

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**Faculdade de Direito de Ribeirão Preto**

**As interfaces entre a proteção internacional do meio ambiente e o desenvolvimento brasileiro: fundamentos para a formulação de políticas públicas socioambientais.**

**Karen Harumi Ariyoshi**

**Orientador: Prof. Dr. Marcio Henrique Pereira Ponzilacqua**

**Ribeirão Preto  
2013**



# **KAREN HARUMI ARIYOSHI**

## **As interfaces da proteção internacional do meio ambiente e o desenvolvimento brasileiro: fundamentos para a formulação de políticas públicas socioambientais.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Filosofia do Direito e Disciplinas Básicas da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de bacharel em Direito.

Área de concentração: Sociologia do Direito/Direitos e políticas socioambientais.

Orientador: Prof. Dr. Márcio Henrique Pereira Ponzilacqua

Ribeirão Preto

2013

## **FICHA CATALOGRÁFICA**

Ariyoshi, Karen Harumi.

**As interfaces entre a proteção internacional do meio ambiente e o desenvolvimento brasileiro: fundamentos para a formulação de políticas públicas socioambientais.** / Karen Harumi Ariyoshi -- Ribeirão Preto, 2013.

192 p.; 30 cm.

Trabalho de Conclusão de Curso – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo

Orientador: Marcio Henrique Pereira Ponzilacqua.

**ARIYOSHI, Karen Harumi. As interfaces entre a proteção internacional do meio ambiente e o desenvolvimento brasileiro: fundamentos para a formulação de políticas públicas socioambientais.** Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para a obtenção de grau de bacharel em Direito. Ribeirão Preto, 2013.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição:\_\_\_\_\_ Julgamento:\_\_\_\_\_

Assinatura:\_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição:\_\_\_\_\_ Julgamento:\_\_\_\_\_

Assinatura:\_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição:\_\_\_\_\_ Julgamento:\_\_\_\_\_

Assinatura:\_\_\_\_\_



*À memória do meu querido ditian  
TOSIHICO YAMAGURO, meu avô  
materno, com amor e saudades  
imensas.*



## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, ROOSEVELT e LUCIA, pela benção da vida e pelo apoio aos meus estudos, minha eterna gratidão.

Aos meus irmãozinhos, ANDREY, LILLIAN e NICOLE, por me abastecerem de alegria e energia para concluir este trabalho.

Aos “irmãos” mais velhos, amigos e eternos veteranos da Turma I, especialmente aos queridos DOUGLAS e DAVI, que sempre me acolheram em Ribeirão Preto. Saibam que vocês são meus exemplos de esforço e dedicação acadêmica.

E ao meu orientador, professor MÁRCIO, meus mais sinceros agradecimentos pelas valorosas lições de sabedoria e bondade, pela oportunidade de realizar o projeto de Iniciação Científica e, principalmente, pela confiança em mim depositada, mesmo quando eu duvidava de minhas capacidades.



*“A ecologia, além de ser ambiental social e mental, é também integral. Com isso se quer dizer que o cuidado para com a Terra, nossa casa comum, não é tudo. A Terra depende do sistema solar, da nossa Via-Láctea e do Universo. Tudo está ligado a tudo. As mesmas forças e os mesmos elementos físicos-químicos que atuam na Terra e em nosso corpo como a gravidade, a força eletromagnética e a nuclear, o oxigênio, o cálcio, o carbono e outros, atuam também nas estrelas mais distantes. O ser humano, que se dá conta deste fato, sente-se um ser cósmico. A ecologia integral vê a integralidade de todas as coisas. Nós estamos dentro da imensa cadeia dos seres que compõem o universo. Cabe-nos abrir a nossa consciência às dimensões universais e integrais. Isso nos liga e religa a tudo. Somos irmãos e irmãs das estrelas. Com elas cantamos e celebramos a grandeza de Deus que criou tudo com sabedoria”.*

(Leonardo Boff)



## **RESUMO**

**ARIYOSHI, Karen Harumi As interfaces entre a proteção internacional do meio ambiente e o desenvolvimento brasileiro: fundamentos para a formulação de políticas públicas socioambientais.** Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para a obtenção de grau de bacharel em Direito. Ribeirão Preto, 2013.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso consiste em uma continuação do trabalho desenvolvido durante a Iniciação Científica, financiada pelo CNPq, no período de agosto de 2010 a julho de 2011, sob o título: “Mecanismos internacionais de proteção ao meio ambiente e desenvolvimento brasileiro”. A monografia, além de revista e atualizada, teve acréscimo de um capítulo para discutir a atuação do poder público municipal, com base nas experiências de Ribeirão Preto, Estado de São Paulo. Por isso, alteramos o título do trabalho, para melhor coerência com o seu conteúdo. O objetivo maior do trabalho foi investigar a proteção internacional do meio ambiente e as repercussões no desenvolvimento brasileiro, através das discussões promovidas no âmbito internacional, cujos fundamentos contribuíram para a formulação de políticas públicas socioambientais no Brasil.

Palavras-chave: políticas públicas socioambientais; direito internacional do meio ambiente.



## ***ABSTRACT***

This Course Conclusion Work consists of a continuation of the work developed during the Scientific Initiation, funded by CNPq, from August 2010 to July 2011, under the title: "Mechanisms of international environmental protection and development of Brazil". The monograph, as well as revised and updated, was adding a chapter to discuss the role of municipal government, based on the experiences of Ribeirao Preto, State of Sao Paulo. Therefore, we changed the title of the work, for better consistency with your content. The main objective of the study was to investigate the international protection of the environment and their impact on Brazilian development, through the discussions held at the international, whose foundations have contributed to the formulation of environmental policies in Brazil.

*Keywords:* *international law; environmental policies.*



## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

APP – Área de Preservação Ambiental

BIRD Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento ou Banco Mundial

BM – Banco Mundial

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social

CCD - Convenção das Nações Unidas de Combate a Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca

CCMA – Conselho Consultivo do Meio Ambiente

CDB – Convenção da Diversidade Biológica

CDD – Comissão para o desenvolvimento durável

CDS – Comissão para o desenvolvimento sustentável

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

CFC – Clorofluorcarbonos

CITES – Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e da Flora Selvagens

CMS – Convenção sobre Espécies Migratórias

CNPq – Conselho Nacional de Pesquisa

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

CPDS - Comissão Nacional para as Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21

CPT – Convenção sobre Poluição Transfronteiriça de Longo Alcance

CR/88 – Constituição da República de 1988

CTR – Convenção da Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu depósito

CV – Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio

DF – Distrito Federal

ECOSOC – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas

EUA – Estados Unidos da América

FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

FMAM – Fundo para o Meio Ambiente Mundial (FMAM),

FMI – Fundo Monetário Internacional

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

GEF – Fundo Mundial para o Meio Ambiente  
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IPCC – Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LACP – Lei da Ação Civil Pública  
MMA – Ministério do Meio Ambiente  
MP – Ministério Público  
MRE – Ministério das Relações Exteriores  
NOEI – Nova Ordem Econômica Internacional  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
OMS – Organização Mundial da Saúde  
ONGs – Organizações não Governamentais  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PED – Países em desenvolvimento  
PIB – Produto Interno Bruto  
PM – Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio  
PNB – Produto Nacional Bruto  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente  
SEMA – Secretaria Estadual do Meio Ambiente  
STF – Supremo Tribunal Federal  
STJ – Superior Tribunal de Justiça  
SUDEPE – Superintendência do Desenvolvimento da Pesca  
UICN – União Mundial pela Natureza  
UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.  
WWF – Fundo Mundial para a Natureza

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>19</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>21</b>
<b>1. EMERGÊNCIA DA QUESTÃO SOCIOAMBIENTAL .....</b>	<b>23</b>
1.1 A interdisciplinaridade dos direitos socioambientais: a formação de um novo paradigma do saber.....	23
1.2 Globalização e meio ambiente .....	27
1.3 A questão social e os movimentos socioambientalistas .....	31
1.4 A sociologia do meio ambiente.....	35
1.5 A expressão meio ambiente .....	38
1.6 Notas sobre os direitos socioambientais .....	40
<b>2. A FORMAÇÃO DA ORDEM INTERNACIONAL AMBIENTAL E A INSERÇÃO BRASILEIRA: NOÇÕES INTRODUTÓRIAS.....</b>	<b>43</b>
2.1 Política internacional e meio ambiente .....	44
2.2 A urgência de mecanismos de proteção ambiental no âmbito internacional e o envolvimento de atores não governamentais.....	45
2.3 Investigação da proteção internacional ambiental e as repercussões no Brasil no seio das contradições dos países centrais (Norte) e periféricos (Sul).....	48
2.3.1 Fontes do direito ambiental internacional: características e seu processo de formação e incorporação no ordenamento jurídico brasileiro .....	50
2.4 A articulação entre os personagens internacionais na formação dos mecanismos internacionais de proteção ao meio ambiente.....	53
<b>3. AS PRINCIPAIS CONFERÊNCIAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E OS MECANISMOS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL .....</b>	<b>59</b>
3.1 A Conferência de Estocolmo .....	61
3.1.1 Plano de Ação .....	63
3.1.2 A Declaração sobre o Meio Ambiente Humano .....	63
3.1.3 O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente .....	66
3.1.4 A atuação brasileira na Conferência de Estocolmo.....	66
3.2 Da Conferência de Estocolmo a Conferência do Rio de Janeiro .....	69
3.3 Conferência do Rio de Janeiro .....	74
3.3.1 Declaração do Rio de Janeiro.....	76
3.3.2 Agenda 21 .....	83
3.3.3 A Declaração de Princípios sobre Florestas .....	85
3.3.4 Convenção-quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.....	86

3.3.5 Convenção sobre Diversidade Biológica.....	91
3.3.6 A atuação brasileira na Conferência do Rio de Janeiro.....	93
3.4 Do Rio de Janeiro à Joanesburgo .....	96
3.5 Conferência de Joanesburgo .....	100
3.5.1 A Declaração de Joanesburgo sobre o Desenvolvimento Sustentável .....	103
3.5.2 Plano de implementação.....	104
3.5.3 A atuação brasileira na Conferência de Joanesburgo .....	105
3.6 Após a Conferência de Joanesburgo.....	105
3.7 A Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável – <b>Rio +20</b> ...	106
3.7.1 “The future we want” – O Futuro que Nós Queremos .....	108
3.8 Principais ilações da evolução da ordem ambiental internacional .....	109
3.8.1 As relações internacionais e as teorias do realismo político, da interdependência e do idealismo. ....	109
3.8.2 A centralidade do meio ambiente “humano” .....	113
<b>4. DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO.....</b>	<b>117</b>
4.1 O reconhecimento dos direitos relativos ao meio ambiente e ao desenvolvimento como direitos humanos e fundamentais.....	117
4.2 O direito ao desenvolvimento.....	122
4.2.1 A formação do direito do desenvolvimento nas relações Norte-Sul .....	122
4.3 Desenvolvimento sustentável .....	124
4.3.1 O direito ao desenvolvimento sustentável .....	126
4.4 Os direitos fundamentais ao meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado e ao desenvolvimento sustentável na Constituição Federal.....	128
4.4.1 A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e a tese da supralegalidade dos tratados de direitos humanos.....	131
4.5 Perspectivas e desafios ao desenvolvimento brasileiro .....	134
<b>5. A EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOAMBIENTAIS NO ÂMBITO LOCAL: ANÁLISE À LUZ DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO, ESTADO DE SÃO PAULO.....</b>	<b>139</b>
5.1 O federalismo brasileiro após a Constituição de 1988: da ‘autonomização’ dos municípios .....	141
5.1.1 A origem histórica do federalismo e suas principais características .....	141
5.1.2 Trajetória do federalismo brasileiro e o papel do Estado no desenvolvimento: breves apontamentos do contexto anterior à Constituição de 1988. ....	143
5.1.3 Competências dos Municípios na proteção socioambiental .....	148
5.2 Breve história do Município de Ribeirão Preto e sua atual organização-político administrativa.....	150

5.3	Do Estatuto da Cidade e o Plano Diretor de Ribeirão Preto .....	154
5.4	Do estágio de desenvolvimento sustentável do Município .....	157
5.5	A eficácia das políticas públicas socioambientais nos municípios e o controle do Poder Judiciário. ....	160
5.5.1	O problema das queimadas de cana-de-açúcar em Ribeirão Preto e a atuação do Poder Judiciário.....	162
<b>6.</b>	<b>REFLEXÕES FINAIS .....</b>	<b>165</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>171</b>
	<b>ANEXO I .....</b>	<b>181</b>
	<b>ANEXO II.....</b>	<b>185</b>



## APRESENTAÇÃO

O presente trabalho de conclusão de curso é fruto da complementação da pesquisa realizada durante a Iniciação Científica, financiada pelo CNPq, no período de agosto de 2010 a julho de 2011. Em observância à deliberação nº 1/2011 da FDRP-USP, foi acrescentado ao projeto de pesquisa original, o tópico sobre o desenvolvimento local, assumindo o desafio de ‘completar’ o *incontornável* círculo de debates acerca do meio ambiente – em seus diferentes aspectos, do global ao local –, adotando-se os métodos dedutivo e indutivo<sup>1</sup>, sob o viés do paradigma da complexidade.

