



O DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE SADIO: CONVERGÊNCIA DA PROTEÇÃO AMBIENTAL NOS ÂMBITOS NACIONAL E INTERNACIONAL

Renata de Assis Calsing¹

RESUMO

A interação do meio ambiente com o princípio da dignidade da pessoa humana faz com que sua preservação se reverta de caráter fundamental, estando protegido pela Constituição Federal brasileira de 1988 e por meio de tratados internacionais de Direitos Humanos. Essa proteção prevê a união de esforços entre Estado e cidadãos e depende em grande medida da cooperação internacional para que seja efetiva. Como o meio ambiente físico não respeita as fronteiras impostas pelos Estados, a emergência de um Direito Internacional Ambiental é fator decisivo para promover esforços comuns a fim de preservar o patrimônio natural da Humanidade.

Palavras-chave

Direito Ambiental. Direitos Humanos. Direito Internacional.

RESUME

L'interaction de l'environnement avec le principe de la dignité humaine fait qu'il soit affirmé comme un Droit fondamental, protégé par la Constitution Fédérale Brésilienne de 1988 et par des traités internationaux sur les droits de l'Homme. Cette protection prévoit des efforts conjoints entre État et citoyens; et s'appuie fortement sur la coopération internationale pour être efficace. Comme l'environnement physique ne respecte pas les limites imposées par les frontières des Etats, l'émergence d'un Droit International de l'Environnement est un facteur décisif pour promouvoir des efforts communs visant à préserver le patrimoine naturel de l'humanité.

Mots-clé

Droit de l'environnement. Droit de l'Homme. Droit International.

¹ Graduada e mestre em Direito pelo UniCEUB, doutora em Direito pela Universidade Paris I, Panthéon-Sorbonne – advogada, consultora jurídica e professora da Universidade Católica de Brasília.

I. INTRODUÇÃO

A destruição do meio ambiente é um processo antigo que existe desde que o Homem começou a se relacionar com a natureza, sendo mesmo automático, já que o uso dos recursos naturais possibilita ao Homem seu desenvolvimento e vida na Terra. Contudo, esse processo de degradação vem se ampliando gradativamente ao longo do tempo, com maior intensidade no século XX e início desse novo século. Várias são as fontes que atestam essa destruição da natureza, tanto em território brasileiro, como na sociedade internacional: destruição de florestas, aumento da temperatura global, o buraco na camada de ozônio e as espécies ameaçadas de extinção. Estas e outras alterações que estão acontecendo na Terra têm gerado consequências irreversíveis ao meio ambiente, podendo ser sentidas pelo Homem, na medida em que a ocorrência de catástrofes naturais está aumentando. Outro aspecto da relevada importância do tema é a diminuição da qualidade de vida nos grandes centros urbanos, causada pela deterioração das condições ideais do *habitat* natural, tais como enchentes, poluição atmosférica, etc.

As catástrofes ambientais e a crescente preocupação da sociedade com o meio ambiente estão motivando os países para que criem e aperfeiçoem legislações específicas para regular a convivência do Homem com o seu meio. Natural, já que o Direito origina-se dos fatos. De forma que o que antes era deixado para as leis naturais, foi e está sendo regulado positivamente, uma vez que o desequilíbrio ambiental passou a representar uma ameaça à saúde e à vida humana, como também à vida no planeta².

Dentro deste panorama, as normas ambientais, que antes eram vistas como metas programáticas, hoje estão ganhando em efetividade, diante à necessidade e demanda social por sua regulamentação. As normas de proteção do meio ambiente fazem parte de nossa matéria constitucional, de declarações internacionais de Direitos Humanos, de tratados internacionais e normas infraconstitucionais brasileiras. A crescente regulamentação e ganho em efetividade não garantem, todavia, que estas normas sejam totalmente concretizadas. Podemos até dizer que falta um longo caminho da Humanidade em busca de uma proteção efetiva do meio ambiente, estando sua regulação atual em estágio nascente.

A concretização da proteção ambiental e a efetividade das regras que tratam sobre a matéria somente serão alcançadas na medida em que diversos fatores, conjugados, sejam levados em consideração: como a relação do meio ambiente com a economia, a educação ambiental e a relação da proteção ambiental nos níveis nacional e internacional. Isto porque, o meio ambiente é algo que permeia as atividades humanas regulares, como o consumo, alimentação e meios de transporte, além de desconhecer as fronteiras nacionais, sendo necessários

² SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito Internacional do Meio Ambiente*. 2^a ed., São Paulo: Atlas, 2003, p. 19.

esforços conjugados para alcançar um objetivo comum, por meio de políticas públicas eficazes. De forma que a efetividade não é somente o meio pela qual se regula a proteção ambiental, como leis e decretos, mas também o modo como são cumpridas as normas criadas. Não é suficiente criar leis; é indispensável, também, cumpri-las, mantendo a finalidade para qual foram criadas³.

E, é exatamente essa realidade imperfeita e variada o objeto desse estudo. Seu propósito é estabelecer a co-relação e a necessidade de junção da proteção internacional e nacional para que seja alcançado um resultado positivo em termos de preservação do meio ambiente, de modo a garantir uma vida digna e saudável para o Homem.

II. O DIREITO AO MEIO AMBIENTE COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL

Os direitos fundamentais são uma conquista histórica do Homem, positivados por meio de um processo de formação dos povos, se transformando de acordo com a necessidade social. Esses direitos, que apareceram positivamente com a revolução burguesa, evoluíram com o correr dos tempos. "A cada etapa da história, novos direitos fundamentais surgem, a ponto de se falar em gerações de direitos fundamentais"⁴.

