da Constituição Federal de 1988 e com a Convenção n.º 169 da OIT, a fim de garantir o direito à territorialidade dos povos indígenas e tribais, enfocando especificamente a discussão sobre o regime jurídico da propriedade territorial coletiva, assegurada às comunidades quilombolas brasileiras com respaldo em normativa constitucional e internacional.

Para tanto, preliminarmente, será abordada a questão do conservacionismo direcionado à preservação ambiental, bem como as características inerentes às unidades de conservação de proteção integral. Em seguida, será tratada a temática do direito à territorialidade dos povos e comunidades tradicionais, tanto no que diz respeito ao ordenamento interno, quanto internacional. Ademais, a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH) será examinada, selecionando-se casos em que situações semelhantes já tenham sido julgadas por esta Corte. Por fim, será feito o estudo das antinomias, seus critérios de solução e como tais resultados podem ser aplicados à colisão entre os direitos em apreço.

2. CONSERVACIONISMO E MOVIMENTO ECOLÓGICO

Os primeiros indícios do surgimento de valores atrelados à proteção da natureza surgem com a criação de áreas protegidas, materializando a crença da conservação dos recursos naturais. Os motivos para a criação de grandes áreas ambientais protegidas no século XIX, como é o caso do Hot Springs National Park (1832),

do Yosemite National Park (1864) e do Yellowstone National Park (1872), todos nos Estados Unidos, estavam atrelados a razões ligadas ao proveito econômico, saúde pública, proteção de recursos hídricos, despontando o reconhecimento da importância dos valores estéticos, espirituais e culturais relacionados à Natureza selvagem, que demandavam sua proteção¹.

A noção de *wilderness* (vida natural/selvagem), implícita à criação dos parques, no término do século XIX, correspondiam a grandes áreas não habitadas, especialmente após o extermínio dos índios e a expansão da fronteira para o oeste². Com a consolidação do capitalismo e a urbanização acelerada, visava-se reservar grandes áreas naturais, impossibilitando a expansão agrícola nesses territórios, colocando-os à disposição das populações urbanas para fins de recreação.

O movimento conservacionista anterior à década de 1960 não contemplava ainda uma dimensão tão vasta, diferenciando-se, portanto, do movimento ambientalista moderno. Isso porque, a intervenção humana predatória, compreendendo a poluição, degradação e esgotamento dos recursos naturais, ainda não era tão intensa à época. Somado a isso, os valores e práticas ecológicas ainda não haviam se internalizado nas relações sociais, o que somente iria ocorrer na década de 1960 em diante.

Pode-se buscar no conservacionismo, o fundamento que baseia a exigência de proteção especial de determinadas áreas com características marcantes, em benefício da perpetuidade de suas espécies. Portanto, existem determinadas áreas e ecossistemas, cuja riqueza ambiental é marcante e relevante à manutenção da diversidade genética, com o escopo de preservação da fauna e flora, bem como para fins de manejo ecológico de espécies e recursos naturais.

No Brasil, o primeiro Parque Nacional foi criado em Itatiaia, no ano de 1937. Com o advento da Carta Magna de 1988, a criação desses espaços ambientalmente protegidos ganhou relevo constitucional. Nesse sentido, assim dispôs o texto constitucional:

1 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito ambiental. Introdução, fundamentos e Teoria Geral*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 70.

2 DIEGUES, Antônio Carlos. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: Hucitec, 2002, p. 24.

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;

(...)

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.

Já no ano de 2000, foi publicada a lei nº. 9.985, que veio a regulamentar o supracitado artigo 225, §1º, I, II, III e VII da Constituição, correspondendo à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), segundo a qual, em linhas gerais, de acordo com seu artigo 7º., as unidades de conservação dividem-se em unidades de proteção integral (UPI) e unidades de uso sustentável (UUS).

Uma unidade de proteção integral (UPI) é caracterizada pela intensa proteção ambiental, buscando-se manter os ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto de seus recursos naturais, significando que não deve haver o consumo, coleta, dano ou destruição desses recursos.

Segundo Thomé³, em alguns sequer admitem a presença humana, em razão da intensidade da proteção dos recursos naturais lá existentes.⁴

De acordo com o artigo 8º. da lei do SNUC, o grupo das Unidades de Proteção Integral (UPI) é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação: Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional (como é o caso do Parque Nacional do Jaú, localidade na qual está inserida a Comunidade Tradicional Quilombo do Tambor citada na introdução deste estudo); Monumento Natural, e Refúgio de Vida Silvestre.

Por sua vez, segundo Thomé⁵, nas unidades de uso sustentável (UUS) a intensidade da proteção é menor em relação às de proteção integral. Seu objetivo básico é a compatibilização entre a proteção da natureza com o uso sustentável de parcela dos atributos naturais, admitindo-se a exploração de parte desses recursos.⁶

O artigo 14 da lei do SNUC, por sua vez, enumera as categorias de unidades de conservação que fazem parte do Grupo das unidades de uso sustentável (UUS), a saber: Área de Proteção Ambiental; Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta Nacional; Reserva Extrativista; Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável, e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

A partir dos dados levantados através do Parecer Técnico n.º 175/2011, da 4ª Câmara de Conciliação e Recurso (CCR) do Ministério Público Federal, foram detectadas 312 unidades de conservação federais, dentre as quais 139 seriam de Proteção Integral (uso indireto), e 173 de uso sustentável (uso direto), correspondendo aos percentuais de 45% e 55%, respectivamente. Ainda segundo o

3 THOMÉ, Romeu. *Manual de direito ambiental*. 3ª. ed. rev. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2013, p. 390.

4 Nesse sentido, o artigo 2º. da lei do SNUC define, em seu inciso, IX que “uso indireto” é “aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais” e o § 1º do artigo 7º. da mesma lei afirma que “o objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.”

5 THOMÉ, Romeu. *Manual de direito ambiental*, op. cit., p. 390.

6 Nesse sentido, o artigo 2º. da lei do SNUC define em seu inciso XI que “uso sustentável” é a “exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável” e o § 2º do artigo 7º. da mesma lei afirma que “o objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.”

citado Parecer Técnico do Ministério Público Federal, considerou-se uma amostra de 133 unidades de conservação analisadas pela 4ª CCR, tendo constatado a presença de povos e comunidades tradicionais em 37% delas, onde 14% eram unidades de conservação de proteção integral e 23% de uso sustentável.

Dentre as categorias de unidades de proteção integral, destaca-se para o presente estudo os Parques Nacionais que são regulados pelo artigo 11 e seus parágrafos da lei do SNUC. Os Parques Nacionais têm como escopo primordial a preservação dos ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, sendo possível a pesquisa científica e o desenvolvimento de atividades de educação, recreação e turismo ecológico. No que atine à presença humana nos Parques Nacionais, tem-se que a visitação pública não é proibida, todavia condiciona-se às normas estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.

O objetivo da legislação que regulamenta o assunto é garantir o mais alto grau de conservação do meio ambiente. Essa questão confronta-se com a existência de comunidades residentes há muito tempo no interior dessas áreas. Exemplo claro do embate travado quanto à presença humana em parques nacionais, está o caso da sobreposição do Parque Nacional do Jaú no território tradicional do Quilombo do Tambor.

O Parque Nacional do Jaú criado em 1980, cujo uso é restrito por lei, alberga ainda cerca de 100 pessoas de comunidades tradicionais, dentre as quais está o Quilombo do Tambor. Isso porque, o Parque foi criado sem levar em conta a existência de inúmeras famílias que lá viviam há décadas.

O Quilombo do Tambor teve sua origem a partir de famílias que migraram visando melhores condições de vida, por meio da extração da borracha, quando a maior riqueza do Brasil girava em torno desse bem. Constam registros que a origem do Quilombo teria sido a partir de processos diferenciados de territorialização, formado por famílias negras que habitavam um dos afluentes do Rio Jaú, denominado Igarapé Pauini, mais conhecido como “Rio dos Pretos”. Essa localidade tem origem com a chegada de três famílias negras do Estado de Sergipe, que vieram para trabalhar com a exploração

de borracha nos primórdios do século XX, em torno de 1907, permanecendo o rio sob o domínio dessas famílias até hoje⁷.

Em decorrência da pressão dos órgãos gestores do Parque, dezenas de famílias quilombolas foram expulsas da área, terminando por migrar para a cidade de Novo Airão, situada no Amazonas. Em razão dessa “diáspora”, contabilizam-se ao menos 300 quilombolas que vivem fora da área do território tradicional em decorrência de pressão dos órgãos ambientais, apesar do governo federal já ter reconhecido o Quilombo do Tambor desde 2006. Aqueles que resistem em permanecer no território ainda não possuem diretrizes se irão receber indenização pela desocupação⁸.

Este embate foi levado à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), órgão responsável pela regularização fundiária das terras dos remanescentes de quilombos, e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), autarquia gestora das unidades de conservação federais, em cujos termos da conciliação prevaleceu a opção pela remoção dos moradores da Comunidade Tradicional do Quilombo do Tambor, para local acordado entre as citadas autarquias federais e a população envolvida⁹.

Nesse ponto, cite-se o teor do art. 42, da Lei do SNUC, que trata das medidas a serem tomadas pertinentes às populações tradicionais residentes em unidades de conservação, nas quais sua permanência não é permitida:

Art. 42. As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes.

7 FARIAS JÚNIOR, Emmanuel de Almeida Farias Júnior. *“Tambor Urbano”: Deslocamento compulsório e dinâmica social de construção da identidade quilombola*. Manaus: UEA, 2008, p. 53.

8 LEITE, Carla Vladiane Alves; ALMEIDA, Pedro de Paula Lopes. *O quilombo do tambor e o Parque Nacional do Jaú: a educação ambiental como imperativo para a preservação do patrimônio cultural quilombola*. Disponível em <www.direitosculturais.com.br/download.php?id=206>. Acesso em 11 mai. 2017, p.3

9 LEITE, Carla Vladiane Alves. *A sobreposição de direitos da Comunidade Quilombola do Tambor e a Unidade de Conservação Parque Nacional do Jaú: uma análise crítica*. Manaus: Universidade do Estado Amazonas, 2015, p. 102.

§ 1º O Poder Público, por meio do órgão competente, priorizará o reassentamento das populações tradicionais a serem realocadas.

§ 2º Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.

§ 3º Na hipótese prevista no § 2º, as normas regulando o prazo de permanência e suas condições serão estabelecidas em regulamento.

Partindo da análise do dispositivo em apreço, percebe-se que o legislador apenas previu a possibilidade de indenização ou compensação pelas benfeitorias existentes, impondo às Populações Tradicionais a sua realocação pelo Poder Público.

Feitas essas considerações, passar-se-á à análise de um outro lado da discussão, relativamente ao direito à territorialidade que os povos e comunidades tradicionais possuem à luz da Convenção 169 da OIT e, especialmente no tocante aos quilombolas, o direito previsto no art. 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

3. DIREITO À TERRITORIALIDADE QUILOMBOLA

O Brasil convive com uma imensa diversidade sociocultural, que se reflete nas relações fundiárias. Um dos núcleos mais importantes dessa realidade, corresponde à multiplicidade das sociedades indígenas, que detêm suas formas próprias de relacionamento com a terra. Além dos índios, destacam-se os remanescentes das comunidades quilombolas, como é o caso do Quilombo do Tambor, situado no Parque Nacional do Jaú. No que atine à diversidade fundiária, além dos grupos já citados, existem as chamadas terras de preto, terras de santo e as terras de índio¹⁰.

Essa vasta multiplicidade de grupos humanos são agrupados sob a categoria de populações, comunidades, povos, sociedades, culturas,

10 ALMEIDA, Alfredo W. B. *Os quilombos e as novas etnias*. Brasília: Revista Palmares 5, FCP, Ministério da Cultura, 1989, p. 43.

que comumente vêm seguida dos adjetivos tradicionais, autóctones, rurais, locais. Ademais, a renovação da teoria da territorialidade na antropologia, tem como ponto inicial uma perspectiva que considera a conduta territorial, como parte integrante de todos os grupos humanos¹¹.