O trabalho é o resultado do nosso esforço de reunir diversas visões, concepções e elementos que gravitam em torno da questão socioambiental, na tentativa hermenêutica de superar a “racionalidade científica positiva”<sup>2</sup>, ou seja, as barreiras que dividem as áreas de conhecimento.

A fim de atender os propósitos do Trabalho de Conclusão de Curso – o que inclui avaliar o domínio do formando sobre o conteúdo estudado ao longo da graduação –, propomos empreender a árdua tarefa de desenvolver a pesquisa através de ampla revisão bibliográfica, com a releitura dos textos obrigatórios para a formação básica em Direito, dialogando com as variadas disciplinas, sendo que, cada qual com as suas especificidades, contribuíram em alguma medida com o arcabouço teórico deste trabalho. Exemplificando, a Sociologia forneceu subsídios para interpretar a realidade social, na interação entre os indivíduos, grupos e as instituições sociais, que constituem a base de toda análise jurídica. As noções de ‘questão social’, ‘comunidade’, ‘movimento social’ e ‘cidadania’ possibilitou uma compreensão mais aprofundada dos problemas socioambientais.

<sup>1</sup> Adotamos a metodologia pregada por BUCCI, para quem “no aspecto dedutivo, o desafio reside em formular hipóteses e modelos analíticos de interações entre os vários elementos presentes na realidade das políticas públicas. Na dimensão indutiva, a capacidade de conhecer a realidade no nível de proximidade maior, com detalhamento, e a conjugação de ambas permitindo verificar a acuidade e precisão de modelos teóricos”. BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo, Saraiva, 2013, p. 293.

<sup>2</sup> HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. (Org.). *O direito e o diálogo com os demais saberes: a dinâmica interdisciplinar da experiência jurídica*. Bauru: Edite, 2006. v. 1. 477 p.

O Direito Administrativo foi importante para compreender as prerrogativas e restrições do Estado frente aos administrados e os princípios que informam a gestão pública, tais como a legalidade, a supremacia do interesse público, a impessoalidade, a publicidade, a moralidade, a eficiência, dentre outros. É a Administração Pública que controla e autoriza a realização de atividades econômicas potencialmente poluidoras, fiscalizando e buscando a manutenção da qualidade do meio ambiente. Além disso, o Estado, ao mesmo tempo em que garante o direito de propriedade e impõe limites ao seu exercício em cumprimento da função social da propriedade, também regula e/ou atua na exploração econômica dos recursos naturais, o que é estudado pelo Direito Econômico.

No tocante à atualização do trabalho, chamamos atenção ao ano de 2012, marcado por importantes inovações legislativas e pela Cúpula Mundial Rio+20, realizada no Rio de Janeiro pela ONU, sobre o qual fizemos breves comentários. Dentre as edições normativas lançadas naquele ano, tem-se a promulgação do Novo Código Florestal e da lei federal 7746, que regulamenta o art. 3º da Lei 8666/93, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal.

Não obstante as limitações desta pesquisa, realizada em nível de graduação, temos a esperança de oferecer as bases necessárias para enfrentar a demarcação das ciências dentro do contexto histórico econômico, social e cultural, no desafio de concretizar o projeto social comum, voltado para o *desenvolvimento* das nações e, especialmente, o desenvolvimento brasileiro.

Cumpre esclarecer, por fim, que a monografia da Iniciação Científica, além de revista e atualizada, foi estruturalmente modificada e teve o acréscimo de um capítulo para discutir a atuação do poder público municipal, com base nas experiências de Ribeirão Preto, Estado de São Paulo. Por isso, alteramos o título original para readequá-lo ao trabalho final, que ora apresentamos: “As interfaces entre a proteção internacional do meio ambiente e o desenvolvimento brasileiro: fundamentos para a formulação de políticas públicas socioambientais”.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho teve por intuito promover as discussões relativas à proteção dos direitos socioambientais, abordando, mais especificamente, os tratados internacionais de proteção ao meio ambiente que trouxeram significativas mudanças no cenário interno de desenvolvimento brasileiro. Ao mesmo tempo, pretendeu-se esclarecer as relações existentes entre os direitos humanos e a proteção ambiental.

O primeiro capítulo trata da emergência da questão socioambiental, analisando os fatores que antecederam e intensificaram as degradações ambientais e os debates oriundos da disciplina sociologia do meio ambiente. Após traçar paralelos com o fenômeno da globalização, reconhece a exigência de estudo interdisciplinar do tema.

O segundo capítulo adentra à problematização do meio ambiente no plano internacional, o qual analisa os principais atores e fontes do direito internacional.

O capítulo terceiro, por sua vez, discorre sobre as mais importantes Conferências e seus documentos resultantes (Convenções, Declarações, etc.) e analisa os efeitos no Brasil.

O quarto capítulo faz um panorama acerca do desenvolvimento brasileiro, considerando os mecanismos internacionais de proteção ambiental analisados no capítulo anterior. Primeiramente, visa compreender o elo entre a proteção ambiental e os direitos humanos e, em decorrência, a relação daquela com o direito ao desenvolvimento. Em seguida, aprofunda a noção de “desenvolvimento sustentável”, paradigma internacional que incutiu nas políticas socioambientais brasileiras, e indaga os principais problemas e desafios ao desenvolvimento do país.

No quinto e último capítulo, finalmente, fazemos um recorte geográfico, analisando os instrumentos jurídico-político e institucionais do município de Ribeirão Preto.



## 1. EMERGÊNCIA DA QUESTÃO SOCIOAMBIENTAL

*“A problemática ambiental emerge como uma crise de civilização: da cultural ocidental; da racionalidade da modernidade; da economia do mundo globalizado. É a própria desarticulação do mundo ao qual conduz a coisificação do ser e a superexploração da natureza; é a perda do sentido da existência que gera o pensamento racional em sua negação da outridade”.*

(Enrique Leff)

Neste primeiro capítulo, apresentamos o contexto histórico e social que evidenciou a problemática socioambiental e seus aspectos circundantes, buscando abrir os horizontes desta pesquisa e suas bases teóricas e metodológicas.

### 1.1 A interdisciplinaridade dos direitos socioambientais: a formação de um novo paradigma do saber

As ciências humanas alargaram seu objeto de investigação diante dos grandes acontecimentos históricos ocorridos nos últimos séculos, especialmente no decorrer do século XX, marcados pela multiplicação de eventos sociais mais complexos e o aparecimento de novos problemas e embates. Neste contexto, as ciências humanas passam a enfrentar grandes dificuldades teóricas, pois o seu objeto enceta conceituações que extrapolam a sua capacidade interpretativa<sup>3</sup>. Dessa forma, o estudo da questão socioambiental exige uma análise *macrossociológica*<sup>4</sup>, na expressão de Florestan Fernandes, sendo determinante o conhecimento de conceitos provenientes de outras áreas do conhecimento.

<sup>3</sup> IANNI, Octavio. *A sociedade global*. 10<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 167.

<sup>4</sup> FERNANDES, Florestan. Sociedade de classes e subdesenvolvimento, p. 28.

Assistimos a partir de 1970 o tema do meio ambiente alcançar o centro de discussões em diversos campos das Ciências Humanas, como a Sociologia, a Política, a Filosofia, o Direito e a Economia, e das Ciências da Natureza. Assim, o tema só pode ser compreendido diante de sua interdisciplinaridade, o que significa a superação de fronteiras, como profetizava Bateson<sup>5</sup>, e não a mera soma de contribuições científicas.

Temos como premissa a ideia de que o conhecimento especializado não permite agir globalmente. Morin<sup>6</sup> critica o ensino disciplinar e especializado, uma vez que métodos reducionistas impediam o alcance ao contexto. Utilizando-se do pensamento de Pascal, o autor afirmava que toda ideia está ligada a um contexto e que para se atingir ao todo se devem conhecer as partes, assim como para se conhecer todas as partes é preciso conhecer o todo. Mas isto não significa dizer que o todo represente a soma das partes, até porque as partes em suas interações podem ser maiores que a própria totalidade. Morin prega o paradigma da complexidade, no sentido de que as ciências devem se ocupar das relações de causa e efeito em circularidade e não apenas de forma linear. Para Vega-Pena:

“a natureza não é mais considerada como desordem, passividade, meio amorfó: ela é uma realidade complexa; por sua vez, o homem não constitui mais uma entidade fechada em relação a essa totalidade complexa, ele é um sistema aberto, relação de autonomia-dependência organizadora no seio de um ecossistema; por fim, a sociedade pertence a uma complexidade em tudo que é, simultaneamente, mais e menos que a soma das partes”<sup>7</sup>.

Assim, à luz das teorias da complexidade, buscar-se-á no percurso do presente trabalho, sempre que possível, um diálogo entre os diferentes ramos do saber principalmente nos âmbitos da sociologia, da economia e do direito<sup>8</sup>. Segundo esta lógica, para Alexandre Kiss:

<sup>5</sup> VELHO, Otávio. *Os novos sentidos da interdisciplinaridade*. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, Apr.2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-9313201000100009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-9313201000100009&lng=en&nrm=iso)>. access on 07 Sept. 2010.

<sup>6</sup> Edgar MORIN. *Da necessidade de um pensamento complexo*. In: Francisco Menezes Martins e Juremir Machado da Silva (org), *Para navegar no século XXI*. Porto Alegre: Sulina/Edipucrs. 2000.

<sup>7</sup> VEGA-PENA, Alfredo. *O despertar ecológico*. Garamond, 2009. P. 35.

<sup>8</sup> “Hoje em dia, a sociologia do meio ambiente procura incorporar mais variáveis científicas naturais, perspectivas e até paradigmas em seus métodos, teorias e literatura. O aumento do crescimento e do interesse em perspectivas multi e interdisciplinares também acrescentou em amplitude para o aprofundamento da sociologia do meio ambiente. Esta expansão fez da sociologia ambiental um emaranhado de disciplinas com bases crescentes na biologia, ecologia, ciência política, antropologia, psicologia, feminismo e outras. Apesar da aparência pós-moderna, a sociologia do meio ambiente ainda pretende ser a única linha de pensamento viável capaz de proporcionar uma perspectiva macro ou além (CATTON & DUNLAP, 1978 a; REDCLIFT &

Uma das principais características do direito do ambiente é a sua natureza necessariamente interdisciplinar. Os cientistas devem constatar o estado do ambiente e a sua deterioração, e propor meios para melhorar a situação. Estes resultados devem ser integrados no contexto geral da sociedade, sendo, pois necessário o contributo dos sociólogos e economistas. Cabe aos políticos tomar as decisões - caso necessário com a participação do público -, mas a escolha dos métodos de intervenção e a formulação das decisões pertencerão necessariamente aos juristas.<sup>9</sup>

Ainda no campo do Direito, importante notar que o Direito Ambiental, no qual se incluem os *direitos socioambientais*, não se esgotam em uma disciplina específica, mas perpassa pelas diversas disciplinas do direito. Como ensina Leme Machado<sup>10</sup>, trata-se de *tema transversal* porque não é um sistema fechado, mas um sistema formado por diversos outros que se comunicam, trazendo elementos para a sua formação. Isso decorre do fato do meio ambiente ser um todo globalizante que, por si só, alcança todos os ramos do direito, tais como o direito internacional, o direito constitucional, o direito penal, o direito administrativo, etc.

Aprofundando a questão da interdisciplinaridade, Enrique Leff explica que ela “implica assim um processo de inter-relação de processos, conhecimentos e práticas que transborda e transcende o campo da pesquisa e do ensino no que se refere estritamente às disciplinas científicas e a suas possíveis articulações”<sup>11</sup>.

Assim, o saber ambiental surge diante das complexidades dos problemas sociais e ambientais que vicejam, exigindo a articulação de diferentes conhecimentos, ultrapassando até mesmo os próprios objetos do conhecimento e a racionalidade das ciências<sup>12</sup>, e o saber

WOODGATE, 1997). In: MCREYNOLDS, Samuel A .. *Guia para o iniciante em sociologia do meio ambiente: definição, lista de jornais e bibliografia*. Ambient. soc., Campinas, n. 5, Dec. 1999 . Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-53X1999000200012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-53X1999000200012&lng=en&nrm=iso) . Acesso em 29/08/2010.