Desde a Revolução Francesa de 1789, o regime constitucional é associado à garantia dos Direitos Fundamentais. O artigo 16 da Declaração do Homem e do Cidadão já dizia que "a sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição". Modernamente, podemos afirmar que o grau de democracia de um país pode ter por base ou parâmetro de aferição as garantias constitucionais em relação aos Direitos Fundamentais e sua afirmação em juízo⁵. Como salienta Norberto Bobbio, os direitos e liberdades fundamentais são o núcleo da democracia constitucional⁶.

Convertidos em parâmetros axiológicos vinculando a atividade estatal, esses direitos reduzem a discricionariedade dos poderes constituídos⁷. Assim, temos que um dos grandes papéis da Constituição escrita é estabelecer ao indivíduo uma esfera legal de ação, delimitando o campo de interferência do Estado na vida individual⁸. Essa posição está em consonância com a concepção liberal e burguesa dos Direitos Fundamentais, em que estes exerciam papel de defesa do indivíduo contra os abusos gerados pela atuação estatal. Nesta

³ WEISS, Edith Brown e JACOBSON, Harold K. *Engaging Countries: strengthening compliance with international environmental accords*. Cambridge: MIT Press, 2000, p.1 e 2.

⁴ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1995.

⁵ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Aspectos de Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*, In: *Hermenêutica Constitucional e os Direitos Fundamentais*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 104.

⁶ BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. São Paulo: Campus, 2005, p. 01.

⁷ JUNIOR, Dirley da Cunha. *Curso de Direito Constitucional*. Salvador: Jus Podivum, 2010, p. 534.

⁸ FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 288.

perspectiva, a primeira conquista do sistema constitucional garantiu aos cidadãos os seus direitos individuais, que se constituíam como liberdades negativas contra o Estado absolutista, o que ficou conhecido como os Direitos Humanos de primeira geração.

Com o passar do tempo, ocorreu uma mudança na forma de se enxergar as relações entre indivíduos e Estado, devido à Revolução Industrial e a falta de igualdade material dos cidadãos. Os Direitos Fundamentais enquanto categoria jurídico-constitucional garantidora do princípio da Dignidade da Pessoa Humana passou a impor aos órgãos do poder público o dever de efetivação das normas constitucionais⁹. De forma que se a primeira conquista dos Direitos Fundamentais foi restringir o campo de atuação do Estado Absolutista, após a Segunda Guerra Mundial, a situação econômica passou a exigir que o Estado atuasse como interveniente nas relações privadas para garantir a igualdade fática dos cidadãos e não somente sua igualdade formal, de onde surgiram os Direitos Sociais ou Direitos Humanos de segunda geração.

Mais recentemente, passou-se a se falar de uma terceira geração dos Direitos do Homem, segundo o ideário da solidariedade, onde teríamos o direito à paz, ao desenvolvimento, ao respeito do patrimônio comum da humanidade e ao meio ambiente¹⁰. Estes direitos provocam uma inter-relação entre Estado e cidadãos, e entre os diversos Estados, já que são direitos que interessam ao Homem como um todo, sem fronteiras, e que carecem de ações conjuntas ou solidárias para se efetivarem.

Dentro da lógica de evolução histórica dos Direitos Fundamentais, temos na Constituição Federal de 1988, pela primeira vez, a inserção da preocupação com o espaço em que vivemos, com o nosso meio ambiente. “Dado histórico de inegável valor, dado que as Constituições que precederam a de 1988 jamais se preocuparam da proteção ao meio ambiente de forma específica e global”¹¹. Como bem pondera Paulo Bessa Antunes, o direito do meio ambiente passou por uma modificação ontológica da tutela conferida aos bens naturais, passando a ser reconhecido o valor do meio ambiente em si, mas principalmente em relação à proteção da qualidade de vida humana. Isto é, o direito ao meio ambiente hoje deve ser visto como meio auxiliar da proteção da dignidade da pessoa humana, princípio que dá base de sustentação para toda nossa Constituição Federal e que prevê como uma de suas condições a existência humana em um meio capaz de prover as necessidades humanas, não somente econômicas, mas também em relação à saúde e ao seu patrimônio histórico e natural¹².

A inter-relação entre a dignidade da pessoa humana e o meio ambiente que a cerca pode ser vista em nossa Constituição Federal, que dita no seu art.

⁹ JUNIOR, Dirley da Cunha. *Curso de Direito Constitucional*. Salvador: Jus Podivum, 2010, p. 543.

¹⁰ FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 294.

¹¹ MILARÉ, Édis. *Legislação ambiental do Brasil*. São Paulo: APMP, 1991, p. 3.

¹² ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 4

225 que: “*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*”.

Nossa Lei Magna, em seu artigo 170, ao estabelecer os princípios gerais da atividade econômica, coloca em destaque a função social da propriedade (III) e a defesa do meio ambiente (VI), regulando este último em capítulo específico, nele consignado um conjunto de direitos e obrigações a serem exercidos em co-participação pelos cidadãos e Estado. Assim, o Texto Constitucional visa à garantia da instrumentalização da proteção ambiental, exigindo a salvaguarda dos recursos naturais e a regulamentação dos processos físicos e químicos que interajam com a biosfera¹³. Mais especificamente, o Direito ambiental visa organizar a forma pela qual a sociedade utiliza os recursos naturais, estabelecendo critérios, métodos, proibições e permissões de uso, dizendo o que pode ou não ser apropriado economicamente¹⁴.