Segundo Paul Little¹², a territorialidade pode ser conceituada como o esforço coletivo de um grupo social, para ocupar, usar, controlar e identificar-se com uma dada parcela do seu ambiente biofísico, convertendo-a no seu território. No caso dos quilombos, estes surgiram da fuga das *plantations* e engenhos, resultando na consolidação de territórios autônomos. Além da questão da fuga, pode-se atrelar à formação dos quilombos a apropriação efetiva de grandes propriedades que entraram em decadência ou vieram a falir, segundo Almeida¹³. Outra tocante característica desses territórios de remanescentes de quilombos, é a questão da invisibilidade, tanto no aspecto simbólico quanto social, atrelada à marginalidade econômica dos diversos grupos sociais segundo Little¹⁴.

Quando se fala em territorialidade relacionada às comunidades tradicionais, tem-se a ideia de propriedade comum “onde a terra e seus recursos naturais sempre pertenceram às comunidades que os utilizam, de modo que praticamente não existe escassez, socialmente provocada, desses recursos”, conforme defende Paul Little¹⁵. Geralmente, a forma de acesso a essas terras comuns é por intermédio das relações de parentesco. Enquanto que a noção de propriedade privada transforma a terra em mercadoria¹⁶.

Um elemento de destaque dos territórios sociais é a inter-relação entre os símbolos e rituais que essas comunidades tradicionais fixam com seus territórios. Segundo Little¹⁷:

11 LITTLE, Paul E. *Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade*. Brasília: Série Antropologia, 322, 2002, p. 3.

12 LITTLE, Paul E. *Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade*, op. cit., p. 3

13 ALMEIDA, Alfredo W. B. *Os quilombos e as novas etnias*. op. cit. p. 173.

14 LITTLE, Paul E. *Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade*, op. cit., p. 5.

15 LITTLE, Paul E. *Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade*, op. cit., p. 8.

16 POLANYI, Karl. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980, pp 89-98.

17 LITTLE, Paul E. *Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade*, op. cit., p. 11.

Os territórios dos povos tradicionais se fundamentam em décadas, em alguns casos, séculos de ocupação efetiva. A longa duração fornece um peso histórico às suas reivindicações territoriais. O fato de que seus territórios ficaram fora do regime formal de propriedade da Colônia, do Império e, até recentemente, da República, não deslegitima suas reivindicações, simplesmente as situa dentro de uma razão histórica e não instrumental, ao mesmo tempo em que mostra sua força histórica e sua persistência cultural. A expressão dessa territorialidade, então, não reside na figura de leis ou títulos, mas se mantém viva nos bastidores da memória coletiva que incorpora dimensões simbólicas e identitárias na relação do grupo com sua área, o que dá profundidade e consistência temporal ao território.

Em 2002, o Brasil ratificou a Convenção n.º 169, datada de 1989, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), por intermédio do Decreto Legislativo n.º 143, cuja força-motriz gira em torno do reconhecimento jurídico-formal dos povos e comunidades tradicionais, pelo critério da autoidentificação, além de reforçar a redefinição quanto à política agrária, favorecendo a política ambiental e as políticas étnicas em favor destes povos e comunidades.

Sobre a Convenção n.º 169, da OIT, destaque-se o seguinte:

A Convenção dedica uma especial atenção à relação dos povos indígenas e tribais com a terra ou território que ocupam ou utilizam de alguma forma, principalmente aos aspectos coletivos dessa relação.

É nesse enfoque que a Convenção reconhece o direito de posse e propriedade desses povos e preceitua medidas a serem tomadas para salvaguardar esses direitos, inclusive sobre terras que, como observado em determinados casos, não sejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais tenham, tradicionalmente, tido acesso para suas atividades e subsistência. Os povos nômades ou itinerantes são também objeto de atenção da Convenção, que, além de reconhecer seu direito aos recursos naturais das terras que ocupam, garante-lhes o direito de utilizá-los, administrá-los e conservá-los.

A nova Convenção assegura aos povos indígenas e tribais igualdade de tratamento e de oportunidades no pleno exercício dos direitos humanos e liberdades fundamentais,

sem obstáculos ou discriminação e nas mesmas condições garantidas aos demais povos.

Quanto à aplicabilidade da Convenção n.º 169 da OIT, tem-se que o referido diploma se destina aos povos indígenas e tribais, segundo previsão do seu artigo 1º:

1. A presente Convenção aplica-se a;

a) povos tribais em países independentes cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros segmentos da comunidade nacional e cuja situação seja regida, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por uma legislação ou regulações especiais;

b) povos em países independentes considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que viviam no país ou região geográfica na qual o país estava inserido no momento da sua conquista ou colonização ou do estabelecimento de suas fronteiras atuais e que, independente de sua condição jurídica, mantêm algumas de suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas ou todas elas.

2. A autoidentificação como indígena ou tribal deverá ser considerada um critério fundamental para a definição dos grupos aos quais se aplicam as disposições da presente Convenção.

É inegável que assim como os indígenas, os quilombolas também são destinatários das disposições da Convenção 169 da OIT, na qualidade de povos tribais, “uma vez que o traço essencial de sua caracterização é a preservação de uma cultura distinta da majoritária, mantendo uma relação com a terra que é mais do que posse ou propriedade, é uma relação de identidade”¹⁸.

E mais, o art. 1º, item 2, da Convenção em análise, destaca que o critério primordial para aferir se uma comunidade é ou não por ela abarcada é a consciência de sua identidade, significando que são seus próprios membros que podem dizer se são ou não quilombolas, se são ou não tradicionais, resguardando-se dessa maneira sua autorepresentação e autodeterminação¹⁹.

18 VITORELLI, Edilson. *Estatuto da Igualdade Racial e Comunidades Quilombolas*. Salvador: JusPodivm, 2012, pp. 246-247.

19 COSTA FILHO, Aderval. *Quilombos e Povos Tradicionais*, 2010. Disponível em <<https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC->

No que atine ao direito à terra, os artigos 13 e 14 da Convenção dispõem o seguinte:

Artigo 13

1. Na aplicação das disposições desta Parte da Convenção, os governos respeitarão a importância especial para as culturas e valores espirituais dos povos interessados, sua relação com as terras ou territórios, ou ambos, conforme o caso, que ocupam ou usam para outros fins e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.

2. O uso do termo terras nos artigos 15 e 16 incluirá o conceito de territórios, que abrange todo o ambiente das áreas que esses povos ocupam ou usam para outros fins.

Artigo 14

1. Os direitos de propriedade e posse de terras tradicionalmente ocupadas pelos povos interessados deverão ser reconhecidos. Além disso, quando justificado, medidas deverão ser tomadas para salvaguardar o direito dos povos interessados de usar terras não exclusivamente ocupadas por eles às quais tenham tido acesso tradicionalmente para desenvolver atividades tradicionais e de subsistência. Nesse contexto, a situação de povos nômades e agricultores itinerantes deverá ser objeto de uma atenção particular.

2. Os governos tomarão as medidas necessárias para identificar terras tradicionalmente ocupadas pelos povos interessados e garantir a efetiva proteção de seus direitos de propriedade e posse.

3. Procedimentos adequados deverão ser estabelecidos no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar controvérsias decorrentes de reivindicações por terras apresentadas pelos povos interessados.

Assim, a conclusão que se extrai da leitura dos mencionados dispositivos, é de que as terras ocupadas pelos povos indígenas ou tribais, como é o caso dos quilombolas, devem compreender a dimensão necessária para sua reprodução física, cultural, econômica e social, levando em conta critérios de territorialidade apontados pela própria comunidade.

COSTA_FILHO_Aderval_Quilombos_e_Povos_Tradicionais.pdf>. Acesso em 28 ago. 2016, p. 13.

Trazendo a discussão para o campo do direito brasileiro, o Decreto nº. 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais abarca os seguintes conceitos operativos:

Art. 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;

II - Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações; e

III - Desenvolvimento Sustentável: o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras.

O art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988, por sua vez, reconhece, de forma inédita em relação aos textos constitucionais anteriores, a propriedade definitiva aos remanescentes das comunidades de quilombos, nos seguintes termos:

Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

Já o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003 “regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”. Esta normativa especial confere às comunidades tradicionais quilombolas a propriedade

coletiva de suas terras, as quais após tal reconhecimento, recebem o título de posse coletiva emitido para a comunidade. Nesse sentido, dispõem os artigos 2º. e 17 do supracitado decreto 4.887/2003:

Art. 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

§ 1º Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade.

§ 2º São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

§ 3º Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental.

E prossegue a mesma norma infralegal:

Art. 17. A titulação prevista neste Decreto será reconhecida e registrada mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades a que se refere o art. 2º, caput, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade.

Parágrafo único. As comunidades serão representadas por suas associações legalmente constituídas.

Percebe-se, portanto, que o legislador constituinte previu norma definidora de direito fundamental ao grupo étnico-racial em comento, dotada de eficácia plena e aplicação imediata, permitindo o exercício do direito subjetivo assegurado aos quilombolas, independentemente de qualquer integração legislativa, segundo o voto da Ministra Rosa Weber, de 25 de março de 2015, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 3.239/DF.

Vale frisar que a referida ADI foi ajuizada pelo então Partido da Frente Liberal, atual Democratas, em face do Decreto 4.887,

de 20 de novembro de 2003, que regulamenta o procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, objeto do art. 68 do ADCT, alegando os vícios da inconstitucionalidade formal²⁰ e material²¹ do aludido diploma legal, tendo em vista o reconhecimento ao direito à propriedade das terras formadoras dos quilombos no período imperial aos que, por autoatribuição, declararem-se remanescentes das comunidades quilombolas.

A ação ainda se encontra pendente de julgamento contando com a manifestação do Ministro Cezar Peluso, relator da ação e atualmente aposentado, que se posicionou pela procedência da ADI para declarar a inconstitucionalidade do Decreto 4.887/2003, e da Ministra Rosa Weber, que se manifestou no sentido conhecer da ADI para julgá-la improcedente. Houve manifestação do Procurador-Geral da República pela improcedência da ADI, pautado no fato de que há estudos antropológicos que atestam a adequação do critério de autoatribuição para identificação das comunidades quilombolas e das terras a elas pertencentes.

As inconstitucionalidades vislumbradas pelo relator da ADI se pautam na violação do princípio da reserva legal, eis que o Decreto 4.887/2003 somente poderia regulamentar lei, e nunca um dispositivo constitucional, além da questão da desapropriação de terras prevista no diploma, que no seu entender é vedada pelos arts. 183, §2º e 193, parágrafo único, da Constituição de 1988²².

20 Isso porque o partido autor da ação entende que o Decreto n.º 4.887/2003 não poderia regulamentar diretamente o art. 68, do ADCT, dependendo a sua validade da existência de prévia lei formal. O entendimento da Ministra Rosa Weber é justamente no sentido oposto ao do autor da ação, pois compreende que o dispositivo constitucional é autoaplicável, prescindindo de lei que o regulamente.

21 O autor da ADI 3.239/DF entende que o art. 68, do ADCT, reconhece a propriedade definitiva aos remanescentes de quilombos e o art. 13, do Decreto 4.887/2003 determina que compete ao Incra promover a desapropriação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas, que se localizem em áreas particulares. O autor parte da compreensão que se as terras são desde logo dos remanescentes dos quilombos, por força constitucional, não haveria que falar em desapropriação, competindo ao Estado meramente emitir os respectivos títulos. Além disso, questionaram o critério da autoidentificação e a suposta excessiva amplitude e sujeição aos indicativos fornecidos pelos interessados na caracterização das áreas a serem reconhecidas aos remanescentes dos quilombolas.

22 Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o

De outro lado, a Ministra Rosa Weber votou pela improcedência da ação, concluindo pela constitucionalidade do decreto em questão, afastando a inconstitucionalidade formal sob o argumento de que o art. 68, do ADCT é autoaplicável não necessitando de lei que o regulamente, não havendo invasão da esfera de competência do Poder Legislativo pela Presidência da República, eis que o decreto trouxe as regras administrativas para dar efetividade a direito que já estava assegurado no momento da promulgação da Constituição de 1988.

Quanto à questão da inconstitucionalidade material alegada pelo partido autor da ação, no tocante ao critério de atribuição para caracterizar os remanescentes das comunidades de quilombos, a Ministra lembrou que a Convenção 169 da OIT, internalizada pelo ordenamento pátrio, estabelece que nenhum Estado tem o direito de negar a identidade de um povo indígena ou tribal, que se reconheça como tal.