<sup>9</sup>KISS, Alexandre. *Direito Internacional do Ambiente*. Traduzido por Maria Gabriela de Bragança. Disponível em <http://siddamb.apambiente.pt/publico/documentoPublico.asp?documento=9211&versao=1> .Acesso em 27.10.10

<sup>10</sup> Segundo o autor, “o Direito Ambiental é um Direito sistematizador, que faz a articulação da legislação, da doutrina e da jurisprudência concernentes aos elementos que integram o ambiente. Procura evitar o isolamento dos temas ambientais e sua abordagem antagônica.”

<sup>11</sup> LEFF, E. *Complexidade, Interdisciplinaridade e Saber Ambiental*. In: PHILLIPI Junior, A.; TUCCI, C. E. M.; HOGAN, D. J.; NAVEGANTES, R. - *Interdisciplinaridade em ciências ambientais*. São Paulo: Signus, 2000. pp. 19-51. (Série textos básicos para a formação ambiental, 5).

<sup>12</sup> LEFF, Enrique. Racionalidade Ambiental. A reapropriação social da natureza. P. 279.

ambiental se forma por meio do diálogo, da conjunção de pessoas, como indivíduos ou comunidades, na interação de conhecimentos, da articulação de paradigmas científicos, abrangendo as diferenças e incorporando valores como diversidade cultural, sustentabilidade, equidade social e solidariedade transgeracional, sendo que a “racionalidade comunicativa, a democracia cognitiva e a socialização do saber ambiental” configuram fatores essenciais do paradigma da complexidade<sup>13</sup>, que se constrói social e culturalmente. O autor destaca a importância dos princípios da democracia e da sustentabilidade, na via da complexidade ambiental, em que os valores ecológicos passam a se sobrepor como condição de sobrevivência. O saber ambiental seria uma construção em que se desdobra nas estratégias discursivas de poder no âmbito da sustentabilidade, questionando a racionalidade predominante no mundo.

Leff então inaugura um novo paradigma de pensamento quando introduz a racionalidade ambiental em resposta e desconstrução do racionalismo positivista a partir da *outridão* e da diferença, “que permite desvelar os círculos perversos, os aprisionamentos e encadeamentos que amarram as categorias do pensamento e os conceitos científicos ao núcleo da racionalidade de suas estratégias de dominação da natureza e da cultura”<sup>14</sup>.

No entanto, para o autor, o saber ambiental não se confunde com o pensamento da complexidade, que sistematiza, homogeneíza e totaliza, tendo em vista substituir a fragmentação do saber; é, sobretudo, um enfrentamento das estratégias de dissolução de diferenças<sup>15</sup>. A complexidade ambiental, por sua vez, “é o espaço onde se encontram e enlaçam a complexidade do real e do conhecimento, do ser e do saber, do tempo e das identidades”, é também, “o entrelaçamento da ordem física, biológica e cultural; a hibridação entre a economia, a tecnologia, a vida e o simbólico”<sup>16</sup>.

Enfim, diante do exposto, este trabalho empreende uma tentativa de interação entre os diversos ramos do conhecimento sem, no entanto, ignorar as particularidades de cada

<sup>13</sup> Segundo Leff, ““A complexidade se produz no entrecruzamento de saberes e se arraiga em novas identidades. No princípio deste saber não existe um conhecimento último nem um saber privilegiado. A complexidade ambiental vai se construindo na dialética de posições sociais antagônicas, mas também no enlaçamento de reflexões coletivas, de valores comuns e ações solidárias ante a reapropriação da natureza”. LEFF, A complexidade ambiental, p. 8.

<sup>14</sup> LEFF, Enrique. Racionalidade ambiental. *A reapropriação social da natureza*, p 18.

<sup>15</sup> *Idem, ibidem*, p. 294.

<sup>16</sup> *Idem*

um, ou simplesmente justapô-los e reduzi-los a meros componentes de um todo disfarçado de complexo e globalizante.

## 1.2 Globalização e meio ambiente

O meio ambiente é um tema que deve ser analisado sob a perspectiva global, uma vez que seu tratamento repercute diretamente em todos os processos da vida humana. A globalização é um fenômeno de múltiplas definições e compreende interpretações de todo tipo, muitas vezes até discrepantes, pois se trata de uma realidade complexa. É por isso que todas as áreas do conhecimento as a analisam, de acordo com a sua perspectiva, dando o enfoque que lhes interessam, mas sua definição mais conhecida é a dada em termos econômicos.

Assiste-se, desde a época das grandes navegações – do mercantilismo –, um aumento constante e progressivo de trocas comerciais entre as nações. A intensificação destas relações foi acompanhada pela evolução dos meios de comunicação, que aceleraram a transmissão de notícias e informações; e o aprofundamento dessa interação entre as nações e suas diferentes culturas e línguas, levou a uma onda de homogeneização de padrões de consumo e, em alguma medida, até de padrões de cultura.

Houve, igualmente, a impressão de que o mundo ficou “pequeno”, que as distâncias se encurtaram e que o tempo mudou de ritmo. O fluxo de ideias, dados, conhecimentos, bens, serviços e valores, criou novos modos de convivência e a necessidade de uma nova regulação jurídica para acompanhar a realidade. O Direito passa a enfrentar o desafio de não se perder no tempo e no espaço do real, de estar atento à dinâmica dos eventos e ocorrências do mundo, em constante e acelerado processo de transformações sociais, políticas e econômicas. Em outras palavras, “a globalização provocou a desconcentração, a descentralização e a fragmentação do poder”<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. 1<sup>a</sup> ed. 4<sup>a</sup> tiragem. São Paulo: Malheiros, 2004. p.7.

A ‘globalização’ não é um produto final, mas uma série de fenômenos que se articulam e se desenvolvem em ampla difusão. Octavio Ianni a explicita como um *processo histórico-social, econômico, político e cultural*<sup>18</sup> em contínua expansão.

Antes havia repulsa estatal às intervenções externas no âmbito nacional. Depois, os Estados que protegiam suas economias tiveram que se adaptar em face das pressões exercidas pela economia mundial<sup>19</sup>, e os Estados passam a ter o seu desenvolvimento interno influenciado pelas forças do capitalismo econômico mundial. Ressalta Octavio Ianni que o movimento socialista contribuiu para realização de grandes avanços sociais nos países capitalistas, que só tendem a produzir desigualdades sociais e econômicas.

Alguns autores, particularmente Fukuyama, entendem que o fim do socialismo implicou no que eles denominam de fim da história, já que o capitalismo havia triunfado e não haveria mais nenhuma grande mudança histórica. Ocorre, porém, que ao término de um período de disputas entre o socialismo e o capitalismo, a prevalência desta em detrimento daquela não gerou o fim das lutas sociais, pois as tensões, as contradições e os paradoxos nunca deixaram de existir. Nesses termos, Habermas reconhece a presença constante de outros fatores a serem enfrentados pelo capitalismo. Para o autor,

[...] a insensibilidade do sistema econômico de mercado em relação aos seus custos externos sobre o meio ambiente social e natural não enxerga que se trata de uma via de crescimento econômico em crise, com as conhecidas disparidades e marginalizações no plano interno, com os atrasos e involuções econômicas, ou seja, com as condições bárbaras de vida, com as expropriações culturais e catástrofes de fome no Terceiro Mundo, e não menos com os riscos de alcance mundial de uma intensa utilização de natureza<sup>20</sup>.

Para Octavio Ianni, as sociedades nacionais se transformaram ao mesmo tempo em que se forma a sociedade global, onde agora se encontram as “relações, os processos e as estruturas de dominação e apropriação, antagonismo e integração” de maneira mais acentuada<sup>21</sup>. Diz o autor, “a própria sociedade nacional somente pode ser vista no horizonte aberto pela formação da sociedade global”, o que torna da maior importância a análise da situação político socioambiental no Brasil em decorrência da atuação da sociedade mundial.

<sup>18</sup>IANNI, Octavio. *A sociedade global*. 10a.ed.Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 22

<sup>19</sup>*Idem, ibidem.* p. 23.

<sup>20</sup>HABERMAS, Jurgen.Que significa socialismo hoje?. *Apud IANNI, Octávio. A sociedade global*. p. 31.

<sup>21</sup>IANNI, Octavio. *A sociedade global*.10<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 171.

A história do capitalismo se desenvolveu com o processo da globalização, eis que aprofundou as desigualdades sociais e econômicas ao passo que trouxe novas conquistas e realizações sociais, assentada na reprodução ampliada do capital. E a natureza, por seu turno, passa a ser historicizada como um patrimônio universal, conforme já preconizado pelo sociólogo Milton Santos.

Vale ressaltar, entretanto, que a ‘globalização’ também trouxe inúmeras contribuições no campo da inovação tecnológica e científica, por exemplo, com a descoberta de substâncias que tratam doenças antes incuráveis. Porém, em última análise, nem todos tiveram acesso a esse benefício, que tende a se restringir a uma rica minoria.

Em suma, é possível afirmar que a ‘globalização’ foi ao mesmo tempo ampla e restrita. Amplia devido as enormes conquistas sociais, políticas e econômicas; e restrita, porque não é um fenômeno acabado e, substancialmente, por não ter logrado atingir a todos do mesmo modo e intensidade.

Mais fundamental é que o processo de globalização impulsionou o domínio do homem sobre o meio ambiente. Cada vez mais o homem passa a subjugar a natureza à sua conveniência. Ao se considerar superior aos demais seres vivos, passou a aproveitá-la em ritmo acelerado em função de sua ânsia de lucro e apossamento de bens materiais. É daí que surge o ambientalismo questionando esta realidade, de consumo exacerbado, trazendo fundamentos para um novo paradigma de desenvolvimento, em harmonia com o meio ambiente. Guido Soares enfatiza o quanto o fenômeno da globalização transforma a regulamentação do meio ambiente e exige uma espécie de ‘mundialização de normas’ a respeito<sup>22</sup>.

Boaventura de Sousa Santos considera dois caminhos que podem rumar o problema ambiental. De uma via, pode resultar numa guerra entre o Norte e o Sul; por outra, pode ser a locomotiva para a formação de uma união global entre os países e de uma profícua solidariedade entre gerações presentes e futuras<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 140.

<sup>23</sup> “De todos os problemas enfrentados pelo sistema mundial, a degradação ambiental é talvez o mais intrinsecamente transnacional e, portanto, aquele que, consoante o modo como for enfrentado, tanto pode redundar num conflito global entre o Norte e o Sul, como pode ser a plataforma para um exercício de solidariedade transnacional e intergeracional”. (Santos, Boaventura de Sousa. *Pela Mão de Alice. O Social e o Político na Pós-Modernidade*, p. 256).

A sociedade internacional percebeu que a globalização assentada em um modelo de crescimento econômico ilimitado trazia sérios riscos à integridade ambiental. Por isso, a própria globalização, através dos debates internacionais, permitiu a criação de um novo paradigma, com a inserção da sustentabilidade no desenvolvimento. Consequentemente, a conciliação entre o desenvolvimento e a proteção ao meio ambiente torna-se uma necessidade patente, e esta relação se transformou, hoje, em um dos maiores desafios das políticas socioambientais.

Exemplo disso é o que prevê a Declaração da Conferência de Copenhague sobre o desenvolvimento social:

A globalização — consequência do crescimento da mobilidade humana, do aperfeiçoamento das comunicações e do gigantesco aumento do fluxo de comércio e capital e das evoluções tecnológicas — abre novas oportunidades para o crescimento e desenvolvimento sustentados da economia mundial, particularmente nos países em desenvolvimento. Ela não só permite que os países compartilhem experiências e aprendam com as conquistas e dificuldades alheias, mas também promove o cruzamento de ideais, valores e aspirações culturais. Ao mesmo tempo, os rápidos processos de mudança e ajuste vêm acompanhados do agravamento da pobreza, do desemprego e da desintegração social.<sup>24</sup>

Finalmente, analisando internamente, em uma visão ampla e singular, Leonardo Boff considera que a globalização passou a ser um grande avanço para o Brasil, ao afirmar que, diante de suas características peculiares – sua abundância de recursos naturais, seu povo criativo, de origem multiétnica, e marcado por profundas desigualdades sociais –, a nação se torna uma figura importante no cenário internacional.

Todo o patrimônio cultural, com sua diversidade, sua criatividade, seu bom humor, sua mística e seu aspecto lúdico, associado ao patrimônio natural, à biodiversidade, à alegria das águas e das florestas, à fauna e a tanas histórias que disso discorrem e que povoam o imaginário popular brasileiro, esse mosaico final que caracteriza a nossa formação, constitui-se em material precioso para que o nosso país, liderado por uma ampla elite brasileira democrática, ética e transparente, apresente ao consórcio das nações uma contribuição inestimável para uma globalização diferente<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração e Programa de Ação de Copenhague. Nova Iorque: Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, Organização das Nações Unidas, 1995. parágrafo 14.