Mas o que vem a ser o meio ambiente? A Lei n. 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) o define como 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”. Esse conceito amplo e juridicamente indeterminado é abrangente, englobando o meio ambiente marinho, terrestre, urbano etc. O que se visa proteger é o meio como um todo sistematicamente organizado, com o objetivo de preservar a qualidade de vida e a saúde humana.

A proteção do meio ambiente como um valor fundamental reveste-se de caráter comunitário, sendo dito um direito difuso, cujos sujeitos são indeterminados no tempo e no espaço. A idéia de um direito difuso é de preservar o direito de todos, ao mesmo tempo em que se cobra de todos a sua realização. Isto é, o direito ao meio ambiente é um direito solidário, cuja proteção deve ser comum aos diversos Estados e à toda a Humanidade, para reduzir os riscos da degradação ecológica e o mau uso do patrimônio natural.

Pelo fato de ser um interesse da Humanidade como um todo, a positivação dos direitos de proteção do meio ambiente também se dá no âmbito internacional. Vários tratados, como a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano de 1972 e a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 reconheceram a proteção do meio ambiente como um Direito Humano Fundamental, para que o Homem possa desfrutar “de condições de vida adequadas em um meio cuja qualidade lhe permita levar uma vida digna”¹⁵.

¹³ MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 849.

¹⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 3

¹⁵ Príncípio Primeiro da Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano.

III. A INSUFICIÊNCIA DO TRATAMENTO DO MEIO AMBIENTE NO ÂMBITO NACIONAL

Falar em proteção do meio ambiente significa referir-se à conduta livre do Homem, já que a palavra “proteger” tem por escopo determinar as condutas que preservam o equilíbrio do meio ambiente, em detrimento de outras¹⁶. Para que essas condutas possam ser determinadas, cumpre primeiro estabelecer um valor para o que se pretende proteger – seja o meio ambiente em si, como valor autônomo e fundamental, seja a saúde, vida e dignidade da pessoa humana que se relaciona com o meio ambiente. Em consequência, vemos que o Direito do meio ambiente comprehende fases diversas de proteção. A primeira delas indica o valor a ser protegido – o meio ambiente e sua relação com a dignidade da pessoa humana – presentes em nossa Constituição Federal e em tratados internacionais de Direitos Humanos. Em segundo lugar, cumpre definir por quais meios será realizada a proteção do valor estabelecido. Ou seja, as normas que definem o relacionamento entre o desenvolvimento e o uso racional dos recursos naturais, juntamente com os parâmetros de uso permitido ou não.

Como vimos, o conceito de meio ambiente é abrangente e totalizador, não podendo o meio ambiente ser considerado de forma autônoma ou separada. Isto porque, o meio ambiente é um todo, já que a natureza desconhece a noção de fronteiras, noção esta determinada por critérios históricos e políticos, mas que não revelam os limites ou demarcações dos espaços aquático e aéreos, nem o caminho percorrido pelas aves migratórias¹⁷. Desta forma, a proteção do meio ambiente deve conciliar as noções de Direito Constitucional e do Direito Internacional para definir o seu valor e para definir os seus meios de proteção, permitindo uma evolução nas tradicionais noções de soberania. Destarte, não há que se falar na proteção do meio ambiente de forma isolada por um Estado. O meio ambiente deve ser encarado como patrimônio comum da Humanidade, onde existe a necessária convergência de sua proteção pelos poderes públicos Estaduais e pelos tratados internacionais para evitar o prejuízo de um bem comum em face de sua afetação a finalidades particulares.

Ainda, temos o Direito do meio ambiente como um ponto de abrandamento do direito de propriedade¹⁸, seja pelo particular a quem é imposta a função socioambiental da propriedade, seja pelos Estados que não podem usar o seu meio ambiente de forma a prejudicar ou causar danos aos países vizinhos e à sua população. Se a propriedade é um direito fundamental do Homem, o seu abrandamento se deve à convergência e à ponderação entre interesse público e privado. O direito ao meio ambiente como direito fundamental da pessoa humana pode ser visto como um direito cujo interesse é trans-individual, ou seja, está em posição intermediária entre o interesse público e privado,

¹⁶ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente**. São Paulo: Atlas, 2003, p. 20.

¹⁷ Idem, p. 298.

¹⁸ MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 848.

sendo compartilhado por grupos, classes ou categorias de pessoas¹⁹. Como a preservação ambiental é um interesse coletivo, deve haver convergência entre o uso privado da terra e o valor ambiental, de forma a que o desenvolvimento individual não seja um empecilho grave à preservação dos recursos naturais.

Como consequência da relação entre propriedade e preservação ambiental, temos que o lado público do direito ambiental (direito de todos à um meio ambiente sadio) é constantemente permeado pelo direito privado, já que as atividades que causam danos ao meio ambiente são, em sua grande parte, relacionadas com o mercado, como o desenvolvimento e utilização dos meios de produção, transportes, bens de consumo e etc. Vemos, então, que o papel da economia é elemento essencial para a proteção do meio ambiente, já que são as relações de consumo e produção que mais contribuem para o processo de degradação natural dos recursos naturais. Ou seja, para a aplicação efetiva da proteção legal ambiental, é necessária a integração do conceito de desenvolvimento econômico à utilização sustentável dos recursos naturais²⁰, de forma que as duas matérias sejam vistas como complementares e não como antagônicas.