Por sua vez, a jurisprudência pátria entende que os quilombolas se encontram albergados pela citada Convenção da OIT, enquanto comunidade tribal, vide julgado do Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

CONSTITUCIONAL. REMANESCENTES DE COMUNIDADES DE QUILOMBOS. ART. 68-ADCT. DECRETO Nº 4.887/2003. CONVENÇÃO Nº 169-OIT. 1. DIREITO COMPARADO. DIREITO INTERNACIONAL. O reconhecimento de propriedade definitiva aos “remanescentes de comunidades de quilombos” é norma constitucional que encontra similitude no direito constitucional do continente americano. [...] Compromissos firmados e que encontram substrato na “prevalência dos direitos humanos” como princípio regente das relações internacionais. [...] 4. CONVENÇÃO Nº 169-OIT. Plena aplicabilidade do tratado internacional de proteção de “comunidades tradicionais”, não destoando o Decreto nº 4.887/2003 de seus parâmetros fundamentais: a) auto-atribuição das comunidades envolvidas; b) a conceituação de territorialidade como garantidora de

pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

direitos culturais; c) o reconhecimento da pluriétnicidade nacional. 5. QUILOMBOLAS. Conceito que não pode ficar vinculado à legislação colonial escravocrata, tendo em vista que: a) a historiografia reconhece a diversidade cultural e de organização dos quilombos, que não se constituíam apenas de escravos fugitivos; b) a Associação Brasileira de Antropologia estabeleceu, com base em estudos empíricos, um marco conceitual, a servir de base para o tratamento jurídico; c) o dispositivo constitucional, de caráter nitidamente inclusivo e de exercício de direitos, não pode ser interpretado à luz de uma realidade de exclusão das comunidades negras; d) os remanescentes não constituem “sobra” ou “resíduo” de situações passadas, quando o comando constitucional constitui proteção para o futuro; e) fica constatada a diversidade de posses existentes, por parte das comunidades negras, desde antes da Lei de Terras de 1850, de que são exemplos as denominadas “terras de santo”, “terras de índios” e “terras de preto”. [...] 7. CARACTERÍSTICAS SINGULARES. Existência de territorialidade específica, não limitada ao conceito de “terras”, mas envolvendo utilização de áreas de uso comum, parcelas individuais instáveis e referenciais religiosos e culturais, a amparar pleno “exercício de direitos culturais”, que não se estabelece apenas com a demarcação, que é mero ato declaratório. Obrigatoriedade de intervenção do Ministério Público no processo. Necessidade de oitiva da comunidade envolvida e conveniência de participação de um “tradutor cultural”, que permita às partes “se fazer compreender em procedimentos legais (Convenção nº 169-OIT).

Diante da obrigação internacional firmada pelo Brasil enquanto signatário da Convenção 169 da OIT, aliada à previsão normativa prevista no art. 68, do ADCT, tem-se que é dever do Estado Brasileiro garantir e efetivar o direito à propriedade e posse de terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas e tribais, enquadrando-se os quilombolas neste último grupo.

4. DO CONFLITO APARENTE ENTRE A PROTEÇÃO DA DIVERSIDADE BIOLÓGICA E DA DIVERSIDADE SOCIOCULTURAL

Posta assim preliminarmente a questão, recorde-se que o presente estudo gira em torno do conflito entre, de um lado, o artigo 42 da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), determinando que os povos e comunidades tradicionais residentes

em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida, devem ser indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público e, de outro, o artigo 68 do ADCT da Constituição Federal de 1988, combinado com os artigos 13 e 14 da Convenção nº. 169 da OIT, que preveem o direito à propriedade e posse dos territórios tradicionalmente ocupados pelas comunidades remanescentes de Quilombos no Brasil.

Exemplificando esse conflito através de um caso concreto, é possível perceber a colisão existente entre o direito à territorialidade do Quilombo do Tambor, comunidade tradicional nos termos da Convenção 169 da OIT, localizada no Parque Nacional do Jaú, unidade de conservação de proteção integral, e a regra prevista no art. 42 da Lei do SNUC, que determina a indenização ou compensação das benfeitorias realizadas pelas populações tradicionais inseridas em unidades de conservação que não permitam sua presença, devendo ser realocadas pelo Poder Público, segundo a legislação infraconstitucional.

Diante desse cenário, o Ministério Público Federal - MPF²³, sensível à questão do conflito entre a proteção da diversidade biológica e da diversidade sociocultural, defende o seguinte:

A sintonia entre os sistemas jurídicos internacional e nacional, nesse ponto, é maior do que faria crer uma interpretação singela. Portanto, mais do que simplesmente interpretar as normas como roteiro básico de regras, evoca-se a necessidade de compreendê-las em direção à prática.

Com base nessa perspectiva, devem ser tomados os tratados internacionais sobre os direitos humanos que, por orientação predominante do Supremo Tribunal Federal, são detentores de força supralegal, embora infraconstitucional. Para outros autores, tratados internacionais ingressam diretamente no bloco da constitucionalidade por força do artigo 5º e parágrafos.

23 BRASIL. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 6. *Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais*/ 6. Câmara de Coordenação e Revisão; coordenação Maria Luiza Grabner; redação Eliane Simões, Débora Stucchi. Brasília: MPF, 2014, p. 16.

E prossegue o Ministério Público Federal opinando o seguinte a respeito do art. 42, da Lei do SNUC²⁴:

O documento mencionado confronta a Convenção nº 169 da OIT, na medida em que qualquer Plano de Regularização Fundiária para Unidades de Conservação com presença de povos e comunidades tradicionais deve levar em conta as particularidades relativas à territorialidade étnica e cultural, o direito de consulta livre, prévia e informada, devendo-se criar “procedimentos adequados” que permitam a participação dos interessados na definição de medidas que possam afetá-los diretamente.

Com base no entendimento previsto na Convenção nº 169 da OIT, relativiza-se a presunção de que os povos e comunidades tradicionais devam ser prioritariamente reassentados ou trasladados, uma vez que seu artigo 16 apenas excepcionalmente permite a remoção das terras que ocupam, garantindo o direito de retorno assim que o motivo cesse. Essa norma, de *status* supralegal, prevaleceria sobre a lei ordinária do SNUC (no 9.985/2000).

Com base na Convenção nº 169 da OIT, vejamos a situação dos povos indígenas segundo o ordenamento jurídico brasileiro: de acordo com o artigo 231 da Constituição Federal (CF) e parágrafos, são detentores de direitos originários, não sendo passíveis de desapropriação as terras que ocupam por pertencerem à União. Não se espera, pois, que eventual Unidade de Conservação incidente nas terras ocupadas por povos indígenas venha a extinguir as formas como tradicionalmente a utilizam e aos recursos naturais disponíveis. No entanto, é possível prever pactos e ações por meio dos quais se regule de modo planejado o uso dos recursos naturais. Os planos de gestão territorial demandados por povos indígenas têm sido cada vez mais frequentes na tentativa de gerir e proteger os ambientes relacionados a esses grupos. Muitos deles compartilham a constatação de que a sua continuidade como povo está a depender também da integridade ambiental das terras ocupadas, a qual constitui critério fundamental para a definição de saúde, dignidade e bem-estar de seus membros.

24 BRASIL. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 6. *Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais*, op. cit., 27.

Mantém-se, todavia, o impeditivo para a remoção dos grupos indígenas, salvo em situações excepcionálísimas e *ad referendum* do Congresso Nacional.

De modo análogo para as comunidades remanescentes de quilombos, e segundo entendimentos firmados em Encontros da 6ª CCR, é imprescindível para o reconhecimento de todos os direitos, em especial a definição das dimensões de seus territórios tradicionais, a interpretação conjugada do artigo 68 do ADCT/88 com os artigos 215 e 216 da CF. Bem por isso, não pode haver remoção involuntária dos remanescentes das comunidades de quilombos de seus territórios, a não ser excepcionalmente, nos termos do disposto no artigo 16 da Convenção no 169 da OIT.

Sistematizando as soluções apontadas pelo supracitado parecer do Ministério Público Federal, o primeiro enfoque que pode ser dado ao problema em questão é o da existência de uma antinomia no ordenamento jurídico brasileiro, ou seja, um conflito entre a regra do artigo 42 da lei do SNUC e as regras de salvaguarda do direito à territorialidade das comunidades quilombolas tanto de natureza constitucional, quanto internacional.

Segundo Kelsen²⁵, uma antinomia é caracterizada pela situação onde uma norma reputa como certa uma dada conduta, enquanto que outra norma determina também como devida uma outra conduta, inconciliável com aquela primeira.

Já Maria Helena Diniz²⁶ conceitua antinomia como a presença de duas normas conflitantes, sem que possa saber qual delas aplicar no caso concreto. No que concerne à classificação das antinomias, levando-se em conta seu critério de solução, estas podem ser divididas em aparentes e reais (lacunas de conflito). E prossegue a referida autora defendendo que a classificação quanto ao critério de solução leva em conta o seguinte²⁷:

A) Ao critério de solução. Hipótese em que se terá: a) antinomia aparente, se os critérios para solucioná-la forem normas integrantes do ordenamento jurídico; e b) antinomia real, se não houver na ordem jurídica, qualquer critério normativo

25 KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 7ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 143.

26 DINIZ, Maria Helena. *Conflito de Normas*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 19.

27 DINIZ, Maria Helena. *Conflito de Normas*, op. cit. p.25.

para sua solução, sendo então imprescindível para a sua eliminação, a edição de uma nova norma.

Tem-se, portanto, que as antinomias aparentes podem ser solucionadas através da aplicação dos critérios: hierárquico, cronológico e da especialidade, com o escopo de pôr fim ao conflito surgido no processo de interpretação das normas. Por sua vez, as antinomias reais envolvem conflitos de normas que não são solucionados pelos critérios anteriormente citados, aplicáveis às antinomias aparentes. Em razão do princípio da proibição do *non liquet*, por meio do qual o juiz está impedido de deixar de julgar um dado caso, também são necessários critérios para pôr fim à celeuma dessas lacunas de conflito ou antinomias reais.

Ademais, Diniz²⁸ entende que só haverá antinomia real se, após realizada a interpretação adequada de ambas as normas, a incompatibilidade entre elas persistir. Sendo assim, a fim de conferir uma solução às antinomias reais, são utilizadas a analogia, os costumes e princípios gerais de Direito, conforme determinação contida no artigo 4º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Antes de se adentrar na aplicação dos critérios de solução das antinomias ao problema em estudo, é imprescindível frisar que as normas sob análise devem ser válidas e vigentes, eis que se uma delas não preencher estes requisitos, inexistente qualquer conflito a ser solucionado.

Segundo já mencionado acima, de acordo com Bobbio²⁹, o ordenamento jurídico prevê uma série de critérios para a solução de antinomias aparentes no direito interno, sendo eles: o hierárquico, o cronológico e o da especialidade.

O primeiro deles, correspondente ao hierárquico (*lex superior derogat legi inferiori*), significando que diante de um conflito entre normas de diferentes níveis, aquela hierarquicamente superior deverá prevalecer sobre a de nível inferior, independentemente da sua ordem cronológica. Decorrente desse critério, tem-se que a Constituição prevalece sobre uma lei ordinária.

Bobbio³⁰ entende que o critério hierárquico é consequência da hierarquia normativa, podendo as normas superiores revogar as

28 DINIZ, Maria Helena. *Conflito de Normas*, op. cit., p. 25.

29 BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Trad. Maria Celeste C. J. Santos. 10. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1995, pp. 91-96.

30 BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*, op. cit., p. 93.

inferiores, mas o contrário não é possível. Defende o referido autor que:

A inferioridade de uma norma em relação a outra consiste na menor força de seu poder normativo; essa menor força se manifesta justamente na incapacidade de estabelecer uma regulamentação que esteja em oposição à regulamentação de uma norma hierarquicamente superior³¹.

Por sua vez, o critério cronológico (*lex posterior derogat legi priori*), restringe-se a normas de mesmo nível, e remete à ideia de que “a validade da norma editada em último lugar sobreleva à da norma fixada em primeiro lugar e que a contradiz”³². Segundo Ross³³, trata-se de um princípio jurídico fundamental, independentemente de estar previsto em norma positivada.