<sup>25</sup> BOFF, Leonardo. *A contribuição do Brasil*. In: VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (orgs.). *O desafio da sustentabilidade – Um debate socioambiental no Brasil*. 1ªed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008. p. 25-26.

### 1.3 A questão social e os movimentos socioambientalistas

Segundo Iamamoto, a questão social refere-se ao “conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado”<sup>26</sup>. Seguindo esta lógica, a questão social tem por conteúdo as consequências da desigualdade social gerada pela condição hipossuficiente dos trabalhadores frente ao capital. De acordo com o professor Marcio Henrique Pereira Ponzilacqua, há divergência entre os autores quanto aos limites da ‘questão social’. Alguns empregam a expressão no plural – ‘questões sociais’ –, outros, no singular, mas decerto está vinculada às consequências avassaladoras do modelo capitalista de desenvolvimento da sociedade. A essência da questão social tem origem no inevitável antagonismo de interesses entre capital e trabalho.

A dominação do capital tem produzido muitos problemas sociais, como a pobreza, a fome, a falta de moradia e saúde, e inúmeros outros que motivaram o uso da expressão ‘questões sociais’. Todavia, todas estas mazelas sociais devem ser compreendidas como dimensões da ‘questão social’, ou seja, desdobramentos do problema maior, que é a situação socioeconômica heterogênea da sociedade<sup>27</sup>, conforme entendimento de Ponzilacqua. Em suas palavras, “não há âmbito social que, direta ou indiretamente, não se refiram aos meios de produção e a manutenção/reprodução do sistema econômico”<sup>28</sup>. Destarte, todos os problemas sociais estão contidos em uma causa maior e, consequentemente, a ‘questão social’ é a mesma, ou seja, há apenas uma, e o que existe no plural são as suas diversas extensões enredadas em um mesmo eixo.

Em resumo, o professor interpreta a ‘questão social’ como manifestação das contestações da classe desfavorecida no *interior* do processo de industrialização, bem como

<sup>26</sup> IAMAMOTO, Marilda Villela. A Questão Social no capitalismo. In: Temporalis/ABEPSS. Ano 2, n.3 (jan./jun. 2001). Brasília: ABEPSS, Graflne, 2001, p. 10. *Apud ESCURRA, María Fernanda. Sobrevivendo do Lixo: População Excedente, Trabalho e Pobreza. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo2.pdf>.*

<sup>27</sup> PEREIRA, Márcio Henrique. As ONGs como mediação político-jurídica nas questões socioambientais ante o processo emancipatório das comunidades. Tese de doutorado, Universidade de Brasília, 2007. p. 25

<sup>28</sup> *Idem, ibidem*, p. 27.

*o despertar da consciência coletiva quanto à exigência de atitudes e decisões dos governantes.*

Em uma abordagem mais atual, verifica-se que a questão social, ligada a estrutura do sistema vigente capitalista como já explanado, é intrinsecamente relacionada com a questão ambiental, que também tem seus problemas associados a fatores socioeconômicos, o que se transforma numa verdadeira questão socioambiental.

Com o advento da Revolução Industrial, no século XVIII, ocasionada pelo desenvolvimento de novas fontes de energia, tais como o petróleo e a eletricidade, bem como o crescimento demográfico da população mundial, o meio ambiente tornou-se vulnerável com tamanha e intensa utilização de seus recursos e liberação de poluentes.

O crescimento demográfico<sup>29</sup> demandou mais alimentos e, consequentemente, mais produção agrícola, desgastando o solo e consumindo grandes volumes de recursos hídricos, em curto espaço de tempo, sem permitir a reposição natural em tal ritmo. Como explica Habermas:

O mecanismo estabelecido de crescimento é forçosamente um aumento tanto na população quanto na produção na escala mundial. As necessidades econômicas de uma população crescente e da exploração produtiva crescente da natureza defrontam-se com duas importantes limitações materiais: de um lado, o abastecimento de recursos finitos – a área de terras cultiváveis e inabitáveis, água fresca, alimentos e matérias-primas não regeneráveis (minerais, combustíveis, etc.); por outro lado, a capacidade de sistemas econômicos insubstituíveis para absorver os poluentes tais como sub-produtos radioativos, dióxido de carbono, ou desejos caloríferos<sup>30</sup>.

Os avanços tecnológicos, por sua vez, atraíram pesados investimentos, fortalecendo o sistema econômico capitalista, com a concentração cada vez maior do capital industrial e a aceleração da produção, o que deu início a chamada economia de escala. Com efeito, a industrialização promoveu a ampliação da sociedade de consumo diante da grande massa de trabalhadores assalariados que se formava naquela época e que sustentava todo o sistema de produção capitalista.

<sup>29</sup> Na Declaração do Meio Ambiente Humano, em seu item 5, produzida em Estocolmo há anotação deste problema ao meio ambiente: “O crescimento natural da população coloca continuamente, problemas relativos à preservação do meio ambiente, e devem-se adotar as normas e medidas apropriadas para enfrentar estes problemas”.

<sup>30</sup> HABERMAS, Juergen. *A crise de legitimação no capitalismo tardio*. 2<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002. P. 58.

Não subsistia a consciência de que o meio ambiente não estava em condições de se regenerar, em tal ritmo acelerado, repondo os recursos tão logo que recolhidos e consumidos. Isto refletia a teoria de Thomas Malthus, para o qual a população mundial crescia em progressão geométrica, ao passo que os alimentos eram produzidos em progressão aritmética – teoria que recebeu inúmeras críticas de Marx –. Ou seja, segundo Malthus, em pouco tempo, grande parte da população mundial estaria privada de alimentos<sup>31</sup> e a mercê da fome e da miséria, caso continuasse os altos níveis de crescimento populacional.

Todavia, publicações de obras, revistas e ensaios pessimistas em relação ao meio ambiente, na década de 70, promoveram o recrudescimento da opinião pública internacional, com destacadas obras como as de Rachel Carson, *Silent Spring* (1962), e de Garret Hardin, *The Tragedy of Commons* (1968)<sup>32</sup>, que contribuíram e ampliaram a atenção ao meio ambiente.

Nos dias atuais, muitos afirmam que contribuição significativa para a conscientização mundial foi a de Al Gore, que depois que perdeu as eleições presidenciais para George W. Bush, passou a se dedicar exclusivamente às questões ambientais globais. Ele lançou as obras ‘Nossa Escolha’ e uma ‘Uma verdade inconveniente’, que se transformou em documentário e um grande marco nos debates ambientais.

Não obstante, em linhas gerais, até algumas décadas atrás, mais precisamente finais dos anos 70, a proteção do meio ambiente não estava entre as maiores preocupações dos Estados e da sociedade. O mundo caminhava em busca do crescimento econômico, e o que se almejava acima de tudo era a forma mais eficiente de se apropriar dos recursos da natureza e obter lucro. É segundo este raciocínio que o setor produtivo se opunha, desde o início, ao fortalecimento da legislação ambiental. Porém, este comportamento sofreu mudanças com a crescente pressão exercida pelas mobilizações ambientais, que incitaram muitas indústrias a incorporarem valores ambientais pelos quais resistiam. Outras, porém, optaram em batalhar para amenizar os efeitos das legislações ambientais através de organizações e pressões políticas em que se camuflaram.

<sup>31</sup> Também, tratando da expansão demográfica, destaca-se a obra de Paul Ehlich, “The population bomb”.

<sup>32</sup> SILVA, Solange Teles da. *O direito ambiental internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 12 e LAGO, André Aranha Corrêa do. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília, Funag, 2006, p. 28.

Notabilizou-se que esta busca pelo crescimento<sup>33</sup> a qualquer custo não podia continuar a despeito da degradação ambiental, até porque os ganhos econômicos não traduziam necessariamente em qualidade de vida. Diante da ocorrência de grandes catástrofes e graves acidentes ecológicos, além das previsões nada otimistas dos cientistas ambientalistas, emergiram as preocupações voltadas ao meio ambiente.

Entretanto, não era suficiente o Estado intervir depois da tragédia, a fim de reparar o dano, tampouco bastava compensar as vítimas e condenar os responsáveis<sup>34</sup>.

Desastres ambientais de grandes proporções causados pela atividade humana têm sido cada vez mais frequentes e sucessivos. O acidente nuclear em Chernobyl em 1986 não é apenas um símbolo, mas o começo de ininterruptas ocorrências que desafiam a capacidade do homem de produzir tecnologias de prevenção. Exemplo mais recente desta continuidade é a explosão da plataforma de petróleo no Golfo do México em abril de 2010, que foi considerada o pior desastre ambiental da história norte-americana. O impacto do derramamento de óleo nas águas gerou incalculáveis prejuízos à biodiversidade marinha, o que demonstra, pela própria natureza do ser humano, a falibilidade de suas criações tecnológicas.

Foi neste quadro de desequilíbrio natural causado pela ação humana que o direito ambiental se consolida, superando a ideia de que o planeta seria dotado de absoluta capacidade de resiliência, ou seja, a capacidade de se auto reproduzir.<sup>35</sup>

Em suma, diversos são os fatores que colaboraram para a consolidação do direito ambiental, dentre os quais Varella destaca:

---

as taxas de aumento elevadas da população mundial, consequência da melhoria das condições sanitárias; o desenvolvimento das ciências médicas, depois da

<sup>33</sup> Por outro lado, assinala Habermas, que “as sociedades capitalistas não podem seguir imperativos de limitação de crescimento sem abandonar seu princípio de organização; uma transferência do crescimento natural, não planejado, para o crescimento qualitativo, requereria que a produção fosse planejada em termos de valores de uso. O desenvolvimento das forças produtivas não pode entretanto, ser desacoplado da produção de valores de troca sem violar a lógica do sistema”. HABERMAS, Juergen. *A crise de legitimação no capitalismo tardio*. 2<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Templo Brasileiro, 2002. p. 59.

<sup>34</sup> ARAGÃO, Alexandra. ARAGÃO, Alexandra. *Direito Constitucional do Ambiente da União Européia*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. Saraiva, 2010. p. 36.

<sup>35</sup> BARRAL, Welber; FERREIRA, Gustavo Assed. *Direito ambiental e desenvolvimento*. In: BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio (orgs.). *Direito ambiental e desenvolvimento*. Florianópolis: Boiteux, 2006, p. 14.

Segunda Guerra Mundial; a utilização maciça de recursos ambientais, em decorrência da destruição de vários ecossistemas em muitos lugares do mundo, mas principalmente nos países do Norte; os primeiros grandes acidentes com efeitos imediatos, como a destruição em massa de certos ambientes; a chegada do homem à Lua, quando a humanidade pôde ver a Terra como uma estrutura frágil, a partir de um ponto de observação exterior, as modalidades de simulação de impacto, que deram uma visão catastrófica do futuro da humanidade, anunciando o esgotamento de certos recursos biológicos e energéticos para o fim do século ou para um futuro próximo, dentre outros.<sup>36</sup>

## 1.4 A sociologia do meio ambiente

Pode-se afirmar também que, ante aos acontecimentos verificados nos últimos séculos, as teorias sociais passaram por transformações teóricas e passaram a incorporar na contemporaneidade assuntos ecológicos em suas discussões. A análise sociológica do meio ambiente remonta desde quando Marx, Weber e Durkheim começam a discutir o processo das relações sociais e o relacionamento do homem com o meio ambiente natural<sup>37</sup>.

Karl Marx, fundador do materialismo histórico, entende que a estrutura do desenvolvimento da sociedade é determinada sobremaneira pelo fator econômico, sendo que o homem, para se satisfazer, investe sobre a natureza, criando relações técnicas de produção<sup>38</sup>. Ou seja, os modos de produção articulam o meio ambiente, convertendo-o em objetos de trabalho e em produtos que possam ser convertidos em valor e mais-valia<sup>39</sup>. Por outro lado, Marx simplesmente ignorou as consequências ambientais do avanço das forças de produção sobre o capitalismo<sup>40</sup> e não aceitava a teoria evolucionista preconizada por Darwin, apesar de ter recebido influências deste autor em seus escritos.

Para Max Weber, por seu turno, o objeto da sociologia está na ação social, voltado para a significação subjetiva que o homem atribui a suas condutas. Em sua obra “A ética

<sup>36</sup> VARELLA, Marcelo Dias. *Direito Econômico Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 23.

<sup>37</sup> MCREYNOLDS, Samuel A .. Guia para o iniciante em sociologia do meio ambiente: definição, lista de jornais e bibliografia. *Ambient. soc.*, Campinas, n. 5, Dec. 1999 . Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-753X1999000200012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X1999000200012&lng=en&nrm=iso)> . Acesso em 29/08/2010

<sup>38</sup> LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Sociologia Geral*. 7<sup>a</sup>ed. São Paulo: Atlas, 2008. P. 47.