Essa relação entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental também aduz a idéia de abrandamento de fronteiras e da intervenção do Direito Internacional. Com a era da globalização, as relações econômicas são hoje mundiais, sendo dominadas por grandes empresas multinacionais, que permeiam espaços de mais de um Estado. Nas sociedades atuais, a evolução das relações sociais globalizadas favorece o entendimento dualístico dos conceitos de local e global, enfatizando a relação dialética entre essas duas esferas. As relações sociais locais são definidas por eventos e atores que operam no âmbito global, mas essas ações globais não teriam importância sem sua concretização na esfera local²¹. “O alcance mundial do capitalismo no século XX tem sido tão forte que todos os projetos de desenvolvimento nacional, com pretensões de soberania, têm sido frustrados”²².

Dentro desta perspectiva, o meio ambiente contribui para a globalização do Direito Internacional ao permitir que assuntos de regulamentação interna do Estado (como meios de transporte e fiscalização industrial) passem a fazer parte da agenda externa dos Estados. Essa interferência do Direito Internacional no Direito interno nem sempre é bem vista pelos Estados, já que assuntos sensíveis como energia, por exemplo, tendem a ser tratados de forma mais protecionista pelos governos locais. Neste contexto, afirma Guido Soares que:

“Da mesma forma que o tema proteção internacional dos Direitos

¹⁹ MAZZILLI, H. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. São Paulo: Saraiva, 2010.

²⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 4.

²¹ BONANNO, Alessandro. *A globalização da economia e da sociedade: fordismo e pós-fordismo no setor agroalimentar*. In: *Globalização, trabalho, meio ambiente. Mudanças socioeconômicas em regiões frutícolas para exportação*.

Coleção INPSO, Tradução: Lauro Mattei, disponível em: <http://www2.cddc.vt.edu>.

²² IANNI, O. *A sociedade global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

Humanos, para sua eficácia, tende a ser intrusivo, tudo indicaria que a proteção internacional do meio ambiente também possa ter essa característica; o tema, em ambos os campos, é polêmico, sobretudo quando reivindicações de proteção do meio ambiente podem servir de coberta a políticas intervencionistas de natureza comercial internacional, a pretexto de salvaguardar o meio ambiente”.

No entanto, mesmo diante desta resistência econômica em regular o meio ambiente de forma internacional, o fato é que a regulamentação por cooperação entre os diversos Estados é fundamental devido ao caráter físico do meio ambiente. A regulação do ar, por exemplo, não é efetiva se realizada individualmente por um só Estado. A atmosfera é uma só e os efeitos dos gases poluentes lançados por um Estado alcançam o território dos demais, tendo impacto direto sob a população mundial. Este é o caso, por exemplo, do uso dos produtos contendo CFC (clorofluorcarbono) que causam danos à camada de ozônio e que foi regulado pelo Protocolo de Montreal em 1989.

A denominada “camada de ozônio” encontra-se na estratosfera e é indispensável para o desenvolvimento e manutenção da vida na Terra, uma vez que ela realiza uma espécie de filtragem dos raios solares promovendo a retenção dos raios ultravioletas antes que atinjam a superfície terrestre. Os gases CFC de finalidade industrial surgiram em 1930, tendo seu uso se dispersado pelo mundo por meio de sua utilização em bens de consumo como geladeiras, ar condicionado, sprays, etc. Os malefícios do uso desses gases para a camada de ozônio foi constatado no final da década de 1970 por meio de observações de satélite sob a Antártica onde cientistas identificaram a redução de 60% do ozônio na camada da região²³.

Diante dos riscos que acarreta a diminuição da camada de ozônio (em excesso, os raios ultravioleta podem causar mutações no DNA dos seres vivos, aumento do índice de câncer de pele na população, entre outros), as grandes economias se reuniram em 1987 para discutir um instrumento internacional cujo principal objetivo é estipular metas de redução (e posterior banimento) do uso do gás CFC. A cooperação dos Estados para o sucesso da meta imposta ficou evidente, já que as emissões ocorridas em um Estado causam danos para a atmosfera como um todo, de forma que a ação individual de um Estado é insuficiente. A regulamentação da questão por meio da legislação internacional foi considerada um passo necessário para que as medidas internas de redução do uso do CFC pudessem ter um resultado prático significativo.

O mesmo acontece na questão das mudanças climáticas. Da mesma forma que o uso de CFC por um país afeta a atmosfera como um todo, a emissão dos gases que causam o efeito estufa por um Estado atingem todo o planeta. Neste caso também, a regulamentação internacional por meio da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1992) e seu Protocolo de Kyoto

²³ O CFC se fragmenta, o cloro começa a interagir com o ozônio e a partir desse processo ocasiona a quebra desse tipo de molécula e consequentemente destrói a camada de ozônio.

(1997) foram um passo introdutório para que os países pudessem, internamente, criar programas e leis de redução da emissão desses gases. No Brasil, a questão foi regulada por meio da Lei n.º 12.187 de 2009 que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)²⁴.

Outro caso interessante onde vemos claramente que a regulamentação nacional não é suficiente para a proteção do meio ambiente está relacionado aos animais migratórios²⁵, como aves, peixes, etc. Segundo a BirdLife International, 19% de todas as aves conhecidas no mundo são consideradas aves migratórias, estando 11% destas espécies ameaçadas ou quase ameaçadas de extinção. Dentre elas, 31 espécies estão classificadas como espécies criticamente em perigo²⁶, como: maçarico-de-bico-fino, íbis calvo, abibe comum, albatroz dos Galápagos e o periquito de barriga laranja. A manutenção da vida dessas espécies de ave vem sendo ameaçada, principalmente, por atos de origem humana como a agricultura, a introdução de espécies exóticas invasivas em meios que não os seus originais, a caça e a captura com armadilhas, o abate comercial de árvores, a urbanização, a poluição, a pesca e as mudanças climáticas.