Para Bobbio³⁴, existe uma regra geral no Direito a partir da qual a vontade posterior revoga a antecedente, e que entre dois atos de vontade de uma mesma pessoa, prevalece o último no tempo. Para o mencionado autor, caso fosse adotada uma regra contrária a essa, configurar-se-ia um óbice ao progresso jurídico, prejudicando a adaptação gradual do Direito às exigências sociais.

No que diz respeito ao critério da especialidade, tem-se que a norma especial prevalece sobre a geral. A previsão legal do referido critério encontra-se no art. 2º, §2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, impondo o seguinte “a lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior”.

Norberto Bobbio, ao tratar do critério da especialidade, defende o seguinte:

[...] lei especial é aquela que anula uma lei mais geral, ou que subtrai de uma norma uma parte da sua matéria para submetê-la a uma regulamentação diferente (contrária ou contraditória). A passagem de uma regra mais extensa (que abrange um certo *genus*) corresponde a uma exigência fundamental de justiça, compreendida como tratamento igual das pessoas que pertencem à mesma categoria.³⁵

31 BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*, op. cit., p. 93

32 DINIZ, Maria Helena. *Conflito de Normas*, op. cit., p. 34.

33 ROSS, Alf. *Direito e justiça*. Bauru: Edipro, 2003, pp. 126-127.

34 BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*, op. cit., p. 93.

35 BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*, op. cit., p. 96.

A trasladação de uma regra geral a uma regra especial corresponde a um processo natural de diferenciação de categorias. Segundo Bobbio³⁶, constatada ou descoberta essa diferenciação, persistir na regra geral importaria em tratamento igual de sujeitos diferentes, pertencentes a categorias diferentes, incorrendo-se, portanto, numa injustiça.

Segundo Diniz³⁷, também pode se falar em antinomia de direito interno-internacional, que se origina entre uma norma de direito interno e outra de direito internacional público “sendo que tal questão se resume no problema das relações entre dois ordenamentos, na prevalência de um sobre o outro na sua coordenação”.

Diante dos critérios acima expostos, permite-se extrair a conclusão de que existe uma antinomia aparente entre, de um lado, o artigo 42, da lei do SNUC e, de outro lado, a norma prevista no artigo 68, do ADCT/1988 combinada com o artigo 14, da Convenção n.º. 169 da OIT. E diz-se aparente, porque esta antinomia pode ser resolvida pelo critério hierárquico.

Em primeiro lugar, é indiscutível que, apesar do artigo 68 estar inserido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, este conjunto de normas em que o citado artigo 68 está inserido tem *status* de norma constitucional, e, portanto, está acima da legislação infraconstitucional.

Em segundo lugar, conforme restou sedimentado, a Convenção n.º. 169 da OIT foi aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n.º. 143, de 20/06/2002 e promulgada pelo Decreto presidencial n.º. 5.051, de 19/04/2004, está devidamente internalizada no ordenamento jurídico brasileiro. Ademais, por se tratar de norma que versa sobre direitos humanos, a referida Convenção goza de *status* supralegal, na linha de entendimento adotada pelo Supremo Tribunal Federal, a partir do julgamento do Recurso Extraordinário 466.343/SP (2008, p. 21)³⁸:

36 BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*, op. cit., p. 96.

37 DINIZ, Maria Helena. *Conflicto de Normas*, op. cit., p. 29.

38 Inicialmente, o RE 80.0004-SE (Rel. Min. Xavier de Mendonça, DJ de 29/12/1977) estabeleceu a tese da paridade dos tratados internacionais e das leis ordinárias no direito interno brasileiro. Quase duas décadas mais tarde, no julgamento ocorrido em 1995 do HC 72.131-RJ foi consolidada, perante a Corte Suprema, a paridade normativa entre leis ordinárias e tratados internacionais, mesmo que esses últimos versassem sobre direitos humanos. A mudança deste paradigma veio com o julgamento, em 2008, por maioria, do RE 466.343-SP, que conferiu o *status* de supralegalidade aos tratados sobre direitos humanos. Em sentido contrário, no

(...) parecer mais consistente a interpretação que atribui a característica de supralegalidade aos tratados e convenções de direitos humanos. Essa tese pugna pelo argumento de que os tratados sobre direitos humanos seriam infraconstitucionais, também seriam dotados de um atributo de supralegalidade.

Em outros termos, os tratados sobre direitos humanos não poderiam afrontar a supremacia da Constituição, mas teriam lugar especial reservado no ordenamento jurídico. Equipará-los à legislação ordinária seria subestimar o seu valor especial no contexto do sistema de proteção dos direitos da pessoa humana.

Portanto, ambos os dispositivos se encontram em posição hierarquicamente superior ao disposto no art. 42, da lei do SNUC, que goza de *status* de lei ordinária, tendo por resolvida a antinomia pelo critério hierárquico.

O segundo enfoque que pode ser dado ao problema objeto deste estudo é o da colisão de normas do próprio texto constitucional, ou seja, de um lado, a proteção da diversidade biológica insculpida nos supracitados incisos I, II, III e VI, do parágrafo 1º. do artigo 225 da Constituição Federal e, de outro lado, o bloco de normas de proteção da diversidade sociocultural em disputa localizadas tanto no artigo 68 do ADCT, quanto na Convenção n.º. 169 da OIT, incorporada como norma materialmente constitucional por força da aplicação da cláusula aberta prevista na parte final do parágrafo 2º. do artigo 5º. da mesma Carta de 1988.

Certo é que as constituições contemporâneas, como a Constituição Federal de 1.988, protegem uma pluralidade de interesses e bens jurídicos bastante diversos, logo, pode parecer que em determinadas situações estes interesses e bens jurídicos colidem entre si. Mas essa é uma ideia que deve ser desde já afastada, pois nenhum direito pode anular a existência de outro igualmente protegido na constituição.

Como solucionar, então, o conflito aparente entre normas, materialmente constitucionais originárias e as normas constitucionais

mesmo RE 466.343/SP, conferir o voto do Min. Celso de Mello, em que esposou a tese do *status* constitucional dos tratados sobre direitos humanos, desenvolvendo a idéia do bloco de constitucionalidade. No sentido da tese da supralegalidade, ver também os seguintes julgados: RE 349.703-RS, RE 562.051-MT (com repercussão geral), HC 87.585-TO, HC 90.751-SC, HC 92.566-SP, HC 94.013-SP, HC 94.523-SP, HC 96.772-SP, dentre outros.

incorporadas por tratados internacionais, ambas assecuratórias de direitos fundamentais, tal como é o caso do meio ambiente, de um lado, e dos direitos territoriais das comunidades tradicionais quilombolas, de outro?

De conformidade com a lição de Gomes Canotilho,

De um modo geral, considera-se existir uma *colisão autêntica* de direitos fundamentais quando o exercício de um direito fundamental por parte do seu titular colide com o exercício do direito fundamental por parte de outro titular. Aqui não estamos perante um *cruzamento* ou *acumulação* de direitos (como na concorrência de direitos), mas perante um “choque”, um autêntico *conflito* de direitos. *A colisão de direitos em sentido impróprio* tem lugar quando o exercício de um direito fundamental colide com outros bens constitucionalmente protegidos³⁹

Como se sabe, decorre dos princípios da unidade da constituição, do efeito integrador e da concordância prática (ou da harmonização) que dentro do texto de uma constituição formal não há hierarquia entre as normas (princípios ou regras) constitucionais, ainda que se trate de normas protetoras de direitos fundamentais. Por conseguinte, não há normas (princípios ou regras) constitucionais inconstitucionais, nem há antinomias verdadeiras entre as regras, devendo os princípios constitucionais ser interpretados de forma harmônica. Ademais, é necessário frisar-se que não há direitos fundamentais ilimitados e absolutos.⁴⁰

Em suas *propostas metódicas* para a solução de *conflitos entre direitos fundamentais susceptíveis* ou não de restrições, afirma Canotilho, que:

(...) as normas dos direitos fundamentais são entendidas como *exigências ou imperativos de optimização* que devem ser realizadas, na melhor medida possível, de acordo com o contexto jurídico e respectiva situação fáctica. Não existe, porém, um padrão ou critério de soluções de conflitos de direitos válido em termos gerais e abstractos. A ‘ponderação e/ou harmonização no caso concreto é, apesar da perigosa vizinhança de posições decisionistas, uma necessidade inelimitável. Isso não invalida

39 CANOTILHO, J. J. Gomes. *DIREITO CONSTITUCIONAL*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 1229.

40 CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*, op. cit., pp. 1186-1188.

a necessidade de critérios metódicos abstractos que orientem, precisamente, a tarefa de ponderação e/ou harmonização concretas (...)⁴¹

Sendo assim, a interpretação dos direitos fundamentais deve ser feita de forma harmoniosa e com base em um juízo de ponderação. Nessa esteira, ensina Paulo Gustavo Gonet Branco que “os conflitos de direitos fundamentais reconduzem-se a um conflito de princípios”, e, de acordo com o referido autor:

O juízo de ponderação a ser exercido assenta-se no princípio da proporcionalidade, que exige que o sacrifício de um direito seja necessário para a solução do problema e que seja proporcional em sentido estrito, i. é, que o ônus imposto ao sacrificado não sobreleve o benefício que se pretende obter com a solução.

*Devem-se comprimir em menor grau possível os direitos em causa, preservando-lhes a sua essência, o seu núcleo essencial (modos primários típicos do exercício do direito, segundo Vieira de Andrade). Põe-se em ação o princípio da concordância prática, que se liga ao postulado da unidade da Constituição, incompatível com situações de colisão irreduzível de dois direitos por ela consagrados.*⁴²

Em síntese, nenhum direito fundamental é absoluto e ilimitado e, conseqüentemente, em situações de colisão entre interesses e bens jurídicos constitucionalmente protegidos como direitos fundamentais, recorre-se ao modo de solução de conflitos de princípios constitucionais, emitindo-se no caso concreto um juízo de ponderação, com base no princípio da proporcionalidade, para preservar-se o núcleo essencial dos direitos em choque (princípios da unidade da constituição e da concordância prática ou da harmonização).

41 CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*, op. cit., p. 1.233.

42 BRANCO, P. G. G.; COELHO, I. M.; MENDES, G. F. *Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais*. Brasília: Brasília Jurídica/IBDP, 2.000, p. 183.

5. DA NECESSIDADE DE COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE AS ÁREAS PROTEGIDAS E OS DIREITOS TERRITORIAIS DE POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS SEGUNDO A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

É interessante notar que a necessidade de compatibilização de áreas protegidas com o adequado uso e gozo de territórios tradicionais de povos indígenas e tribais já foi objeto de apreciação pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, demonstrando a viabilidade da utilização de um juízo de ponderação de valores também no plano do Direito Internacional dos Direitos Humanos, como será analisado nesta seção.

Antes, porém, de se adentrar na questão central desta seção, para examinar a solução dada pela Corte Interamericana para o choque dos valores ambientais e socioculturais protegidos pela Convenção Americana de Direitos Humanos, é importante recordar o parâmetro interpretativo fixado pela Corte no Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni contra Nicarágua (2001) acerca do alcance e significado do direito à territorialidade dos povos indígenas e tribais à luz do artigo 21 da Convenção Americana.

Nesse caso paradigmático, a Corte teve a oportunidade de proceder a uma interpretação evolutiva do artigo 21 da Convenção Americana, embasada em elementos do direito consuetudinário indígena, ampliando a dimensão individual do direito à propriedade privada, originalmente constante neste dispositivo, para nele incluir a concepção coletiva da propriedade territorial indígena, que abarca mais do que um sistema de produção econômica a partir da posse da terra, pois esta significa uma forma particular de organização social e espiritual vital para a subsistência dos povos indígenas.