<sup>39</sup> LEFF, Enrique. Racionalidade Ambiental. A reapropriação social da natureza. P. 51

<sup>40</sup> BUTTEL, Frederick H. A sociologia e o meio ambiente: um caminho tortuoso rumo à ecologia humana. In: Perspectivas, São Paulo, 15: 69-64, 1992.

protestante e o espírito do capitalismo”, Weber diz que não é apenas o aspecto econômico que motivou o surgimento do capitalismo, haja vista a existência de um outro fator determinante, como explica Lakatos e Marconi, que é a “aceitação de ideias e valores favoráveis a essa transformação”<sup>41</sup>. Assim, o autor contribui para distanciar as ciências sociais da natureza, na medida em que focaliza o âmbito interno dos indivíduos. E da mesma forma que Marx, rejeitava a concepção de que havia uma seleção natural sobre os indivíduos.

Já segundo Durkhein, para quem os objetos da sociologia são os ‘fatos sociais’ – caracterizados pela generalidade, exterioridade e coercitividade – a sociedade é regida por processos exclusivamente sociais, independentemente dos fatores biológicos do meio circundante e da integração da sociedade com o mundo natural. Buscava-se, deste modo, fugir do determinismo biológico, das analogias às teorias evolucionistas de Darwin e de Herbert Spencer, para quem a sociedade era como um organismo vivo, tal qual pensava Augusto Comte. Mas ao contrário de Comte, que considerava o progresso como a produtora das mudanças sociais, Spencer dedicava-se aos processos de adaptação da sociedade ao meio ambiente. Durkhein, evitando qualquer tipo de consideração de cunho biológico, buscou explicar a passagem da solidariedade mecânica para a orgânica conforme se amplia a complexidade das sociedades, as diferenciações sociais e a interdependência dos indivíduos. Assim, a solidariedade mecânica seria formada pela reunião por semelhança de indivíduos, ao passo que a orgânica, constituiria uma nova forma da sociedade, baseada na diferença e na mútua dependência dos indivíduos<sup>42</sup>.

Do exposto, nota-se que “a teoria sociológica moderna se desenvolve a partir de um tabu implícito da incorporação das variáveis ecológicas às suas análises”<sup>43</sup>. Vê-se, então, que a abordagem dos autores ainda era superficial quanto aos impactos ambientais do crescimento econômico e tecnológico, pois predominava a concepção positiva do progresso científico e material que se realizava no século XIX. Como assinala Giddens,

<sup>41</sup> LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Op. cit.* p. 55.

<sup>42</sup> *Idem, ibidem.* p. 49.

<sup>43</sup> BUTTEL, Frederick H. *op. cit.* p. 71.

“não se chegou a prever que o desenvolvimento das ‘forças de produção’ teria um potencial destrutivo de larga escala em relação ao meio ambiente natural<sup>44</sup>”.

Assim, a investigação da problemática ambiental pelo pensamento clássico ainda não era tão evidente. Havia a preocupação de separar um objeto para a sociologia, e para tal, muitos autores conceberam a sociedade isolada de seu meio natural, tratando-se exclusivamente das relações sociais, e o objetivo era justamente evitar reducionismos de causa e efeito das ciências naturais.

A centralização da questão socioambiental no campo das ciências sociais só passou a ganhar nitidez, em contrapartida à abordagem tangencial dos sociólogos clássicos, após meados do século XX, quando as degradações ambientais se avolumaram e as repercussões sociais se alastraram com rapidez. A sociologia do meio ambiente tornou a se desenvolver com bastante fervor notadamente nos Estados Unidos, onde se destacaram pensadores como Catton, Dunlap, Schnaiberg e Buttel.

Para Buttel, o que há em verdade é uma dualidade imanente a existência humana: o indivíduo como um “fio na trama da vida da grande biosfera” e o ser humano como “criador de ‘ambientes’ singulares e socialmente distintos”. A sociologia ambiental moderna, neste sentido,

tem sido de recuperar e revelar a materialidade da estrutura e vida social, e o faz de maneira a produzir entendimentos relevantes de modo a resolver problemas ambientais. Esta definição reconhece ao mesmo tempo a centralização da verdadeira natureza física do meio ambiente e o papel representado pelas construções sociais da natureza<sup>45</sup>.

Desta forma, o autor enfatiza a inter-relação do homem e meio ambiente por meio do papel recíproco da vida social e da natureza. Ou seja, a sociologia do meio ambiente deve compreender esta interação tanto no sentido dos efeitos da sociedade sobre o meio ambiente como vice-versa porque o homem é ao mesmo tempo natureza e cultura, em que

<sup>44</sup> GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. Traduzido por Raul Fiker. São Paulo: EDUNESP, 1991.

<sup>45</sup> In: MCREYNOLDS, Samuel A .. Guia para o iniciante em sociologia do meio ambiente: definição, lista de jornais e bibliografia. Ambient. soc., Campinas, n. 5, Dec. 1999 . Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-753X1999000200012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X1999000200012&lng=en&nrm=iso)> . Acesso em 29/08/2010

faz parte dos processos biológicos do mundo e também é criador de ambientes sociais singulares<sup>46</sup>.

## 1.5 A expressão meio ambiente

Ante a amplitude de componentes naturais, bióticos ou abióticos, e culturais que o envolvem em constante transformação, não é tarefa fácil conceituar o ‘meio ambiente’ de maneira precisa. José Afonso da Silva sustenta que é “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em *todas as suas formas*”<sup>47</sup> (*grifo nosso*).

Em função da abrangência totalizadora, a análise do meio ambiente exige uma visão holística, e protegê-lo consiste em tratá-la de maneira integral e sistemática, ou seja, “garantir um sistema ecológico integrado protegendo as partes a partir do todo”<sup>48</sup>. Em decorrência, a expressão ‘meio ambiente’ empregada neste trabalho tem múltiplas acepções, ora compreendida como o espaço habitado pelo homem, isto é, o local habitado e transformado pela civilização, ora como ambiente em seu estado natural.

Em contrapartida, ante aos avanços tecnológicos, o homem logrou alcançar praticamente todas as partes do planeta, e transformou tudo aquilo que seria natural com a utilização de suas técnicas, como mostra Milton Santos, ao enfatizar que o chamado meio ecológico não se trata mais da natureza selvagem como se entendia antes.

A expressão meio ecológico não tem a mesma significação dada à *natureza selvagem* ou *natureza cósmica*, como às vezes se tende a admitir. O meio ecológico já é *meio modificado* e cada vez mais é *meio técnico*. Dessa forma, o que em realidade se dá é um acréscimo ao meio de novas obras dos homens, a criação de um novo meio a partir daquele que já existia: o que se costuma chamar de “natureza primeira” para contrapor à “natureza segunda” já é *segunda natureza*. A natureza primeira como sinônimo de “natureza natural”, só existiu até o momento imediatamente anterior àquele em que o homem se transformou em homem social. A partir desse momento, tudo o que consideramos como natureza primeira já foi transformado. Esse processo de transformação, contínuo e

<sup>46</sup> LIMA, Gustavo F. da Costa ; PORTILHO, Fátima. *Sociologia ambiental: formação, dilemas e perspectivas*. Disponível em: [www.uff.br/lacta/publicacoes/fatima1.htm](http://www.uff.br/lacta/publicacoes/fatima1.htm) . Acesso em 02/11/2010.

<sup>47</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 18.

<sup>48</sup> GUERRA, Sidney. *Direito internacional ambiental*, p. 29.

progressivo, constitui uma mudança qualitativa fundamental nos dias atuais. E na medida em que o trabalho humano tem por base a ciência e a técnica, tornou-se por isso mesmo a historicização da tecnologia<sup>49</sup>.

Assim, não existe mais separação absoluta entre aquilo que foi transformado pela ação humana e aquilo que foi intocado por este, o que mostra tamanha capacidade do homem de modificar a sua natureza circundante. O objeto ‘meio ambiente’ deste trabalho, portanto, reporta-se tanto ao meio ambiente natural como o cultural.<sup>50</sup>

Sob o ponto de vista jurídico, a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente conceitua o ‘meio ambiente’ como “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” (art. 3º, I. Portaria 3.816/2002). O mesmo dispositivo, no art. 2º, inciso II, trata o meio ambiente como um “patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo”, o que mostra que o valor da proteção ambiental transcende os interesses individuais.

A terminologia ‘meio ambiente’ foi muito criticada por ser redundante, visto que as duas palavras que a formam trazem noções bastante semelhantes, sendo hoje, porém, pacífica e generalizada a sua utilização. O mestre Paulo Affonso Leme Machado, no entanto, prefere o uso exclusivo da palavra “ambiente”, mas reconhece que deve ser respeitada a expressão “meio ambiente”, o qual está inserido na própria Constituição Federal. Entendemos que esta última deve prevalecer, não só porque é consagrada a sua utilização, mas também porque nenhuma das duas palavras, “meio” e “ambiente”, isoladamente traz tão completo e rico sentido quanto quando unidas. Contudo, para o presente estudo, por questões de economicidade, serão utilizadas diversas expressões como sinônimas ao meio ambiente.

<sup>49</sup> SANTOS, Milton. *Espaço e método*. Coleção Milton Santos. 5ª ed. São Paulo: EDUSP, 2008. p. 19.

<sup>50</sup> Em contraposição, Wagner Ribeiro entende que deve haver separação entre o meio ambiente natural e o meio ambiente produzido pelas relações sociais.

## 1.6 Notas sobre os direitos socioambientais

O exame dos direitos socioambientais exige contornos maiores que o próprio direito ambiental e resulta de uma releitura dos direitos consagrados no direito interno brasileiro que estão em processo de implementação, tais como os direitos indígenas e os agrários. A denominação ‘socioambiental’ não é a simples soma ou ajuntamento das vertentes ‘social’ e ‘ambiental’, é, entremes, a formação de uma nova acepção, uma estrutura complexa e dinâmica que envolve diferentes elementos.

É de destacar que quando falamos em direitos socioambientais não estamos a priori falando de um novo direito, mas revelando uma nova face de alguns direitos já consagrados na Constituição dando-lhes uma leitura integrada, complementar e porque não dizer sinergética. O caráter socioambiental é dado pela composição, mais do que mera complementação, entre os direitos sociais, culturais e ambientais. Trata-se da lente que percebe mais que a intersecção, a relação intrínseca entre a proteção e a valorização dos bens culturais, materiais e imateriais, assim como dos direitos sociais, e dos diferentes ambientes que os obrigam e permitem a reprodução física e cultural dos povos.<sup>51</sup>

Consequentemente, a afirmação dos direitos socioambientais implica muito mais do que a concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no artigo 225 da Constituição Federal. Cinge, outrossim, o exercício dos direitos fundamentais apoiados na dignidade humana; a construção de uma sociedade mais justa e solidária; a função social da propriedade urbana e rural; a conservação das florestas e do Cerrado; os direitos dos indígenas, dos agricultores familiares e das populações ribeirinhas; a livre manifestação de pensamento; a valorização da cultura brasileira; dentre muitos outros componentes que se fundem e integram a amplitude dos direitos socioambientais, que tem como pressupostos o efetivo exercício da democracia participativa e da cidadania.

O liame invisível existente entre diversos temas exige uma nova abordagem acadêmica. O nível do crescimento demográfico, do emprego, da saúde e da educação; o estado da biodiversidade, da segurança alimentar, do desenvolvimento ambientalmente

<sup>51</sup> ROCHA, Ana Flávia. *A defesa dos direitos socioambientais no Judiciário*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003. p. 9.

responsável de tecnologias e energias limpas; e a situação dos aglomerados urbanos, todos estão irremediavelmente unidos pela busca da sobrevivência humana, da justiça social e da paz mundial<sup>52</sup>, o que justifica a análise sistemática e multifacetada do meio ambiente.

Assim, a natureza não é apenas fruto da evolução biológica, é, em verdade, resultado de intensas relações, interdependências, e retroalimentações conduzidas pela humanidade. Como disse Philippe Le Prestre certa vez: o “meio ambiente é mais do que a natureza. É também uma apreensão do mundo, um produto cultural e um campo de ação econômica, política e social”.

---

<sup>52</sup> Isto pode ser melhor visualizado com o seguinte trecho: “O vínculo entre pressões ambientais, pobreza e segurança é afetado por vários fatores, como políticas desenvolvimentistas inadequadas, tendências negativas na economia internacional, desigualdades nas sociedades multiracionais e multiétnicas e pressões decorrentes do crescimento demográfico”. (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, p. 325).