A proteção das espécies migratórias tem que ser feita de modo conjunto pelos Estados por onde passam os animais. A proteção em um só Estado não é capaz de garantir a sobrevivência das espécies, que podem vir a ser depredadas quando de sua movimentação para outros territórios. Em relação à proteção internacional das espécies, e reconhecendo a necessidade de proteção cooperativa, os Estados regularam a questão por meio de diferentes convenções internacionais. Entre elas se destacam a Convenção sobre a Conservação das Espécies Migratórias Pertencentes à Fauna Selvagem (também conhecida como a Convenção de Bonn) que reconhece que a fauna selvagem, nas suas inúmeras formas, constitui um elemento insubstituível dos sistemas naturais da Terra de forma que deve ser conservado para o bem da humanidade; a Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas da Flora e Fauna Selvagem (CITES); a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), que visa conscientizar os Estados sobre a perda de biodiversidade e do patrimônio genético mundial; a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), que pretende controlar as distintas fontes de contaminação causadas pelas atividades humanas em espaços marítimos, os quais compreendem suas águas e recursos naturais; a Convenção sobre as Zonas úmidas de Importância Internacional (Convenção de Ramsar), especialmente quanto *habitat* de aves aquáticas.

²⁴ Recentemente, por meio do Decreto nº 7.390, de 09/12/2010 foram regulamentados os arts. 6, 11 e 12 da Lei no 12.187, de 29 de dezembro de 2009 visando à criação de um conjunto de medidas para que o Brasil limite, até 2020, suas emissões anuais de gases que causam o efeito estufa em no máximo 2,1 bilhões de toneladas de CO₂ equivalente (dióxido de carbono).

²⁵ Segundo a Convenção sobre a Conservação das Espécies Migratórias Pertencentes à Fauna Selvagem, « Espécie migratória » significa o conjunto da população ou qualquer parte geograficamente separada da população de qualquer espécie ou grupo inferior de animais selvagens da qual uma fração importante ultrapasse, ciclicamente e de maneira previsível, um ou mais limites de jurisdição nacional.

²⁶ Dados das Nações Unidas. Para mais informações: <http://www.unric.org>.

IV. A EVOLUÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL AMBIENTAL

O Direito Internacional vem sofrendo grandes transformações durante o último século, passando de uma estrutura apenas criadora de princípios para ganhar “status” de Direito vinculante e influenciador no processo de tomada de decisões internas nos diversos Estados. Especialmente na área do meio ambiente, o direito internacional deixou de ser um mero instrumento de cooperação para transformar-se em um meio de coordenação interestatal.

Desde os tempos mais remotos, os Estados mantinham relacionamentos entre si por meio da diplomacia ou pela celebração de tratados. Em tempos de guerra e paz, pode-se dizer que a paz estava vinculada aos tratados celebrados sob a forma de pactos. Contudo, sua utilização hodiernamente ultrapassou seu modelo anterior, tornando o Direito Internacional e os tratados em uma concepção de legislação mundial, que abrange todos os tópicos da vida moderna.

Segundo Paul Reuter, uma das causas fundamentais para o desenvolvimento do Direito Internacional é a crescente solidariedade que se estabeleceu entre os membros da sociedade global, onde um ator pode influenciar na ocorrência de mudanças nos demais, desequilibrando o antigo sistema de poder do mundo político²⁷. Esse fato é devido à interdependência existente entre os Estados, que compartilham interesses comuns e gerais da Humanidade, reconhecendo que certos problemas devem ser enfrentados conjuntamente por todos, de forma coordenada e simultânea. Essa solidariedade e co-responsabilidade dos Estados também podem ser observada nos indivíduos, que dividem suas culturas, valores e opiniões, representando uma verdadeira comunidade internacional²⁸.

Neste novo cenário global, o Direito Internacional Ambiental desponta, sendo um ramo em pleno crescimento no cenário mundial, representando um instrumento capaz de enfrentar um conjunto de problemas ambientais comuns a diversos Estados. Mesmo que a cooperação internacional em relação ao meio ambiente não seja nova, a ligação entre os Estados visava somente a preservação dos recursos naturais para que esses não viessem a faltar. Essa lógica ambiental utilitarista²⁹ persistiu até o final da segunda grande guerra. Somente no final

²⁷ REUTER, Paul. *Introducción al Derecho de los Tratados*. México: Editora da Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, p. 13.

²⁸ É fato que cada sociedade local apresenta valores e desenvolvimento culturais próprios, mas cada uma dessas comunidades diferentes também mostra interesses comuns, como a proteção do meio ambiente global, dos direitos humanos e de um desenvolvimento justo e sustentável. Esses exemplos podem ser chamados de *global commons*, que são os interesses globais que perpassam as agendas dos diversos Estados e da opinião pública mundial.

²⁹ As sociedades e religiões primitivas respeitavam a natureza, engajando-se numa relação de solidariedade natural com ela. Contudo, com o advento do antropocentrismo e da revolução industrial, o meio ambiente perdeu o seu valor intrínseco, crescendo o sentimento de antinaturalismo nas sociedades que buscavam o desenvolvimento e a propriedade privada. Os danos ambientais passaram a ser vistos como consequências necessárias dos processos produtivos. In: RÉMOND-GOUILLOUD, Martine. *Du droit de détruire: essai sur le droit de l'environnement*.

da década de 60 e início dos anos 1970 é que o Direito Internacional Ambiental se fortaleceu verdadeiramente.