Em trecho lapidar da sentença do caso Mayagna (Sumo) Awas Tingni, que passou a servir como parâmetro e fundamentação para os casos envolvendo reclamos territoriais de povos indígenas e tribais subsequentes, a Corte esclareceu que na cultura indígena existe uma tradição comunitária sob a forma comunal de propriedade da terra, no sentido de que a posse desta não se centra em um indivíduo, mas no grupo e sua Comunidade e agrega ainda que:

Os indígenas pelo fato de sua própria existência têm direito a viver livremente em seus próprios territórios; a estreita relação que os indígenas mantêm com a terra deve ser reconhecida

e compreendida como a base fundamental de suas culturas, sua vida espiritual, sua integridade e sua sobrevivência econômica. Para as comunidades indígenas a relação com a terra não é meramente uma questão de posse e produção senão um elemento material e espiritual do qual devem gozar plenamente, inclusive para preservar seu legado cultural e transmiti-lo às gerações futuras.⁴³ (Tradução livre)

A trilogia de casos das comunidades indígenas Yakye Axa, Sawhoyamaxa e Xákmok Kásek contra o Paraguai, sentenciados nos anos de 2005, 2006 e 2010, respectivamente que guardam entre si uma grande semelhança fática, caracterizam-se pela continuidade nos marcos interpretativos sobre propriedade territorial indígena, fundados no caso Mayagna (Sumo) Awas Tingni⁴⁴.

As vítimas que figuram como partes nesta trilogia são membros de comunidades indígenas da região chaquenha do Paraguai, as quais se diferenciam da população em geral por sua forma de organização social, meios de subsistência física e hábitos culturais, intimamente relacionados com o meio onde vivem.

Estas comunidades foram deslocadas de suas terras ancestrais para serem assentadas em outras terras que não ofereciam as mesmas condições de subsistência. Ao tentarem retornar às terras ancestrais, seus membros foram impedidos de entrar nestes territórios mesmo que para caçar, colher alimentos na floresta, pescar ou buscar água, rompendo-se a especial relação que mantinham com suas origens étnico-culturais e com sua própria subsistência física. Nesse novo cenário, as comunidades passaram a viver na beira da estrada em estado de absoluta miséria, sem a devida assistência do Poder Público.

Para tentar reaver suas terras ancestrais, os líderes das três comunidades indígenas paraguaias iniciaram processos administrativos de acordo com o que determinam a Constituição e a legislação interna, as quais preveem o reconhecimento da titularidade

43 Corte IDH. *Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicarágua*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2001. Série C, Nº. 79. par. 149.

44 Corte IDH. *Caso Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 17 de junho de 2005. Serie C, Nº. 125, par. 124 e ss.; Corte IDH. *Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 29 de março de 2006. Série C, Nº. 146, par. 117 e ss.; Corte IDH. *Caso Comunidade Indígena Xákmok Kásek. vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de agosto de 2010 Serie C, Nº. 214. par. 85 e ss.

das respectivas terras ancestrais indígenas como anteriores ao próprio Estado paraguaio e, por conseguinte, sua prevalência sobre a propriedade individual privada.

Desta trilogia, destaca-se, para os fins do presente estudo, o caso Xákmok Kásek, pois parte das terras reclamadas desde 1990 por esta comunidade indígena na *Estancia Salazar*, foram afetadas pelo Decreto presidencial nº. 11.804, de 31 de janeiro de 2008, que declarou 12.450 hectares desta fazenda como área silvestre protegida sob domínio privado por um período de cinco anos. Esta declaração de reserva natural foi feita sem consulta à comunidade e sem considerar o reclamo territorial pré-existente. Ademais, de acordo com a lei paraguaia nº. 352/94, que regulamenta as Áreas Silvestres Protegidas, dentre outras restrições, estabelece a proibição de atividades tradicionais indígenas, como a caça, pesca e coleta, prevendo, inclusive, penalidades em caso de infração a estas restrições.⁴⁵

Sobre esse ponto específico, em sua fundamentação, a Corte Interamericana entendeu que:

(...) a fim de proteger a propriedade dos povos indígenas, de acordo com o artigo 1.1 da Convenção [Americana], o Estado deve assegurar a participação efetiva dos membros da comunidade, conforme seus costumes e tradições, em relação a todo plano ou decisão que afete suas terras tradicionais e que podem levar a restrições no uso, gozo e desfrute de ditas terras; para assim evitar que isso implique em uma denegação de sua subsistência como povo indígena. Isso está consonante com as disposições da Convenção nº. 169 da OIT, da qual o Paraguai é Estado parte.⁴⁶ (tradução livre)

Em sede de reparações, a Corte após relembrar sua jurisprudência sobre o controle de convencionalidade, segundo a qual o Poder Judiciário dos Estados devem ter em conta não somente o texto da Convenção Americana, mas também a interpretação que a Corte Interamericana fez deste tratado, estabelece que o Estado paraguaio deve “adotar as medidas necessárias para que o Decreto nº. 11.804

45 Corte IDH. Caso Comunidade Indígena Xákmok Kásek. vs. Paraguai, op. cit., pars. 80-84 e 166-168.

46 Corte IDH. Caso Comunidade Indígena Xákmok Kásek. vs. Paraguai, op. cit., par. 167.

não seja um obstáculo para a devolução das terras tradicionais aos membros da Comunidade.”⁴⁷.

Cinco anos mais tarde, no Caso Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz e seus Membros, sentenciado em 08/10/2015, foi alegada, dentre outros aspectos, a suposta responsabilidade internacional do Estado de Honduras em decorrência de restrições ao acesso à zonas do território tradicional da comunidade pela criação de área natural protegida denominada “Parque Nacional Punta Izopo” em 28 de dezembro de 2000. Segundo foi alegado, a área do Parque Nacional, medindo 18.820,00 hectares, sobrepõe-se ao território que seria historicamente ocupado pela Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz. Ademais, a norma que criou o Parque Nacional Punta Izopo, apesar de conservar os direitos de propriedade ou posse daqueles que vivem na área do parque ou na sua zonas de amortecimento, determina que estas pessoas deverão respeitar estritamente os planos de manejo.⁴⁸

No tocante a este ponto controvertido, a Corte Interamericana destacou para sua análise e julgamento a questão da responsabilidade do Estado de Honduras pela ausência de consulta prévia tanto para a criação do Parque Nacional com o consequente desconhecimento por parte da comunidade do respectivo estudo prévio de impacto ambiental e social, quanto a falta de elaboração do Plano de Manejo dos recursos naturais, uma vez que ficou provado que uma parte das terras outorgadas pelo Estado à Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz em domínio pleno em 1993 se sobrepõe a certa parte da área protegida, afetando diretamente, portanto, o uso e gozo de seu território ancestral.⁴⁹

A Corte Interamericana advertiu ainda que mesmo se o Estado de Honduras tivesse provado a realização de oficinas de socialização ou informação com a presença de representantes legítimos da Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz, estas iniciativas não cumprem os elementos mínimos de uma consulta prévia adequada,

47 Corte IDH. Caso Comunidade Indígena Xákmok Kásek. vs. Paraguai, op. cit., pars. 311-313.

48 Corte IDH. *Caso Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz e seus Membros Vs. Honduras*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 8 de outubro de 2015. Série C Nº. 305. Pars. 1, 86 e 87.

49 Corte IDH. *Caso Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz e seus Membros Vs. Honduras*. Mérito, op. cit., pars. 170 e 171.

na medida em que não constituem “um diálogo genuíno como parte de um processo de participação com vistas a alcançar um acordo”.⁵⁰

Meses depois, no Caso dos Povos Kaliña e Locono, sentenciado em 25 de novembro de 2015, dentre outras alegações que giravam em torno da violação dos direitos territoriais destas comunidades indígenas do Suriname, destaca-se para os fins do presente estudo o estabelecimento e continuidade de três reservas naturais em parte de seus territórios ancestrais, a saber: i) a Reserva *Wia* criada em 1966; ii) a Reserva *Galibi* criada em 1969, e (iii) a Reserva *Wane Kreek* criada em 1986. As mencionadas reservas naturais foram estabelecidas com fundamento na Lei de Proteção da Natureza, a qual outorga ao Presidente do Suriname o poder de criá-las por meio de decretos e determina que dentro de uma reserva natural é proibido realizar atividades de caça e pesca. Somado a estes fatos está a falta do procedimento de consulta para a obtenção do consentimento livre, prévio e informado dos Povos Kaliña e Lokono para tal fim.⁵¹

Sem embargo, a Corte Interamericana delimitou sua competência temporal a partir do ano de 1987, data em que o Suriname ratificou a Convenção Americana e reconheceu a competência contenciosa da Corte, razão pela qual, neste caso, a Corte se pronunciou apenas sobre fatos novos ocorridos após 1987 e sobre fatos que, apesar de terem se iniciado anteriormente à 1987, tenho continuado ou permanecido após esta data, quais sejam, a alegada manutenção das reservas e as afetações destas nos direitos territoriais dos Povos Kaliña e Lokono.

Assim, acerca da manutenção das reservas naturais e sua reivindicação pelos Povos Kaliña e Lokono, a Corte Interamericana, após recordar sua jurisprudência constante sobre a proteção do direito à territorialidade dos povos indígenas e tribais interpretado sob o fundamento do artigo 21 da Convenção Americana, recordou também que as restrições que recaiam sobre os territórios tradicionais de povos indígenas e tribais, que estejam em mãos de particulares ou sob o interesse estatal, devem ser objeto de ponderação do Estado para

50 Corte IDH. *Caso Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz e seus Membros Vs. Honduras*. Mérito, op. cit., par. 173.

51 Corte IDH. *Caso Povos Kaliña e Lokono Vs. Suriname*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 25 de novembro de 2015. Série C No. 309. par. 1 e pars. 70 e seguintes.

que se cumpram os requisitos de legalidade, finalidade, necessidade e proporcionalidade de tais restrições.⁵²

A Corte, em seguida, constata que existe um vínculo constante entre estes povos e, principalmente, certas áreas das reservas de *Galibi* e *Wane Kreek*, nas quais são desenvolvidas atividades relacionadas com sua particular forma de vida caça, pesca, coleta de remédios tradicionais, centros culturais, lugares sagrados, dentre outros, e por isso:

(...) à luz da jurisprudência desta Corte, assiste aos Povos Kaliña e Lokono o direito de solicitar no direito interno, a possível reivindicação das partes correspondentes a seu território tradicional colindante com as reservas, em face do que o Estado deve ponderar os direitos em jogo (*supra* pars. 155 e 165). Neste caso, o Estado deverá ponderar entre os direitos coletivos dos Povos Kaliña e Lokono e a proteção do meio ambiente como parte do interesse geral. Por fim, deverá determinar sua procedência no momento de levar a cabo a delimitação, demarcação e titulação dos territórios tradicionais correspondentes (*supra* par. 139).⁵³ (tradução livre)

Mais adiante, a Corte Interamericana estabelece a compatibilidade dos direitos territoriais dos povos indígenas com o estabelecimento de áreas protegidas, iniciando sua fundamentação ressaltando a importância da proteção do meio ambiente, previsto no artigo 11 do Protocolo de São Salvador como um direito humano essencial relacionado com o direito à vida digna (artigo 4 da Convenção Americana) à luz do *corpus juris* sobre a proteção especial dedicada aos membros de comunidades indígenas, do dever geral de garantia e do dever de desenvolvimento progressivo (artigos 1.1 e 26 da Convenção Americana) e, nesse sentido, prossegue afirmando que:

(...) a Corte estima que uma área protegida, consiste não apenas na dimensão biológica, mas também na sociocultural e que, portanto, incorpora um enfoque interdisciplinar e participativo. Neste sentido, os povos indígenas, em geral podem desempenhar um papel relevante na conservação da

52 Corte IDH. *Caso Povos Kaliña e Lokono Vs. Suriname*, ..., op. cit., pars. 164-165.

53 Corte IDH. *Caso Povos Kaliña e Lokono Vs. Suriname*, ..., op. cit., pars. 167-168.

natureza, dado que certos usos tradicionais guardam práticas de sustentabilidade e se consideram fundamentais para a eficácia das estratégias de conservação. Por isso, o respeito dos direitos dos povos indígenas podem redundar positivamente na conservação do meio ambiente. Assim, o direito dos povos indígenas e as normas internacionais de meio ambiente devem compreender-se como direitos complementares e não excludentes.⁵⁴ (tradução livre)

Após invocar a normativa e a prática internacionais relevantes sobre a matéria⁵⁵, a Corte estabelece os critérios de a) participação efetiva, b) acesso e uso de seus territórios tradicionais e c) de receber benefícios da conservação como elementos fundamentais para avaliação do Estado, a fim de alcançar a compatibilidade entre os direitos territoriais indígenas e as áreas naturais protegidas, sempre e quando sejam compatíveis a proteção e a utilização sustentável de tal território. Para tanto é necessário que o Estado conte com mecanismos adequados para a implementação de tais critérios, ainda de acordo com a Corte, como parte da garantia dos direitos em ponderação⁵⁶. A falta destes mecanismos expressos que garantam o acesso, uso e a participação efetiva dos povos indígenas, configura uma violação do dever de adotar disposições de direito interno (artigo 2 da Convenção Americana) e, em última análise, a ausência de tais mecanismos podem gerar a falta de garantia dos direitos à propriedade coletiva, identidade cultural e direitos políticos dos povos indígenas⁵⁷.