## 2. A FORMAÇÃO DA ORDEM INTERNACIONAL AMBIENTAL E A INSERÇÃO BRASILEIRA: NOÇÕES INTRODUTÓRIAS

*“Não há passageiros a bordo da nave espacial Terra, todos fazemos parte da tripulação”.*

(Marshall Mac Luhan)

As relações internacionais ocupam lugar de destaque na atualidade em virtude da globalização. A crise econômica americana que emergiu em 2008, por exemplo, trouxe repercussões na economia brasileira e demonstra que as transformações da realidade do país estão profundamente ligadas aos acontecimentos externos às nossas fronteiras, o que torna a criação de mecanismos internacionais de regulação de vital importância. Além da questão econômica, as relações internacionais hoje atuam no esforço de incentivar e convencer os Estados a proteger a natureza do planeta, que vem de um processo de longas negociações em Conferências, responsáveis pela construção da Ordem Internacional Ambiental. Nesta direção, segundo Leroy:

“A criação de condições favoráveis à sustentabilidade democrática exige profundas mudanças no plano global das relações internacionais. A liberalização comercial é incompatível com os objetivos da sustentabilidade democrática. Constitui-se em instrumento poderoso de aprofundamento das desigualdades, no plano interno e internacional. Os fluxos financeiros, por sua vez, movimentam hoje quantias muito superiores às correspondentes à economia real, na qual ocorre a comercialização de produtos e serviços. Têm tamanho poder de concentrar a riqueza que qualquer medida restrita à regulamentação do comércio internacional se revelaria insuficiente. A sustentabilidade exige, por isso, ampla regulamentação nacional e internacional, que imponha regras a essas atividades, levando em conta os objetivos de caráter social e ambiental”<sup>53</sup>.

Portanto, analisar-se-á a seguir o processo de desenvolvimento da questão ambiental no plano internacional, os seus instrumentos normativos e suas consequências nas políticas socioambientais brasileiras.

---

<sup>53</sup> P; LEROY, Jean-Pierre et atl. 101.

## 2.1 Política internacional e meio ambiente

Le Prestre se utiliza do trabalho de Garret Hardin para explicar o peso da política na questão ambiental. A obra representa uma antítese do ponto de vista de Adam Smith, para quem o mercado era capaz de oferecer a felicidade individual e o acúmulo riqueza. A Tragédia dos Comuns trata de uma narração alegórica a respeito do comportamento intuitivo dos produtores de gado que dividem o mesmo pasto. É natural que cada produtor, pensando em seu benefício, resolva acrescentar mais um gado seu no mesmo lugar a custo dos demais. Logo, a lógica consta que todos os produtores pensem da mesma maneira e acabem prejudicando uns aos outros, já que o pasto é um recurso limitado.

O pasto, por seu turno, seria um bem concorrencial, em que o seu uso por uma pessoa diminuiria a possibilidade de utilização por outra. Neste sentido, raciocínio análogo pode ser feito quanto aos oceanos. Sabendo da quantidade restrita, todos querem pescar primeiro que os demais, inclinação essa instintiva a natureza humana. Consequentemente, a única via capaz de evitar que isto aconteça é a atuação de uma autoridade competente como o Estado. É por esta razão que Garret Hardin aponta que somente através de uma coerção mútua que se restringirá a tendência do homem naquele comportamento.

Sendo assim, é o Estado que aparece como hábil a instituir os preceitos e fazê-los valer. E a política passa ser compreendida como o seio responsável pela questão ambiental. Como os problemas ambientais são “interdependentes e sistêmicos”<sup>54</sup>, os agentes privados, isoladamente, são incapazes de enfrentá-los racionalmente, principalmente porquanto sejam “prisioneiros da lógica da concorrência”. Não vale a pena canalizar recursos, se os lucros se dirigirão a toda a sociedade e não retornarão a quem investiu. Enfim, de acordo com Le Prestre, a ‘politização’ é legítima e inerente à questão ambiental.

<sup>54</sup> LE PRESTRE. Ecopolítica Internacional, p. 61.

Para Enrique Leff, por seu turno, a política passa a se desenvolver em nova perspectiva, politizando o conhecimento pela reapropriação social da natureza<sup>55</sup>. Ao que ele chama de ecologia política, trata-se não apenas dos conflitos de distribuição ecológica, mas também de “explorar sob novas luzes as relações de poder no saber que se entretêm entre o mundo globalizado e os mundos de vida das pessoas”<sup>56</sup>.

## 2.2 A urgência de mecanismos de proteção ambiental no âmbito internacional e o envolvimento de atores não governamentais.

Como já mencionado, a questão ambiental é uma realidade humana que vem chamando cada vez mais a atenção da sociedade internacional. No século XX, em uma época de pleno desenvolvimento tecnológico, associada à ideia de bem estar, o mundo se modernizou, melhorou a qualidade de vida de muitas pessoas, mas também criou desigualdades e mazelas sociais e assistiu a diversos desastres ecológicos, decorrentes do processo de industrialização. Fatores diversos, como a falta de responsabilização do Estado poluidor, a natureza transgeracional do meio ambiente e a ausência de normas uniformes, contribuíram para a formação da ordem ambiental internacional, em meados da década de 70. Iniciou-se a tomada de consciência de que a apropriação do meio ambiente de forma agressiva e a destruição de diversos ecossistemas não deveriam mais continuar em ritmo acelerado. Consequentemente, a finitude dos recursos naturais era patente e o desenvolvimento a qualquer custo estava prestes a sofrer restrições.

A tutela internacional surge, nesta ocasião, em razão de diversos acontecimentos no ambiente físico que implicaram na mudança de qualidade de vida das pessoas. Problemas como o aquecimento global, o esgotamento de recursos naturais, os desequilíbrios causados pela atuação humana puseram – e ainda põem – em risco todo tipo de vida existente na Terra. O meio ambiente passa a ter tratamento a nível global, não podendo os Estados sozinhos tratá-lo de forma isolada, como aponta Sidney Guerra, ao

<sup>55</sup> LEFF, Enrique. Racionalidade ambiental. A reapropriação social da natureza. P. 300.

<sup>56</sup> *Idem, ibidem.* p. 301.

considerar que se trata de questões de equilíbrio mundial<sup>57</sup>. Enfim, o direito ambiental internacional surge criando uma nova visão do meio ambiente, em que os múltiplos ecossistemas restritos às linhas fronteiriças passam a ser tratados, não mais separadamente, mas como partes de um todo.

Diante das novas situações e desafios emergentes, a criação de novos instrumentos normativos para atendê-los tornou a cooperação internacional um elemento essencial para os dias de hoje.

Acresce também que as relações internacionais no âmbito da questão ambiental têm sido voltadas para a negociação e formulação de acordos entre as nações. E estas relações têm em sua composição, não só Estados políticos, mas também as instituições e organizações não governamentais (ONGs)<sup>58</sup>, que têm marcado cada vez mais presença nas negociações.

Segundo Zulmira Baptista<sup>59</sup>, o surgimento do direito internacional do meio ambiente tem como marco a obra de Alexandre Kiss, “*Droit International de L'environnement*”, de 1989, ao apontar a necessidade de estudar o tema em consonância com outros fenômenos ocorridos após a Segunda Guerra Mundial, a saber, (I) a democratização das relações internacionais, ligada a instância de participação da opinião pública no processo de criação e aplicação dos tratados internacionais; (II) a situação catastrófica em que se configurava na época, em virtude da premente utilização de recursos bélicos providos de energia nuclear; (III) a ocorrência de desastres ambientais, que exigia responsabilização e, finalmente, (IV) a necessidade de proteção aos direitos humanos. Observe que estes pontos estão intimamente ligados no contexto dos debates internacionais e que, portanto, não podem ser olvidados quando se analisa a problemática ambiental<sup>60</sup>.

<sup>57</sup> GUERRA, Sidney. *Direito Internacional Ambiental: Breve Reflexão*, p.2. Disponível em: 07.09.10 <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br>.

<sup>58</sup> ONGs são entidades criadas por iniciativa de pessoas privadas com fins não lucrativos e, *in casu*, trata-se daquelas que buscam a proteção do meio ambiente em face das atividades predatórias do homem.

<sup>59</sup> PHD em Direito Internacional Público e Ambiental pela Universidade Autônoma de Madrid e Universidade Lleida.

<sup>60</sup> BAPTISTA, Zulmira M. de Castro. *Op. cit.*, p. 41-42.

Ainda sobre o pensamento de Alexandre Kiss, cumpre destacar também que, conforme ensinamento de Solange Teles da Silva, ele traz bases teóricas para a chamada “ordem pública ecológica”<sup>61</sup>, o qual define como

um conjunto de princípios elaborados no interesse geral da humanidade e fundados na justiça ambiental que permite salvaguardar os recursos naturais e seus equilíbrios entre eles e em relação aos seres humanos, como também assegurar o acesso equitativo a esses recursos a todas as pessoas e a todos os outros seres vivos.<sup>62</sup>

Kiss refere-se à Justiça ambiental como *expressão de uma exigência moral*<sup>63</sup>. Justiça ambiental importa em três dimensões, que se resumem em: justiça para a humanidade presente, justiça para a humanidade futura e justiça para os demais seres vivos, não humanos. Funda-se na *equidade e a igualdade dos cidadãos*.

A incorporação da variável da sustentabilidade nos processos de desenvolvimento não muda o foco das políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades sociais e a melhoria das condições de vida da humanidade. Aliás, é mais ampla que a noção de justiça social ao acrescer o fator ambiental como indispensável para o bem-estar geral.<sup>64</sup> Não se defende aqui que a sustentabilidade retire a atenção à mendicância e a degeneração da grande massa da população; pelo contrário, as políticas públicas a que chamamos de *socioambientais* mantém direcionada ao combate da pobreza e da fome, mediante a integração das políticas de cunho político e social e ambiental. Interessante notar as reflexões de Kiss, para quem, “o conceito de ‘desenvolvimento’ encerra em si mesmo uma certa continuidade, sendo, pois, necessariamente situado no tempo” e, por essa razão, “o adjetivo ‘sustentável’ define a perspectiva na qual ele deve situar-se, incluindo no processo, no mínimo, o longo termo (...).”<sup>65</sup>.

Note-se neste sentido, a necessidade de proteção ao meio ambiente baseada na justiça ambiental, o que implica entender que o direito internacional ambiental está associado a outras questões, como a ordem econômica, social e política, em

<sup>61</sup> V. KISS, Alexandre. *L'ordre public écologique*. In: BOUTELET, Marguerite; FRITZ, Jean- Claude (Org.) *L'ordre public écologique – Towards an ecological public order*. Bruxelles: Bruylants, 2005.

<sup>62</sup> SILVA, Solange Teles. *O direito ambiental internacional*. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). Coleção para entender. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 2.

<sup>63</sup> KISS, Alexandre. Justiça Ambiental e Religiões Cristãs. In: KISHI, Sandra; SILVA, Solange T.; SOARES, Inês (Org.). Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 47-48.

<sup>64</sup> Segundo Kiss: “A Justiça Social constituía o objetivo maior da primeira metade do século XX. No estado atual do mundo torna-se cada vez mais necessário ampliá-la às dimensões da Justiça Ambiental, sob dois de seus aspectos: Justiça no interior da Humanidade presente e Justiça para com a Humanidade futura. O terceiro aspecto dessa Justiça, aquele que deve guiar as relações dos humanos para com as outras espécies vivas, permite reforçar os aspectos éticos do conjunto desse conceito”. KISS, op. cit, p. 58.

<sup>65</sup> KISS, op. cit, p. 50.

interdependência<sup>66</sup>. Por conseguinte, o debate ambiental, antes limitado pelas suas particularidades técnicas e científicas, passa a compreender um contexto muito mais amplo. A atenção da opinião pública internacional e a participação crescente de ONGs e da comunidade científica convergiram na pressão política para a tomada de medidas e decisões em prol do meio ambiente.

Ademais, outra justificativa – da análise da proteção internacional do meio ambiente – é a de que políticas de proteção do meio ambiente geralmente trazem repercussões no comércio internacional. Problemas de concorrência internacional começaram a surgir em razão das diversas políticas adotadas pelos países. Enquanto alguns países não têm praticamente política de controle ambiental, outros têm suas políticas que variam de leves a rigorosas, ora onerando as empresas nacionais, ora através de subsídios às estas empresas. Havia, portanto, diferenças de custo de produção das empresas, o que gera disparidades econômicas. E foi mais uma das razões que motivou a busca pela uniformização de normas por meio de instrumentos internacionais.

## 2.3 Investigação da proteção internacional ambiental e as repercussões no Brasil no seio das contradições dos países centrais (Norte) e periféricos (Sul).

Posto as motivações e a problematização de fundo do trabalho, discorreremos a partir de agora como se dará nossa perspectiva de análise no curso desta pesquisa.