Em suas primeiras décadas, o século passado assistiu ao nascimento de convenções ambientais que se restringiam a preservar espécies ameaçadas de extinção e a regulamentar a poluição do ar e água.³⁰ A Convenção Internacional para Prevenção da Poluição do Mar por Óleo, realizada em Londres em 1954, foi o primeiro tratado a considerar o meio ambiente como um valor autônomo, sem, todavia, considerar o meio ambiente como um conjunto³¹.

O período entre guerras foi marcado pelo fortalecimento das comunidades científicas que passaram a se reunir internacionalmente para discutir os problemas ambientais. Destas discussões surgiu o que podemos destacar como a primeira manifestação formal do Direito Internacional Ambiental: a sentença do caso da Fundição Trail.³² O caso, cujas partes eram Canadá e Estados Unidos, discutiu a emissão de gases tóxicos lançados por uma fábrica canadense e que atingiu a população americana de uma cidade vizinha à fronteira dos dois países. Levado à Corte Internacional de Justiça, a sentença do caso proclamou que nenhum Estado tem o direito de permitir o uso ou de usar o seu território de modo danoso para o território do outro Estado ou para a população ali residente.³³

A partir do final da década de 1960 o mundo presenciou vários fatores que influenciaram a emergência do Direito Internacional Ambiental, como o crescimento da população mundial; a consolidação da opinião pública e a expansão dos meios de comunicação; a democratização das relações internacionais; a guerra fria, que gerou o medo de destruição em massa; o desenvolvimento das ciências; a maior utilização dos recursos naturais; a ida do homem à lua, que deu à população um senso de fragilidade da Terra e as grandes catástrofes ambientais, que atingiram níveis nunca antes presenciados.³⁴ Contudo, o fator que mais contribuiu para a expansão do Direito Internacional Ambiental foi a expansão dos danos causados pela poluição transfronteiriça, que passou a exigir a coordenação de esforços conjuntos para a regulação dos meios de produção que causam danos e prejuízos ao meio ambiente.

A sociedade civil organizada começou a se engajar na luta pela proteção do meio ambiente, conscientizando os Estados e mobilizando os povos para

Paris: PUF, 1989, p. 11 a 13.

³⁰ KISS, Alexandre. **Direito Internacional do Ambiente**. Lisboa: Publicado pelo Centro de Estudos Judiciários, Portugal, 1996, p. 79.

³¹ NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio do. **Direito Ambiental Internacional**. 2^a Edição, revista e atualizada, Rio de Janeiro: Thex Editora, 2002, p. 27 e 28.

³² SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente**. São Paulo: Atlas, 2003, p. 40-43.

³³ KISS, Alexandre. **Direito Internacional do Ambiente**. Lisboa: Publicado pelo Centro de Estudos Judiciários, Portugal, 1996, p. 78 e 79.

³⁴ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente**. São Paulo: Atlas, 2003, p. 45 e VARELLA, Marcelo Dias. **Direito Internacional Econômico Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 22 e 23.

a preservação dos recursos naturais não-renováveis. Os cientistas atestaram, principalmente nos países mais industrializados, que o Planeta Terra podia estar sendo seriamente degradado e que isso teria consequências diretas e sérias para o Homem e a sua saúde.³⁵

Nesse processo evolutivo de conscientização em escala mundial, a influência de países do norte se expandiu para alcançar outros Estados, fazendo nascer um direito criado pelos países mais desenvolvidos e que só depois alcançaria as sociedades dos países em desenvolvimento. Os Estados Unidos da América foram o primeiro Estado a nutrir a idéia de “produção ecológica”, exportando esse ideal para a Dinamarca, Países Baixos e Bélgica, que tinham pouco espaço territorial e muitas indústrias, e também para a Inglaterra e Alemanha, cujas sociedades eram favoráveis a uma política de preservação.³⁶

Em 1972, a ONU organizou a Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente, que foi o grande ponto de partida para a conscientização ecológica e a necessidade da cooperação internacional para a proteção transfronteiriça do meio ambiente. Essa reunião contou com a participação de 1.200 delegados de 114 países, além de uma convenção paralela das ONG e um encontro informal da sociedade civil.

A Conferência de Estocolmo representou a primeira tentativa global de implementar um processo de cooperação para proteger o meio ambiente, aliando a necessidade de implementação nacional dos princípios trazidos pela Declaração de Estocolmo e a gestão internacional do meio ambiente. Os tratados foram escolhidos como meio estratégico de normatização desse esforço conjunto, que visava orientar e coordenar os Estados, empresas, ONGs e indivíduos na conservação dos recursos naturais que estavam sendo destruídos.

A partir de então, as convenções ou tratados internacionais passaram a ser os instrumentos utilizados para a promoção da cooperação/coordenação interestatal em relação ao meio ambiente. Os tratados internacionais carecem ainda de cogênci a, já que são poucos os instrumentos legais deste tipo que prevêem sanções no caso de descumprimento do acordado. Mesmo nos casos onde se prevê esta sanção, não existe uma entidade coatora, como o governo no direito interno, capaz de promover a sanção, sendo esta aplicada pelas próprias partes ao tratado. Todavia, o Direito Internacional se vale de um sistema de vinculação livre, onde o Estado somente se submete à norma caso a considere importante ou benéfica ao seu país, o que aumenta o interesse do Estado em cumprir o acordo internacional.