6. CONCLUSÃO

No presente estudo, buscou-se analisar o conflito existente entre o art. 42, da Lei do SNUC, que determina a realocação pelo Poder Público dos membros de comunidades tradicionais, localizadas em unidades de conservação nas quais a permanência não seja permitida, de um lado e, de outro lado, a Convenção 169 da OIT e o art. 68, do

54 Corte IDH. *Caso Povos Kaliña e Lokono Vs. Suriname*, ..., op. cit., pars. 172-173.

55 Vide artigo 8.j) da Convenção sobre Diversidade Biológica e as diretivas de sua Conferência de Partes; artigo 22 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e artigos 18, 25 e 29 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

56 Corte IDH. *Caso Povos Kaliña e Lokono Vs. Suriname*, ..., op. cit., par. 181.

57 Corte IDH. *Caso Povos Kaliña e Lokono Vs. Suriname*, ..., op. cit., par. 197.

ADCT que garantem o direito à territorialidade das comunidades de remanescentes de quilombos.

Buscou-se analisar as características das unidades de conservação de Proteção Integral, especialmente no tocante à categoria Parque Nacional. Detectou-se que nas tratativas realizadas entre o INCRA e ICMBio, quanto à permanência das comunidades tradicionais dentro do Parque Nacional do Jaú, optou-se pela remoção da população lá existente para outro local, mediante consulta prévia a ser realizada.

O tema da territorialidade também foi examinado e conceituado como o esforço coletivo de um grupo social, para ocupar, usar, controlar e identificar-se com uma dada parcela do seu ambiente biofísico, convertendo-a no seu território.

Em seguida foi abordada a questão das antinomias, concluindo tratar-se o conflito em exame de uma colisão aparente de normas, resolvida por meio do critério da hierarquia, uma vez que a Convenção da OIT goza de *status* supralegal e o ADCT abriga norma de calibre constitucional, enquanto que a Lei do SNUC é lei ordinária, estando abaixo daqueles dois Diplomas legais.

Outro enfoque que foi dado ao problema objeto deste estudo foi o da colisão de normas do próprio texto constitucional. Assim, foram discutidos os critérios para solucionar a colisão aparente entre a proteção da diversidade biológica insculpida nos supracitados incisos I, II, III e VI, do parágrafo 1º. do artigo 225 da Constituição Federal com o bloco de normas de proteção da diversidade sociocultural previsto tanto no artigo 68 do ADCT, quanto na Convenção nº. 169 da OIT, nesta etapa considerada como norma materialmente constitucional, por força da aplicação da cláusula aberta prevista na parte final do parágrafo 2º. do artigo 5º, da mesma Carta de 1988. Buscou-se a solução do aludido conflito por via de um juízo de ponderação, com base no princípio da proporcionalidade, para preservar-se o núcleo essencial dos direitos em choque (princípios da unidade da constituição e da concordância prática ou da harmonização)

Por fim, estudou-se a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos para compreender o critério utilizado para a solução do conflito em tela. Partindo do caso paradigmático da comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni, para compreensão do parâmetro interpretativo da Corte sobre o direito à territorialidade indígena, foram estudados na sequência os casos juízo de ponderação, com base no princípio da proporcionalidade, para preservar-se

o núcleo essencial dos direitos em choque (princípios da unidade da constituição e da concordância prática ou da harmonização), Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz e Povos Kaliña y Lokono. Do analisado, verificou-se que a Corte Interamericana busca um juízo de ponderação diante do conflito aparente entre os direitos territoriais indígenas e a criação de áreas de reservas naturais, buscando aliar, em última análise a proteção do meio ambiente com as práticas tradicionais sustentáveis dos povos indígenas e tribais decorrentes da estrita ligação que estes povos têm com seus territórios tradicionais.

Enfim, a despeito das sentenças da Corte Interamericana serem *inter partes*, não se deve ignorar o dever de exercício do controle de convencionalidade por parte dos órgãos internos dos Estados partes da Convenção Americana, e nem tampouco deve ser menosprezado o efeito da *coisa interpretada* emanada dos julgamentos da citada Corte e é nesse sentido que se torna necessário que o Estado brasileiro adote medidas de compatibilização de sua legislação interna com vistas a harmonizar os direitos territoriais de comunidades tradicionais com a proteção do meio ambiente, sob pena de futuramente poder vir a ser responsabilizado internacionalmente por tais violações de direitos humanos.

7. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo W. B. *Os quilombos e as novas etnias*. Brasília: Revista Palmares 5, FCP, Ministério da Cultura, 1989.

BATISTA, Roberto Carlos. *Antinomias jurídicas e critérios de resolução*. Revista de Doutrina e Jurisprudência - Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, nº 58, 1998.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Trad. Maria Celeste C. J. Santos. 10. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1995.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1998, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/1992 a 92/2016. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 2016. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html>. Acesso em 30 jul. 2016.

_____. *Decreto Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em <<http://>

www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm>. Acesso em 31 jul. 2016.

_____. *Lei n.º 9.885, de 18 julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em 31 jul. 2016.

_____. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 6. *Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais/ 6ª Câmara de Coordenação e Revisão; coordenação Maria Luiza Grabner; redação Eliane Simões, Débora Stucchi*. Brasília: MPF, 2014.

_____. Ministério Público Federal. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão. Parecer Técnico n.º 175/2011. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da_atuacao/grupos-de-trabalho/gt-regularizacao-fundiaria-de-uc/gt-regularizacao-fundiaria documentos/pt_175-11_gt_regularizacao_fundiaria_ucs_federais_p1.pdf>. Acesso em 1 set. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 3239. Voto Vista Ministra Rosa Weber. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI3239RW.pdf>>. Acesso em 25 jul. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE 466.343/SP. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>>. Acesso em 30 ago. 2016.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Agravo de Instrumento n.º 2008.04.00.010160-5/PR*. Relatora: Maria Lúcia Luz Leiria. Acórdão. Julgamento de 01 jul. 2008. D.E. 30 jul. 2008.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Comunidade Garífuna Triunfo de La Cruz vs Honduras*. Sentença. 8 out. 2015.

_____. *Povos Indígenas Kuna de Madungandí e Emberá de Bayana e seus membros vs Panamá*. Sentença. 14 out. 2014.

_____. *Comunidade Indígena Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs Nicarágua*. Sentença. 31 ago. 2001.

COSTA FILHO, Aderval. *Quilombos e Povos Tradicionais*, 2010. Disponível em <<https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC->

COSTA_FILHO, Aderval, *Quilombos e Povos Tradicionais.pdf*. Acesso em 28 ago. 2016.

DIEGUES, Antônio Carlos. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: Hucitec, 2002.

_____, Antonio Carlos. Repensando e recriando as formas de apropriação comum dos espaços e recursos naturais. In DIEGUES, Antonio Carlos; MOREIRA, André de Castro C. (Org). *Espaços e recursos naturais de uso comum*. São Paulo: NAPAUB-USP, 2001. pp. 97-124.

_____, e Rinaldo S. V. ARRUDA. *Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil*. Brasília: Ministério de Meio Ambiente. São Paulo: USP, 2001.

DINIZ, Maria Helena. *Conflito de Normas*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____, Maria Helena. *Conflito de Normas*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Teoria da norma jurídica*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

FARIAS JÚNIOR, Emmanuel de Almeida Farias Júnior. “*Tambor Urbano*”: *Deslocamento compulsório e dinâmica social de construção da identidade quilombola*. Manaus: UEA, 2008.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 7ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

LEITE, Carla Vladiane Alves. *A sobreposição de direitos da Comunidade Quilombola do Tambor e a Unidade de Conservação Parque Nacional do Jaú: uma análise crítica*. Manaus: Universidade do Estado Amazonas, 2015.

_____, Carla Vladiane Alves; ALMEIDA, Pedro de Paula Lopes. *O quilombo do tambor e o Parque Nacional do Jaú: a educação ambiental como imperativo para a preservação do patrimônio cultural quilombola*. Disponível em <www.direitosculturais.com.br/download.php?id=206>. Acesso em 11 mai. 2017

LITTLE, Paul E. *Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade*. Brasília: Série Antropologia, 322, 2002.

_____. *O rio Maracá e o delta do rio Amazonas: entre o isolamento e a globalização*. Ethos, Brasília, v.1, n.1, pp. 63-81, 2000.

_____. *Ritual, power and ethnography at the Rio Earth Summit*. Critique of Anthropology, Londres, v. 15, n. 3, pp. 297-320, 1995.

_____. *Espaço, memória e migração: Por uma teoria de reterritorialização*. Textos de História, Brasília, v. 2, n. 4, pp. 5-25, 1994.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção n. 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT*. Brasília: OIT, 2011.

POLANYI, Karl. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980.

RAMOS, André de Carvalho. *Processo Internacional de Direitos Humanos*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

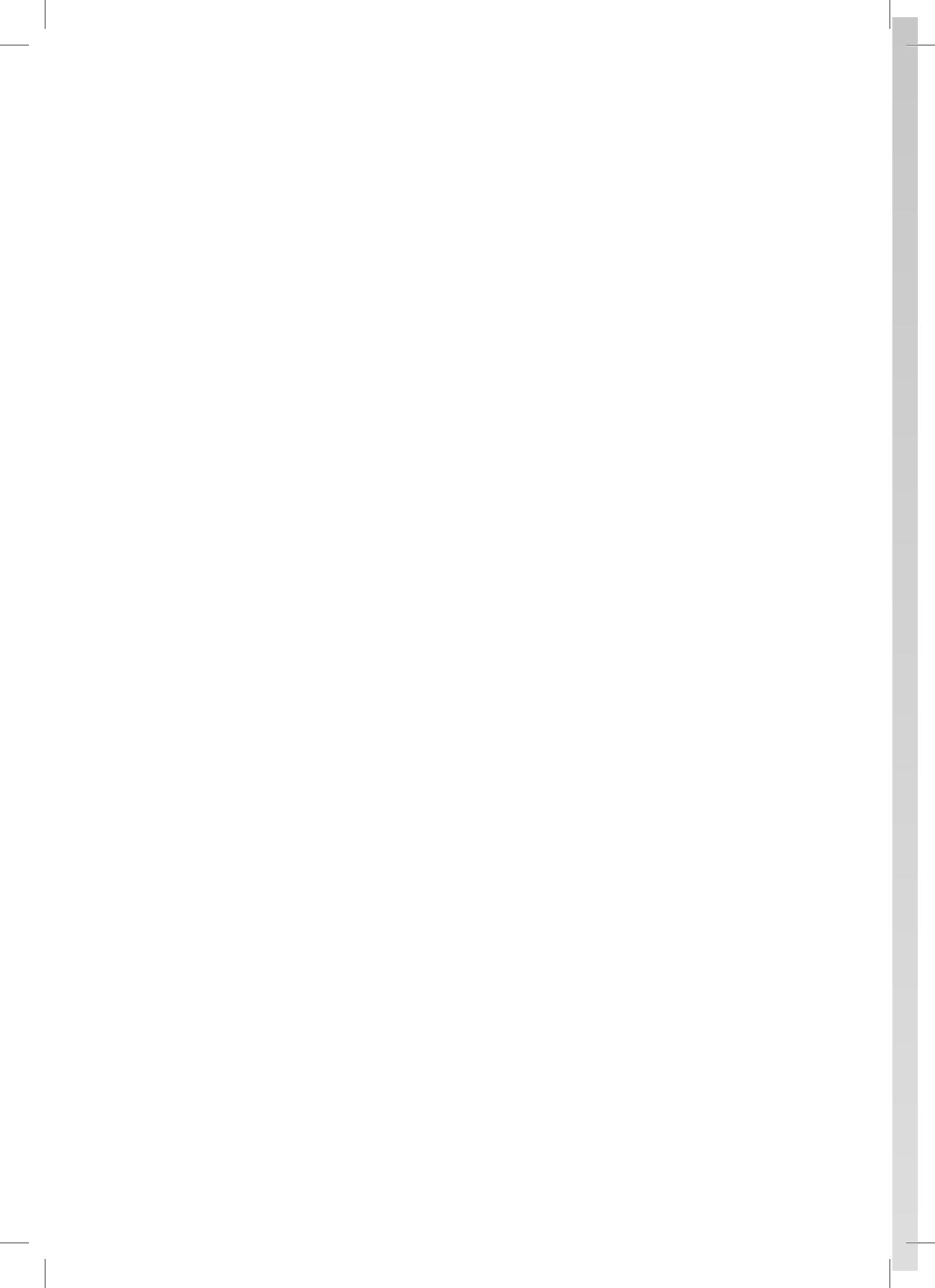
ROSS, Alf. *Direito e justiça*. Bauru: Edipro, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago, *Direito ambiental. Introdução, fundamentos e Teoria Geral*. São Paulo: Saraiva, 2014.