Boaventura de Sousa Santos assinala que o problema fundamental do espaço-tempo mundial está na crescente polarização entre os países do Norte e do Sul, e cita que os principais motivos disso são a explosão demográfica, a globalização da economia e a degradação ambiental. Como a exploração demográfica ocorreu desproporcionalmente entre os dois blocos, o crescimento populacional acentuado no Sul causou maiores desequilíbrios ambientais, com o surgimento de diversos problemas urbanos, tais como a falta de saneamento básico, o congestionamento das cidades, a fome, o desemprego, e até

<sup>66</sup> *Idem, ibidem*, p. 3.

mesmo a violência. Diante deste cenário, generalizou-se o entendimento de que é impossível universalizar o modelo predominantemente capitalista de desenvolvimento, porquanto mais se universaliza, maior o abismo entre os países centrais (Norte) e os periféricos (Sul)<sup>67</sup>.

É neste contexto que a pesquisa se desenvolverá, buscando compreender o desenvolvimento brasileiro, na condição de periférico em busca de saída para o seu desenvolvimento, em face dos comandos mundiais de proteção ambiental.

Entretanto, constata-se que o Brasil ocupou posição de suma importância nos fóruns de discussão, e sua forte atuação é compreendida não só em virtude de ser uma das maiores economias do mundo e o 5º país mais populoso do planeta, mas também por possuir um vasto território, 8.514.876,599 quilômetros quadrados<sup>68</sup>, com dimensões continentais, e abundância de riquezas naturais. O seu imenso reservatório de água potável, o qual o rio Amazonas e o Aquífero Guarani são exemplos, e a sua rica diversidade de espécies de fauna e flora, encontrada na Floresta Amazônica e na Mata Atlântica, tornam o Brasil o centro das atenção.

Por conseguinte, a pressão da sociedade internacional foi de encontro com o propósito brasileiro de desenvolvimento econômico. Contudo, ainda assim, o país logrou atingir grande desenvolvimento em setores como a indústria e agricultura, o que, porém, em ultima análise, só agravou as injustiças e desigualdades sociais. O Brasil buscou, nas discussões, posições favoráveis ao seu crescimento econômico, o que muitas vezes se chocava com os interesses dos países desenvolvidos.

Proteger o meio ambiente faz parte do próprio processo de desenvolvimento dos Estados, isto é, não pode ser visto como um obstáculo à prosperidade. Regular as relações do homem com o meio ambiente pressupõe a criação de normas acerca dos meios de apropriação e utilização dos recursos naturais e a determinação de regras e limites a atuação dos agentes econômicos. Isto significa que possivelmente existirão implicações na questão da soberania dos Estados. Impor limites ao Estado de utilizar seus próprios recursos

<sup>67</sup> No mesmo item documento acima referido, encontra-se a necessidade de reduzir as desigualdades existentes entre os países do Norte e do Sul: “[...] os países industrializados devem esforçar-se para reduzir a distância que os separa dos países em desenvolvimento”.

<sup>68</sup> IBGE. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default\\_territ\\_area.shtml](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtml). Acesso em 13/11/2010

naturais e de realizar o seu desenvolvimento econômico, conforme seu interesse coloca em jogo discursos políticos estratégicos nas discussões internacionais.

### *2.3.1 Fontes do direito ambiental internacional: características e seu processo de formação e incorporação no ordenamento jurídico brasileiro*

As fontes do direito ambiental internacional são as mesmas do Direito internacional, encontradas no artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça<sup>69</sup>, que são as convenções internacionais, seja gerais ou especiais; o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito; e também as decisões da justiça e a doutrina dos juristas altamente qualificados.

Os tratados, no entanto, são a fonte tradicional do direito internacional, sendo que há diversas outras expressões utilizadas no mesmo sentido, tais como convenções, acordos, protocolos, etc. De acordo com o artigo 2º da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969, o tratado é um “acordo internacional concluído entre Estados em forma escrita e regulado pelo direito internacional, consubstanciado em um único instrumento ou em dois ou mais conexos, qualquer que seja a sua designação específica”. Conforme leciona Geraldo Eulálio Nascimento e Silva<sup>70</sup>, os tratados ambientais podem ser tanto genéricos como específicos, e tratados em termos geográficos como globais, regionais, sub-regionais ou bilaterais.

<sup>69</sup>A Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará: a. as *convenções internacionais*, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes; b. o *costume internacional*, como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito; c. os *princípios gerais de direito*, reconhecidos pelas nações civilizadas; d. sob ressalva da disposição do Artigo 59, as *decisões judiciais e a doutrina dos juristas* mais qualificados das diferentes nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito. (*grifo nosso*). Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Corte-Internacional-de-Justiça/estatuto-da-corte-internacional-de-justica.html>. Acesso em 16.10.10.

<sup>70</sup> SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva. *Direito Ambiental Internacional*. Rio de Janeiro: Thex, 1995. P. 8.

Quanto ao processo de formação dos tratados, não existe regra fixa para todos os Estados. No Brasil, os documentos produzidos nos acordos internacionais de proteção ambiental não integram o ordenamento jurídico interno automaticamente. Como adota a teoria dualista<sup>71</sup>, os dispositivos internacionais, após a negociação, conclusão e a assinatura, só passam a viger no território nacional depois de um procedimento interno, também conhecido como recepção, incorporação ou internalização dos tratados internacionais. A assinatura “trata-se de ato precário e provisório, que mostra apenas ser o tratado autêntico e definitivo, colocando um fim nas negociações, mas não garantindo sua futura ratificação”<sup>72</sup>.

Deste modo, no país, é o Presidente da República que celebra os tratados, de acordo com o artigo 84, VIII da CF/88, e o Congresso Nacional, prescreve o artigo 48, I da CF/88, que tem a competência exclusiva de “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. Depois da assinatura pelo chefe do Poder Executivo, o documento passa por um processo de avaliação e aprovação pelo Poder Legislativo, em que deve ser aprovado ou rejeitado por completo. Uma vez aprovado pelo Congresso Nacional, promulga-se o Decreto Legislativo assinado pelo Presidente do Senado e publica-se no Diário Oficial. E, por fim, há ainda fase da ratificação, que é, segundo Francisco Rezek, o “ato unilateral com que o sujeito de Direito Internacional, signatário de um tratado, exprime definitivamente, no plano internacional, sua vontade de obrigar-se”<sup>73</sup>. A ratificação é feita pelo Poder Executivo e é ato discricionário deste. A importância desta fase reside no momento do depósito do instrumento de ratificação, que impõe definitivamente a obrigatoriedade do tratado.

Em linhas gerais, o direito ambiental internacional é o resultado de um conjunto de negociações e encontros em conferências e formulação de tratados, documentos, resoluções e planos de ação. No entanto, têm se sobressaído a chamada “soft law”, que se trata de

<sup>71</sup> A teoria dualista se contrapõe a monista, preconizada por Kelsen. Para a teoria monista, tanto o direito internacional como o direito interno se confundem, não havendo necessidade de nenhum ato jurídico que autorize a entrada do tratado internacional no ordenamento interno, já que se tratam de uma mesma ordem jurídica, como unidade. Ao passo que para a teoria dualista o direito internacional e o interno são como sistemas separados e independentes, uma vez que um tratado internacional não se incorpora automaticamente no direito interno.

<sup>72</sup> FREITAS, Mariana Almeira Passos; SCHMIDT, Caroline Assunta. *Tratados Internacionais de Direito Ambiental. Textos essenciais ratificados pelo Brasil*. Curitiba: Juruá, 2008. P. 19.

<sup>73</sup> REZEK, J.F. *Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 2002, p.53.

normas que não obrigam por não terem sanções como consequência de seu descumprimento. Segundo o professor Guido Fernando Silva Soares

trata-se de normas com vistas a comportamentos futuros dos Estados, que não chegam a ter o status de normas jurídicas, mas que representariam uma obrigação moral dos Estados (obrigações imperfeitas, mas, de qualquer forma, com alguma normatividade) e têm uma dupla finalidade: a) fixar metas para futuras ações políticas nas relações internacionais; b) recomendar aos Estados adequarem as normas de seu ordenamento interno às regras internacionais contidas na *soft law*. Podem assumir diversas formas e denominações, como: *non binding agreements*, *gentlemen's agreements*, códigos de conduta, memorandos, declaração conjunta, declaração de princípios, ata final, e até mesmo denominações tradicionalmente reservadas a normas da *hard law* como acordos e protocolos<sup>74</sup>.

Mas o que fundamenta a fiel observação dos tratados e demais documentos é o princípio “*pacta sunt servanda*”, que estabelece o estrito cumprimento daquele que se obrigou. Um Estado só é obrigado a cumprir se aceitou e consentiu com a obrigação e, em princípio, esta só se revoga com a anuência dos demais contratantes. Outro princípio que imprime força no cumprimento dos tratados é o da boa-fé objetiva, previsto no artigo 26 da Convenção de Viena, que impõe a aquele que assentiu a obrigação de cumprir conforme o ajustado, impedindo qualquer ato em contrariedade.

Por fim, os tratados e outras convenções geralmente são divididos em duas partes, o preâmbulo e a parte dispositiva, por vezes podem apresentar anexos. A primeira parte contém os objetivos do documento e a indicação das partes signatárias. Já a segunda parte, normalmente na forma de artigos, os direitos e deveres das partes contratantes.

<sup>74</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. *A proteção internacional do meio ambiente*. São Paulo: Manole, 2005. p. 92.

## 2.4 A articulação entre os personagens internacionais na formação dos mecanismos internacionais de proteção ao meio ambiente

Estudar toda a gama de convenções e seus documentos se torna um desafio acadêmico, não só em virtude de sua ampla extensão, mas principalmente por envolver vários atores internacionais em relações complexas, o que nos obriga a combinar diversas matrizes teóricas.

Compreendem como atores internacionais as entidades que têm ampla participação no processo de elaboração dos mecanismos internacionais e são as principais destinatárias das normas jurídicas. Concomitantemente em que têm legitimidade para exigir o cumprimento destes instrumentos, estão sujeitas a responsabilização em caso de inobservância<sup>75</sup>.

A análise dos atores internacionais deve preceder a dos instrumentos normativos enquanto sejam os empreendedores direta ou indiretamente dos instrumentos jurídicos internacionais de proteção ao meio ambiente.

Os principais atores internacionais na esfera ambiental são os Estados, as organizações internacionais governamentais e não governamentais, o setor privado das indústrias e demais empresas transnacionais e os indivíduos com grande prestígio na comunidade internacional, que promovem, articulam e comandam as negociações.

As decisões políticas dos Estados continuam sendo imprescindíveis para a realização da ordem ambiental internacional e a efetiva concretização dos mecanismos adotados internamente em cada país. Para Sidney Guerra, “os Estados são os titulares plenos de direitos e deveres na órbita jurídica internacional”. Fato, porém, é que os Estados não detêm mais autoridade suprema e absoluta sobre si, e não podem mais invocar pura e simplesmente o postulado da soberania para tal. Hoje, cada vez mais atores internacionais estão presentes, principalmente as organizações internacionais, fazendo com que os Estados

<sup>75</sup> SALCEDO, Juan Antonio Carrilho. *Curso de derecho internacional*. Madrid: Tecnos, 1991, p. 25 Apud GUERRA, Sidney, *op. cit*, p. 50.

percam parte do seu espaço de comando. Os Estados passam a ter de respeitar os demais atores internacionais, que buscam influir nas decisões dos primeiros.

As organizações internacionais governamentais (OIGs) ou intergovernamentais são “associações formais entre Estados, que perseguem a realização de objetivos comuns. Elas pressupõem um acordo permanente – um tratado ou uma resolução da Assembleia Geral da ONU –, estruturas decisórias regulares, orçamento, administração e uma rede social”<sup>76</sup>. As OIGs cresceram progressivamente depois da Segunda Guerra Mundial e, em sua maioria, estão ligadas a ONU, o que reitera que a emergência da questão ambiental no cenário internacional e a construção dos mecanismos jurídicos foram acompanhadas e protagonizadas pelas Nações Unidas.

Dentre as OIGs mais influentes estão o PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente), a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), a FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura), o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), a OMM (Organização Meteorológica Mundial), a OMS (Organização Mundial da Saúde), OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico) e o Banco Mundial<sup>77</sup>, que tem por funções e objetivos regular, controlar, informar e legitimar as ações dos demais atores internacionais.

Exercem importante papel de investigação científica ao abrirem fóruns de discussões, onde diversos setores da sociedade internacional se reúnem para debater e identificar os problemas ambientais. Desta conjuntura, infere-se que a constituição das OIGs são mecanismos de grande contribuição para o desenvolvimento e amadurecimento das questões socioambientais. De acordo com Le Prestre, estas organizações desempenham importantes funções de mediação e de matriz. Mediação porque aproximam os Estados filtrando os interesses divergentes e facilitando a formação dos acordos multilaterais; e matriz pela “capacidade de fornecer a perícia, a infraestrutura e o estímulo necessários ao desenvolvimento da cooperação num dado domínio”<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> LE PRESTRE, Philippe. *Op. cit.*, p. 99.