O encontro em Estocolmo representou a integração das agendas ambientais mundiais, sendo considerado um marco para a unificação da

³⁵ KISS, Alexandre. **Direito Internacional do Ambiente**. Lisboa: Publicado pelo Centro de Estudos Judiciários, Portugal, 1996, p. 79 e 80.

³⁶ RÉMOND-GOUILLOUD, Martine. **Du droit de détruire: essai sur le droit de l'environnement**. Paris: PUF, 1989, p. 20 e 21.

codificação dos instrumentos de proteção ambiental. As declarações de Estocolmo serviram, ainda, de guia para as legislações domésticas e para os tratados ambientais. Por meio delas, foram codificados costumes e estabelecidas novas regras internacionais.³⁷

Como principais focos da Declaração de Estocolmo temos: o seu artigo 1º que garante o direito do Homem à liberdade e a um meio ambiente saudável; os artigos 2º ao 7º, que estabelecem os recursos naturais que devem ser protegidos: terra, ar, água, solo, fauna e flora; os artigos 8º ao 25, que instrumentalizam a proteção do meio ambiente, com meios de gestão, ciência e tecnologia, cooperação e informação, responsabilizando os Estados por danos ambientais por meio do direito de pedir indenizações.

Contudo, como salienta Kiss³⁸, o artigo mais importante dessa Declaração foi o artigo 21, que atesta o direito soberano dos Estados para com os seus recursos naturais, desde que o uso desses recursos não prejudique outros Estados ou os seus habitantes. Dispõe o citado artigo, *in verbis*:

“Em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar os seus próprios recursos de acordo com a sua política ambiental, e têm o dever de fazer com que as atividades exercidas nos limites de sua jurisdição ou sob o seu controle não causem danos ao ambiente a outros Estados ou em regiões que não relevem de nenhuma jurisdição nacional”.

Até os anos 1980, a agenda política internacional destacava três categorias de proteção. A primeira, referente à conservação de espécies ameaçadas, que remonta a 1872, com a proposta suíça de proteção de aves migratórias, até a CITES, que protege as espécies ameaçadas. A segunda agenda era referente aos desastres marítimos. A questão das águas foi vastamente regulamentada, com a convenção de 1954 para prevenção da poluição de óleo nas águas marinhas até a convenção sobre direito do mar de 1982. A terceira e última categoria de proteção ambiental cuidava das armas nucleares, com o tratado da Antártica de 1959.³⁹

O final dos anos de 1970 e início de 1980 vi grandes catástrofes ambientais como: o acidente industrial de Seveso, na Lombardia, em 1976; o acidente com o satélite soviético Cosmos 927, em 1978; o desastre com o petroleiro Amoco Cadiz, em 1978; o acidente em Bophal, na Índia, em 1984; o desastre nuclear de Chernobyl, na Ucrânia e o incêndio na indústria química Sandoz, da Suíça, em 1986. Como várias dessas catástrofes não respeitaram as fronteiras estatais, o Direito Internacional do Meio Ambiente se estabeleceu como o meio possível de

³⁷ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente**. São Paulo: Atlas, 2003, p. 55.

³⁸ KISS, Alexandre. **Direito Internacional do Ambiente**. Lisboa: Publicado pelo Centro de Estudos Judiciários, Portugal, 1996, p. 81.

³⁹ ELLIOTT, Lorraine. **The global politics of the environment**. New York: New York University Press, 1988, p. 8 a 11.

cooperação entre os Estados atingidos e também como um meio de coordenação das políticas ambientais, internas e externas.⁴⁰ Daí surgiram vários instrumentos jurídicos e a multiplicação das agências ambientais: existiam 11 agências de proteção do meio ambiente nos países do norte até 1972 e 130 em 1985.⁴¹

Os anos 1990 marcaram o processo de globalização do Direito Internacional Ambiental, cujo principal fruto foi a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Eco 92, realizada no Rio de Janeiro. A conferência contou com a participação de 178 Estados e mais de 1.400 ONGs. Como resultados do Encontro foram assinadas a Declaração do Rio e a Agenda 21. Também, foram abertas à assinatura a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima, a Convenção sobre Diversidade Biológica e a Convenção sobre Florestas.

A Declaração do Rio contém 27 princípios gerais que confirmam os de Estocolmo e introduzem novas regras consuetudinárias. Resumidamente, o artigo 10 ressalta a importância da participação da sociedade na proteção do meio ambiente; o artigo 11 pede a adoção de medidas mais eficazes para esta proteção; o artigo 13 versa sobre a responsabilidade dos Estados por danos ambientais causados em seu território; e os artigos 15 a 18 reconhecem os princípios da precaução, poluidor-pagador e da assistência internacional. A Agenda 21 consiste em um plano de ação para implementar os princípios da Declaração do Rio, com o objetivo de incentivar o desenvolvimento sustentável.

Modernamente, o Direito Internacional Ambiental do século XXI pode ser considerado um direito abrangente, cujo foco está na proteção de grandes áreas, como a diversidade biológica, o direito do mar, a proteção da atmosfera, a transferência de tecnologia, o direito ao desenvolvimento sustentável, etc. No entanto, esse ramo do direito ainda não possui total efetividade. As causas que influenciam essa falta de efetividade ainda são incertas, mas é fato que a fragilidade do Direito Internacional Ambiental se dá, em grande parte, pela sua forma de estruturação irregular, ora tratando a questão do meio ambiente a partir de um ponto de vista econômico ou antropocêntrico, ora de um ponto de vista biocêntrico e sem uma sistemática concreta ou definida, alterando convenções mais cogentes, com outras que sequer traçam princípios claros a ser seguidos. Além disso, não existe uma coordenação entre os diversos fóruns de discussões internacionais, faltando também uma maior coordenação entre os acordos ambientais, que vão surgindo conforme as necessidades imediatas dos Estados, carecendo uma estruturação de conjunto⁴².