THOMÉ, Romeu. *Manual de direito ambiental*. 3ª ed. rev. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2014.

VITORELLI, Edilson. *Estatuto da Igualdade Racial e Comunidades Quilombolas*. Salvador: JusPodivm, 2012.

ANEXOS



DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO SOBRE O AMBIENTE HUMANO

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, reunida em Estocolmo de 5 a 16 de junho de 1972, e, atenta à necessidade de um critério e de princípios comuns que ofereçam aos povos do mundo inspiração e guia para preservar e melhorar o meio ambiente humano,

PROCLAMA QUE:

1. O homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. Em larga e tortuosa evolução da raça humana neste planeta chegou-se a uma etapa em que, graças à rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem adquiriu o poder de transformar, de inúmeras maneiras e em uma escala sem precedentes, tudo que o cerca. Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma.

2. A proteção e o melhoramento do meio ambiente humano é uma questão fundamental que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico do mundo inteiro, um desejo urgente dos povos de todo o mundo e um dever de todos os governos.

3. O homem deve fazer constante avaliação de sua experiência e continuar descobrindo, inventando, criando e progredindo. Hoje em dia, a capacidade do homem de transformar o que o cerca, utilizada com discernimento, pode levar a todos os povos os benefícios do desenvolvimento e oferecer-lhes a oportunidade de enobrecer sua existência. Aplicado errônea e imprudentemente, o mesmo poder pode causar danos incalculáveis ao ser humano e a seu meio ambiente. Em nosso redor vemos multiplicar-se as provas do dano causado pelo homem em muitas regiões da terra, níveis perigosos de poluição da água, do ar, da terra e dos seres vivos; grandes transtornos de equilíbrio ecológico da biosfera; destruição e esgotamento de recursos insubstituíveis e graves deficiências, nocivas para a saúde

física, mental e social do homem, no meio ambiente por ele criado, especialmente naquele em que vive e trabalha.

4. Nos países em desenvolvimento, a maioria dos problemas ambientais estão motivados pelo subdesenvolvimento. Milhões de pessoas seguem vivendo muito abaixo dos níveis mínimos necessários para uma existência humana digna, privada de alimentação e vestuário, de habitação e educação, de condições de saúde e de higiene adequadas. Assim, os países em desenvolvimento devem dirigir seus esforços para o desenvolvimento, tendo presente suas prioridades e a necessidade de salvaguardar e melhorar o meio ambiente. Com o mesmo fim, os países industrializados devem esforçar-se para reduzir a distância que os separa dos países em desenvolvimento. Nos países industrializados, os problemas ambientais estão geralmente relacionados com a industrialização e o desenvolvimento tecnológico.

5. O crescimento natural da população coloca continuamente, problemas relativos à preservação do meio ambiente, e deve-se adotar as normas e medidas apropriadas para enfrentar esses problemas. De todas as coisas do mundo, os seres humanos são a mais valiosa. Eles são os que promovem o progresso social, criam riqueza social, desenvolvem a ciência e a tecnologia e, com seu árduo trabalho, transformam continuamente o meio ambiente humano. Com o progresso social e os avanços da produção, da ciência e da tecnologia, a capacidade do homem de melhorar o meio ambiente aumenta a cada dia que passa.

6. Chegamos a um momento da história em que devemos orientar nossos atos em todo o mundo com particular atenção às consequências que podem ter para o meio ambiente. Por ignorância ou indiferença, podemos causar danos imensos e irreparáveis ao meio ambiente da terra do qual dependem nossa vida e nosso bem-estar. Ao contrário, com um conhecimento mais profundo e uma ação mais prudente, podemos conseguir para nós mesmos e para nossa posteridade, condições melhores de vida, em um meio ambiente mais de acordo com as necessidades e aspirações do homem. As perspectivas de elevar a qualidade do meio ambiente e de criar uma vida satisfatória são grandes. É preciso entusiasmo, mas, por outro lado, serenidade de ânimo, trabalho duro e sistemático. Para chegar à plenitude de sua liberdade dentro da natureza, e, em harmonia com ela, o homem deve aplicar seus conhecimentos para criar um meio ambiente melhor. A defesa e o melhoramento do meio ambiente

humano para as gerações presentes e futuras se converteram na meta imperiosa da humanidade, que se deve perseguir, ao mesmo tempo em que se mantém as metas fundamentais já estabelecidas, da paz e do desenvolvimento econômico e social em todo o mundo, e em conformidade com elas.

7. Para se chegar a esta meta será necessário que cidadãos e comunidades, empresas e instituições, em todos os planos, aceitem as responsabilidades que possuem e que todos eles participem equitativamente, nesse esforço comum. Homens de toda condição e organizações de diferentes tipos plasmarão o meio ambiente do futuro, integrando seus próprios valores e a soma de suas atividades. As administrações locais e nacionais, e suas respectivas jurisdições, são as responsáveis pela maior parte do estabelecimento de normas e aplicações de medidas em grande escala sobre o meio ambiente. Também se requer a cooperação internacional com o fim de conseguir recursos que ajudem aos países em desenvolvimento a cumprir sua parte nesta esfera. Há um número cada vez maior de problemas relativos ao meio ambiente que, por ser de alcance regional ou mundial ou por repercutir no âmbito internacional comum, exigem uma ampla colaboração entre as nações e a adoção de medidas para as organizações internacionais, no interesse de todos. A Conferência encarece aos governos e aos povos que unam esforços para preservar e melhorar o meio ambiente humano em benefício do homem e de sua posteridade.

PRINCÍPIOS

Expressa a convicção comum de que:

PRINCÍPIO 1

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas.

PRINCÍPIO 2

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

PRINCÍPIO 3

Deve-se manter, e sempre que possível, restaurar ou melhorar a capacidade da terra em produzir recursos vitais renováveis.

PRINCÍPIO 4

O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio da flora e da fauna silvestres e seu habitat, que se encontram atualmente, em grave perigo, devido a uma combinação de fatores adversos. Consequentemente, ao planificar o desenvolvimento econômico deve-se atribuir importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestres.

PRINCÍPIO 5

Os recursos não renováveis da terra devem empregar-se de forma que se evite o perigo de seu futuro esgotamento e se assegure que toda a humanidade compartilhe dos benefícios de sua utilização.

PRINCÍPIO 6

Deve-se por fim à descarga de substâncias tóxicas ou de outros materiais que liberam calor, em quantidades ou concentrações tais que o meio ambiente não possa neutralizá-los, para que não se causem danos graves ou irreparáveis aos ecossistemas. Deve-se apoiar a justa luta dos povos de todos os países contra a poluição.

PRINCÍPIO 7

Os Estados deverão tomar todas as medidas possíveis para impedir a poluição dos mares por substâncias que possam por em perigo a saúde do homem, os recursos vivos e a vida marinha, menosprezar as possibilidades de derramamento ou impedir outras utilizações legítimas do mar.

PRINCÍPIO 8

O desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e para criar na terra as condições necessárias de melhoria da qualidade de vida.

PRINCÍPIO 9

As deficiências do meio ambiente originárias das condições de subdesenvolvimento e os desastres naturais colocam graves problemas. A melhor maneira de saná-los está no desenvolvimento acelerado, mediante a transferência de quantidades consideráveis de assistência financeira e tecnológica que complementem os esforços internos dos países em desenvolvimento e a ajuda oportuna que possam requerer.

PRINCÍPIO 10

Para os países em desenvolvimento, a estabilidade dos preços e a obtenção de ingressos adequados dos produtos básicos e de matérias primas são elementos essenciais para o ordenamento do meio ambiente, já que há de se Ter em conta os fatores econômicos e os processos ecológicos.

PRINCÍPIO 11

As políticas ambientais de todos os Estados deveriam estar encaminhadas para aumentar o potencial de crescimento atual ou futuro dos países em desenvolvimento e não deveriam restringir esse potencial nem colocar obstáculos à conquista de melhores condições de vida para todos. Os Estados e as organizações internacionais deveriam tomar disposições pertinentes, com vistas a chegar a um acordo, para se poder enfrentar as consequências econômicas que poderiam resultar da aplicação de medidas ambientais, nos planos nacional e internacional.

PRINCÍPIO 12

Recursos deveriam ser destinados para a preservação e melhoramento do meio ambiente tendo em conta as circunstâncias e as necessidades especiais dos países em desenvolvimento e gastos

que pudessem originar a inclusão de medidas de conservação do meio ambiente em seus planos de desenvolvimento, bem como a necessidade de oferecer-lhes, quando solicitado, mais assistência técnica e financeira internacional com este fim.

PRINCÍPIO 13

Com o fim de se conseguir um ordenamento mais racional dos recursos e melhorar assim as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado de planejamento de seu desenvolvimento, de modo a que fique assegurada a compatibilidade entre o desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano em benefício de sua população.

PRINCÍPIO 14

O planejamento racional constitui um instrumento indispensável para conciliar as diferenças que possam surgir entre as exigências do desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente.

PRINCÍPIO 15

Deve-se aplicar o planejamento aos assentamentos humanos e à urbanização com vistas a evitar repercussões prejudiciais sobre o meio ambiente e a obter os máximos benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos. A este respeito devem-se abandonar os projetos destinados à dominação colonialista e racista.

PRINCÍPIO 16

Nas regiões onde exista o risco de que a taxa de crescimento demográfico ou as concentrações excessivas de população prejudiquem o meio ambiente ou o desenvolvimento, ou onde a baixa densidade de população possa impedir o melhoramento do meio ambiente humano e limitar o desenvolvimento, deveriam se aplicadas políticas demográficas que respeitassem os direitos humanos fundamentais e contassem com a aprovação dos governos interessados.

PRINCÍPIO 17

Deve-se confiar às instituições nacionais competentes a tarefa de planejar, administrar ou controlar a utilização dos recursos ambientais dos estados, com o fim de melhorar a qualidade do meio ambiente.

PRINCÍPIO 18

Como parte de sua contribuição ao desenvolvimento econômico e social deve-se utilizar a ciência e a tecnologia para descobrir, evitar e combater os riscos que ameaçam o meio ambiente, para solucionar os problemas ambientais e para o bem comum da humanidade.

PRINCÍPIO 19

É indispensável um esforço para a educação em questões ambientais, dirigida tanto às gerações jovens como aos adultos e que preste a devida atenção ao setor da população menos privilegiado, para fundamentar as bases de uma opinião pública bem informada, e de uma conduta dos indivíduos, das empresas e das coletividades inspirada no sentido de sua responsabilidade sobre a proteção e melhoramento do meio ambiente em toda sua dimensão humana. É igualmente essencial que os meios de comunicação de massas evitem contribuir para a deterioração do meio ambiente humano e, ao contrário, difundam informação de caráter educativo sobre a necessidade de protegê-lo e melhorá-lo, a fim de que o homem possa desenvolver-se em todos os aspectos.