Entretanto, mesmo diante da fragilidade deste ramo do direito, o fortalecimento da participação internacional das ONGs, na medida em que os

⁴⁰ SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito Internacional do Meio Ambiente*. São Paulo: Atlas, 2003, p. 61.

⁴¹ LE PRESTE, Philippe. *Protection de l'environnement et relations internationales*. Paris: Dalloz, 2005, p. 136 e 137.

⁴² VARELLA, Marcelo Dias. *Direito Internacional Econômico Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 23 e 24.

problemas globais se avolumam (como a destruição da camada de ozônio, o agravamento das condições climáticas e a falta de cuidado com a biodiversidade), o aparecimento de regimes internacionais ambientais mais efetivos (a exemplo do Protocolo de Montreal sobre a camada de ozônio) e as novas políticas de desenvolvimento sustentável do Banco Mundial e de outras agências internacionais contribuíram para que o Direito do meio ambiente se globalizasse. O setor privado tornou-se parceiro obrigatório dos Estados, conjugando a economia e o meio ambiente, indispensáveis para a concretização do desenvolvimento sustentável. Quer dizer, estamos diante de um ramo do Direito que ainda carece de estruturação formal e de meios de efetividade, mas que está se desenvolvendo rapidamente, a ponto de estar hoje influenciando enormemente a proteção ambiental no âmbito interno dos diversos países do mundo.

V. CONCLUSÃO

Uma das conquistas recentes dos brasileiros em relação aos seus Direitos Fundamentais é a regulamentação do direito do meio ambiente e do reconhecimento deste, pela Constituição Federal de 1988, como um valor a ser protegido na mais alta esfera jurídica de nosso país. Sendo um Direito Humano de terceira geração, o meio ambiente representa um direito trans-individual e difuso, que interessa a todos os cidadãos, sem restrição de fronteiras ou nacionalidade. Isto porque o meio ambiente é único e não segue as demarcações políticas que delimitam o território de um Estado. Por isso, a Constituição Federal ao dizer que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” não faz distinção entre os povos, garantindo sua proteção como um valor autônomo e como meio de promover a dignidade da pessoa humana, seja ela de qualquer nacionalidade.

No entanto, para que a proteção do meio ambiente seja efetiva, é necessário que este direito se veja revestido por seu caráter comunitário, que visa à atuação do governo e dos particulares no desejo de preservar o patrimônio natural. Isto significa dizer que o direito do meio ambiente ultrapassa a fronteira de separação entre Direito público e privado, e também entre o Direito nacional e Internacional. Há que se conciliar desenvolvimento econômico e preservação ambiental, por meio da regulação das atividades comerciais e produtivas de modo que o desenvolvimento não cause o uso irracional dos recursos naturais. E, essa regulamentação deve ser assegurada de forma conjunta pelos Estados, seja por meio de tratados internacionais, seja por meio de legislações nacionais abrangentes.

Como vimos, em várias áreas ou campos do direito ambiental, como a regulamentação da atmosfera ou a preservação das espécies ameaçadas de extinção, uma ação conjunta e cooperativa entre diversos países se torna fundamental para que o objetivo da lei seja alcançado. Essa interdependência gerou o nascimento do Direito Internacional Ambiental, que passa por um recente processo evolutivo. Por meio de tratados, convenções e declarações

internacionais, os Estados passaram a reconhecer a importância da participação coletiva na proteção do patrimônio ecológico, reconhecendo a responsabilidade internacional dos Estados por danos causados diante da falta de ação que impeça a destruição do meio ambiente.

VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. São Paulo: Campus, 2005.
- BONANNO, Alessandro. *A globalização da economia e da sociedade: fordismo e pós-fordismo no setor agroalimentar*. In: **Globalização, trabalho, meio ambiente. Mudanças socioeconômicas em regiões frutícolas para exportação**. Coleção INPSO, Tradução: Lauro Matthei, disponível em: <http://www2.cddc.vt.edu>.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Aspectos de Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*, In: **Hermenêutica Constitucional e os Direitos Fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.
- ELLIOTT, Lorraine. **The global politics of the environment**. New York: New York University Press, 1988.
- FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- IANNI, O. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.
- JUNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Jus Podivum, 2010.
- KISS, Alexandre. **Direito Internacional do Ambiente**. Lisboa: Publicado pelo Centro de Estudos Judiciários, Portugal, 1996.
- LE PRESTE, Philippe. **Protection de l'environnement et relations internationales**. Paris: Dalloz, 2005.
- MAZZILLI, H. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MILARÉ, Édis. **Legislação ambiental do Brasil**. São Paulo: APMP, 1991.
- MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2010.
- NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio do. **Direito Ambiental Internacional**. 2^a Edição, revista e atualizada, Rio de Janeiro: Thex Editora, 2002.
- RÉMOND-GOUILLOUD, Martine. **Du droit de détruire: essai sur le droit de l'environnement**. Paris: PUF, 1989.
- REUTER, Paul. **Introducción al Derecho de los Tratados**. México: Editora da Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1995.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades**. São Paulo: Atlas, 2003.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito Internacional Econômico Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

WEISS, Edith Brown e JACOBSON, Harold K. **Engaging Countries: strengthening compliance with international environmental accords**. Cambridge: MIT Press, 2000.