PRINCÍPIO 20

Devem-se fomentar em todos os países, especialmente nos países em desenvolvimento, a pesquisa e o desenvolvimento científicos referentes aos problemas ambientais, tanto nacionais como multinacionais. Neste caso, o livre intercâmbio de informação científica atualizada e de experiência sobre a transferência deve ser objeto de apoio e de assistência, a fim de facilitar a solução dos problemas ambientais. As tecnologias ambientais devem ser postas à disposição dos países em desenvolvimento de forma a favorecer sua ampla difusão, sem que constituam uma carga econômica para esses países.

PRINCÍPIO 21

Em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos em aplicação de sua própria política ambiental e a obrigação de assegurar-se de que as atividades que se levem a cabo, dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda jurisdição nacional.

PRINCÍPIO 22

Os Estados devem cooperar para continuar desenvolvendo o direito internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização às vítimas da poluição e de outros danos ambientais que as atividades realizadas dentro da jurisdição ou sob o controle de tais Estados causem a zonas fora de sua jurisdição.

PRINCÍPIO 23

Sem prejuízo dos critérios de consenso da comunidade internacional e das normas que deverão ser definidas a nível nacional, em todos os casos será indispensável considerar os sistemas de valores prevaletentes em cada país, e, a aplicabilidade de normas que, embora válidas para os países mais avançados, possam ser inadequadas e de alto custo social para países em desenvolvimento.

PRINCÍPIO 24

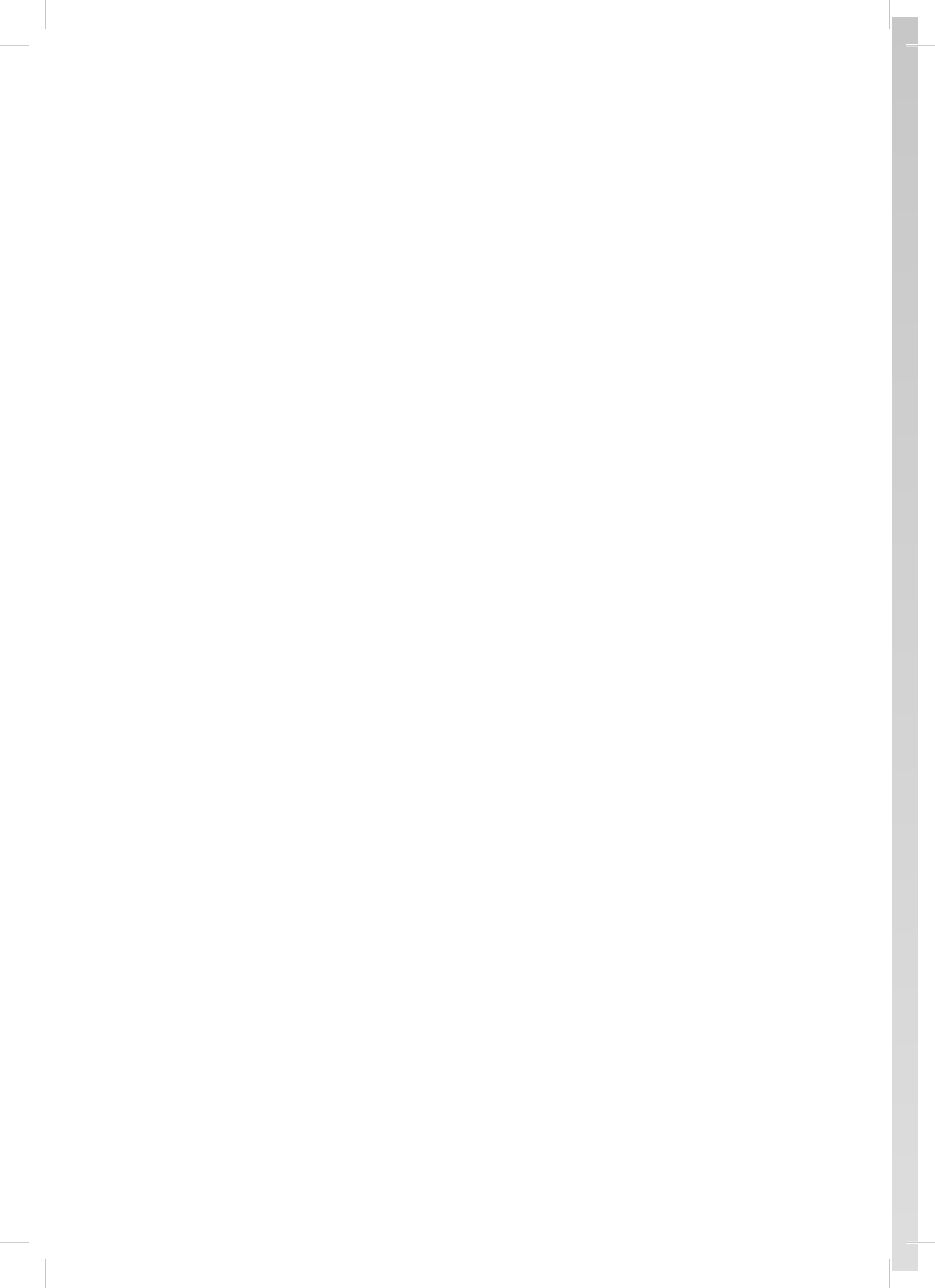
Todos os países, grandes e pequenos, devem ocupar-se com espírito e cooperação e em pé de igualdade das questões internacionais relativas à proteção e melhoramento do meio ambiente. É indispensável cooperar para controlar, evitar, reduzir e eliminar eficazmente os efeitos prejudiciais que as atividades que se realizem em qualquer esfera, possam ter para o meio ambiente, mediante acordos multilaterais ou bilaterais, ou por outros meios apropriados, respeitadas a soberania e os interesses de todos os estados.

PRINCÍPIO 25

Os Estados devem assegurar-se de que as organizações internacionais realizem um trabalho coordenado, eficaz e dinâmico na conservação e no melhoramento do meio ambiente.

PRINCÍPIO 26

É preciso livrar o homem e seu meio ambiente dos efeitos das armas nucleares e de todos os demais meios de destruição em massa. Os Estados devem-se esforçar para chegar logo a um acordo – nos órgãos internacionais pertinentes- sobre a eliminação e a destruição completa de tais armas.



DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, tendo se reunido no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992, reafirmando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo em 16 de junho de 1972, e buscando avançar a partir dela, com o objetivo de estabelecer uma nova e justa parceria global mediante a criação de novos níveis de cooperação entre os Estados, os setores-chaves da sociedade e os indivíduos, trabalhando com vistas à conclusão de acordos internacionais que respeitem os interesses de todos e protejam a integridade do sistema global de meio ambiente e desenvolvimento, reconhecendo a natureza integral e interdependente da Terra, nosso lar,

PROCLAMA QUE:

PRINCÍPIO 1

Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.

PRINCÍPIO 2

Os Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e de desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou seu controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional.

PRINCÍPIO 3

O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades

de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras.

PRINCÍPIO 4

Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste.

PRINCÍPIO 5

Todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, deverão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, a fim de reduzir as disparidades de padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo.

PRINCÍPIO 6

Será dada prioridade especial à situação e às necessidades especiais dos países em desenvolvimento, especialmente dos países menos desenvolvidos e daqueles ecologicamente mais vulneráveis. As ações internacionais na área do meio ambiente e do desenvolvimento devem também atender aos interesses e às necessidades de todos os países.

PRINCÍPIO 7

Os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros que controlam.

PRINCÍPIO 8

Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos, os Estados devem reduzir e eliminar os

padrões insustentáveis de produção e consumo, e promover políticas demográficas adequadas.

PRINCÍPIO 9

Os Estados devem cooperar no fortalecimento da capacitação endógena para o desenvolvimento sustentável, mediante o aprimoramento da compreensão científica por meio do intercâmbio de conhecimentos científicos e tecnológicos, e mediante a intensificação do desenvolvimento, da adaptação, da difusão e da transferência de tecnologias, incluindo as tecnologias novas e inovadoras.

PRINCÍPIO 10

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.

PRINCÍPIO 11

Os Estados adotarão legislação ambiental eficaz. As normas ambientais, e os objetivos e as prioridades de gerenciamento deverão refletir o contexto ambiental e de meio ambiente a que se aplicam. As normas aplicadas por alguns países poderão ser inadequadas para outros, em particular para os países em desenvolvimento, acarretando custos econômicos e sociais injustificados.

PRINCÍPIO 12

Os Estados devem cooperar na promoção de um sistema econômico internacional aberto e favorável, propício ao crescimento econômico e ao desenvolvimento sustentável em todos os países, de forma a possibilitar o tratamento mais adequado dos problemas da degradação ambiental. As medidas de política comercial para

fins ambientais não devem constituir um meio de discriminação arbitrária ou injustificável, ou uma restrição disfarçada ao comércio internacional. Devem ser evitadas ações unilaterais para o tratamento dos desafios internacionais fora da jurisdição do país importador. As medidas internacionais relativas a problemas ambientais transfronteiriços ou globais deve, na medida do possível, basear-se no consenso internacional.

PRINCÍPIO 13

Os Estados irão desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização das vítimas de poluição e de outros danos ambientais. Os Estados irão também cooperar, de maneira expedita e mais determinada, no desenvolvimento do direito internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização por efeitos adversos dos danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição, por atividades dentro de sua jurisdição ou sob seu controle.

PRINCÍPIO 14

Os Estados devem cooperar de forma efetiva para desestimular ou prevenir a realocação e transferência, para outros Estados, de atividades e substâncias que causem degradação ambiental grave ou que sejam prejudiciais à saúde humana.

PRINCÍPIO 15

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

PRINCÍPIO 16

As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida

atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais.

PRINCÍPIO 17

A avaliação do impacto ambiental, como instrumento nacional, será efetuada para as atividades planejadas que possam vir a ter um impacto adverso significativo sobre o meio ambiente e estejam sujeitas à decisão de uma autoridade nacional competente.

PRINCÍPIO 18

Os Estados notificarão imediatamente outros Estados acerca de desastres naturais ou outras situações de emergência que possam vir a provocar súbitos efeitos prejudiciais sobre o meio ambiente destes últimos. Todos os esforços serão envidados pela comunidade internacional para ajudar os Estados afetados.

PRINCÍPIO 19

Os Estados fornecerão, oportunamente, aos Estados potencialmente afetados, notificação prévia e informações relevantes acerca de atividades que possam vir a ter considerável impacto transfronteiriço negativo sobre o meio ambiente, e se consultarão com estes tão logo seja possível e de boa fé.

PRINCÍPIO 20

As mulheres têm um papel vital no gerenciamento do meio ambiente e no desenvolvimento. Sua participação plena é, portanto, essencial para se alcançar o desenvolvimento sustentável.

PRINCÍPIO 21

A criatividade, os ideais e a coragem dos jovens do mundo devem ser mobilizados para criar uma parceria global com vistas a alcançar o desenvolvimento sustentável e assegurar um futuro melhor para todos.

PRINCÍPIO 22

Os povos indígenas e suas comunidades, bem como outras comunidades locais, têm um papel vital no gerenciamento

ambiental e no desenvolvimento, em virtude de seus conhecimentos e de suas práticas tradicionais. Os Estados devem reconhecer e apoiar adequadamente sua identidade, cultura e interesses, e oferecer condições para sua efetiva participação no atingimento do desenvolvimento sustentável.

PRINCÍPIO 23

O meio ambiente e os recursos naturais dos povos submetidos a opressão, dominação e ocupação serão protegidos.

PRINCÍPIO 24

A guerra é, por definição, prejudicial ao desenvolvimento sustentável. Os Estados irão, por conseguinte, respeitar o direito internacional aplicável à proteção do meio ambiente em tempos de conflitos armados e irão cooperar para seu desenvolvimento progressivo, quando necessário.

PRINCÍPIO 25

A paz, o desenvolvimento e a proteção ambiental são interdependentes e indivisíveis.

PRINCÍPIO 26

Os Estados solucionarão todas as suas controvérsias ambientais de forma pacífica, utilizando-se dos meios apropriados, de conformidade com a Carta das Nações Unidas.

PRINCÍPIO 27

Os Estados e os povos irão cooperar de boa fé e imbuídos de um espírito de parceria para a realização dos princípios consubstanciados nesta Declaração, e para o desenvolvimento progressivo do direito internacional no campo do desenvolvimento sustentável.