<sup>77</sup> O Banco Mundial compreende o Banco Mundial para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID).

<sup>78</sup> LE PRESTRE, Philippe. *Op. cit.*, p. 103.

No desempenho de suas funções, as OIGs se deparam com algumas limitações. Se por um lado, elas abrem espaço para os Estados mostrarem seus interesses políticos tanto nacionais como internacionais, bem como contribuem para a formação do consenso político e científico; por outro, as OIGs tem tido dificuldades de coação. Incumbidas de executar os acordos internacionais, elas têm poucas prerrogativas e recursos que permitem a coerção dos Estados a cumprir as suas promessas. Os Estados costumam compreender as OIGs mais como instrumentos políticos do que como autores independentes<sup>79</sup>. Além da dependência financeira com os Estados, as OIGs muitas vezes se chocam entre elas, disputando o mesmo espaço de atuação, o que diminui seu poder de autoridade.

Dentre as OIGs que mais influenciam as políticas nacionais, especialmente no Brasil, são as instituições financeiras internacionais. Diversamente das demais OIGs, “Os bancos de desenvolvimento influem mais diretamente sobre a formulação das políticas nacionais ao adotarem critérios que regem a preparação, avaliação e desembolso dos empréstimos que eles financiam”<sup>80</sup>. Isto porque, antes de liberar os recursos, exigem estudos prévios de impacto ao meio ambiente e demais aspectos socioeconômicos que provem a viabilidade dos projetos. O Banco Mundial e o FMI, em decorrência da autonomia financeira, são as organizações que mais conseguiram induzir e promover determinadas condutas nos Estados nacionais.

As ONGs, por sua vez, cuja atuação predominante visa a promoção do interesse coletivo, medraram veementemente no cenário global e se tornaram importantes atores internacionais. Observa Le Prestre que há duas décadas, no limiar dos anos 90, as ONGs começaram a se reunir para reforçar a realização de seus intentos. Tais mobilizações no plano internacional se explicam por dois fatores principais. Primeiro, o progresso dos meios de comunicação facilitou o contato entre as ONGs; segundo, a dimensão dos problemas ambientais e as preocupações decorrentes eram comuns a muitas ONGs locais, o que propiciou a formação de coalizões nacionais e, principalmente, internacionais. Destacam-se dentre as ONGs ambientalistas internacionais, o Fundo Mundial para a Natureza (WWF), a União Mundial pela Natureza (UICN) e o Greenpeace.

<sup>79</sup> *Idem, ibidem.* p. 109.

<sup>80</sup> *Idem, ibidem.* p. 104.

As ONGs trazem valiosos estudos de diversos setores da sociedade e sob diferentes ângulos, conforme os interesses defendidos. Além de difundir a conscientização ambiental, contribuem realizando análises e avaliações independentes dos interesses políticos e, ainda, promovendo novos planos de ações e projetos ambientais. Aspecto ainda mais importante é o papel de articulação das ONGs junto com os demais atores internacionais. Para Le Prestre,

elas podem agir como correias de transmissão em OIGs e os governos, como mediadoras entre Estados e como consultoras junto destes mesmos atores (as ONGs científicas são estreitamente associadas aos processos de negociação) ou como grupos de pressão em favor de novos domínios de ação [...]<sup>81</sup>

Sem embargo, as ONGs não possuem interesses uniformes, pelo contrário, há grande divergência de ideias e opiniões entre elas. Caracterizadas pela diversidade, existem, atualmente, milhares de ONGs internacionais. Algumas com centenas de milhares de membros, outras com número bastante reduzido, com recursos financeiros que variam aos extremos, e objetivos variados, por vezes buscando empreender os interesses de seus próprios membros.

Esta característica heterogênea das ONGs reflete as diferenças culturais político-sociais dos Estados, e em decorrência, no interior da própria organização também pode haver discordâncias, o que torna a atuação delas continuamente permeada por disputas e rivalidades entre si, buscando impor seus respectivos desígnios<sup>82</sup>.

Outro ator internacional que merece atenção, notadamente por sua tradicional oposição ao firmamento das políticas de proteção ambiental, é o grupo das indústrias e empresas transnacionais do setor privado. Sua grande importância na ordem ambiental global se deve ao seu poderio econômico que possibilita comandar direta ou indiretamente as políticas dos Estados. Verifica-se, no entanto, que as empresas mudaram de postura e passaram a incluir no seu planejamento econômico a vertente ambiental, nem tanto devido à tomada de consciência, mas especialmente por questões de adaptabilidade às exigências

<sup>81</sup> LE PRESTRE, Philippe. *Op. cit.* p. 143.

<sup>82</sup> “O movimento das ONGs se caracteriza, portanto, pela competição. Embora apoio uma ideologia descentralizadora e participativa, que enfatiza a importância das iniciativas e da ação de base, as ONGs se enfrentarão umas contra as outras, no que se refere à sua missão [...], seus métodos [...], suas diferenças de acesso [...], suas filosofias [...], ou suas origens [...].” *Idem, ibidem*, p. 149.

de mercado na nova conjuntura. São os agentes econômicos que são pressionados com a tarefa de aplicar os princípios do desenvolvimento ambientalmente responsável, através da mudança de seu modo de produção e criação de tecnologias limpas, por exemplo. Somente com a atuação consciente do setor privado é que se tornará possível todos os esforços canalizados pelos demais atores internacionais.

Enfim, posto isto, pode-se concluir que o processo de elaboração dos mecanismos internacionais de proteção ambiental não depende apenas da interação entre os Estados<sup>83</sup>, mas de uma conjugação entre os citados atores internacionais, ainda que não haja equilíbrio entre tais forças. Esta relação desigual, em que cada um possui um peso diferenciado, ainda está em processo de desenvolvimento, com vista a maior aproximação e interdependência entre os personagens, uma vez que, no dizer de Wilhelmy, “[...] o estado deixa de monopolizar o manejo das relações exteriores e agentes não governamentais passam a intervir nelas [...]”<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> LE PRESTRE,Philippe. *O. cit.* p. 156.

<sup>84</sup> WILHELMY, Manfred. *Política Internacional: enfoques y realidades*. Buenos Aires, Centro Interuniversidade de Desarollo/ Grupo Editor Latinoamericano, 1991. Apud RIBEIRO, Wagner. *Op. cit.* p. 35.



### 3. AS PRINCIPAIS CONFERÊNCIAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E OS MECANISMOS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

*“Reconhecemos que o planeta Terra e seus ecossistemas são a nossa casa e que a expressão “Mãe Terra” é comum em vários países e regiões e que alguns países reconhecem os direitos da natureza no contexto da promoção do desenvolvimento sustentável. Estamos convencidos de que, para alcançar um justo equilíbrio entre as necessidades econômicas, ambientais e sociais das gerações presentes e futuras, é necessário promover a harmonia com a natureza”.*

(trecho de “O Futuro que Nós Queremos” – documento produzido durante a Conferência Rio+20)

Para discutir a realidade atual do desenvolvimento socioeconômico brasileiro, faz-se necessário rediscutir o passado para construir uma base teórica que possibilite superar as dificuldades que se colocaram diante da nossa busca em investigar as consequências e repercussões da ordem internacional de proteção ao meio ambiente no desenvolvimento do país.

Analizar a proteção internacional do meio ambiente exige o exame das conferências e convenções internacionais, que são as principais fontes do direito internacional ambiental. E propor novas maneiras de gestão socioambiental que promova o desenvolvimento de um país, como Brasil, deve ser feita combinando interesses não só nacionais, mas também internacionais.

Não se pretende, neste trabalho, esgotar todos os tratados e convenções acerca do meio ambiente, porquanto são mais de 600 tratados que já foram criados, não sendo possível aqui, estudá-los um a um. Por isso, será dedicado à análise dos principais encontros, que efetivamente provocaram intensas mobilizações entre os países e consequências internamente em cada um.

Primeiramente, cumpre assinalar o entendimento de Wagner Ribeiro, ao afirmar que para se estudar as convenções é preciso uma periodização, para o qual significa “estabelecer uma escala temporal, de modo a construir fatos históricos relevantes que justifiquem rupturas, reformas e até mesmo continuidades disfarçadas de novidades”<sup>85</sup>. Neste prospecto, coloca-se como referência a Segunda Guerra Mundial e o aparecimento da ONU, em 1945, já que foi a partir desta que a questão ambiental passou a ter maior destaque, favorecendo a formação de um cenário mundial propício a realizações das grandes conferências, que tiveram o escopo de dar efetividade às normas de proteção ambiental.

Em linhas gerais, podem-se identificar três marcos fundamentais dos debates ambientais, que são as Conferências de Estocolmo (1972), do Rio de Janeiro (1992) e de Joanesburgo (2002). Além dessas três, vale acrescentar também a recente Conferência de Copenhague, ocorrida em 2009.

A despeito de se considerar a Conferência de Estocolmo como o primeiro grande acontecimento mundial sobre o meio ambiente, verifica-se que anteriormente, vários encontros bilaterais ou multilaterais foram realizados, a exemplo da Convenção para a Regulamentação da Pesca da Baleia, de Genebra, em 1931, a Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais, de Roma, em 1951, e a Prevenção da Poluição do Mar por Óleo, de Londres, 1954, que foram ratificados pelo Brasil. Além destes, destacam-se a Convenção para a Preservação de Animais, Pássaros e Peixes da África e da Convenção de Paris para a Proteção dos Pássaros úteis à agricultura de 1902<sup>86</sup>. Percebe-se que, antes da primeira grande conferência, predominava no direito internacional ambiental a formulação de acordos ambientais bilaterais e, por vezes, multilaterais, com fins de amparar específicos setores do meio ambiente com fins restritamente econômicos e não toda natureza de forma integrada.

Evento anterior a Conferência de Estocolmo que mais integralizou o meio ambiente foi a Conferência da Biosfera, realizada em Paris pela UNESCO em 1968, e que contou com a participação de 64 países. Apesar das suas pretensões em escala global, as

<sup>85</sup> RIBEIRO, Wagner. *A ordem ambiental internacional*. São Paulo: Contexto, 2008. p. 47.

<sup>86</sup> SILVA, Solange Teles. *Op. cit.* p. 2.

discussões ainda eram reduzidas aos aspectos científicos, posto que não foram levadas em apreço as questões sociais, políticas e econômicas<sup>87</sup>.

Faz-se pertinente examinar, a seguir, as principais conferências e documentos resultantes em que o Brasil esteve presente, os quais foram fundamentais na reconstrução de um novo modelo de políticas socioambientais no país e no seu processo de desenvolvimento socioeconômico.

### 3.1 A Conferência de Estocolmo

A crescente globalização, a cooperação científica internacional e as grandes dimensões que as degradações estavam rumando vislumbraram a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo, Suécia, que aconteceu do dia 5 a 16 de junho de 1972, e teve por objetivo primordial analisar mecanismos de ações que pudessem diminuir os entraves ao meio ambiente humano, enfatizando a importância da questão ambiental e a urgência de atenção que ela exigia.

Idealizada pelo Conselho Econômico Social das Nações Unidas em 1968 e aprovada pela Assembleia Geral da ONU no mesmo ano, a Conferência foi o maior evento até então já realizado, que contou com a participação de 115 países, diversas organizações governamentais e centenas de ONGs ambientalistas.

A Conferência de Estocolmo “veio a constituir no plano jurídico, o verdadeiro ponto de partida para uma percepção global do meio ambiente, tanto no plano normativo como no doutrinal<sup>88</sup>” e propiciou uma modificação estrutural nas legislações, tanto as internacionais como as domésticas. O evento só não foi universal porque a União Soviética e os demais países do Leste Europeu o boicotaram em represália contra a exclusão da

<sup>87</sup> LE PRESTRE, Philippe. *Op. cit.*, p. 174.

<sup>88</sup> DIHN, Nguyen Quoc et alli. *Direito internacional público*. 2<sup>a</sup>ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 50 apud GUERRA, Sidney. *Direito internacional ambiental*, op. cit. p.24.

República Democrática Alemã (Alemanha Oriental) pela ONU, que só credenciou os seus membros para participar na Conferência.

Paralelamente ao evento, as ONGs também se reuniram em fórum a parte, efetuando crucial papel de pressão aos dirigentes da Conferência oficial. Não obstante a participação de 115 países, apenas dois chefes de Estado se apresentaram pessoalmente, Olaf Palme da Suécia e Indira Gandhi da Índia, o que evidencia que a temática ambiental ainda não estava consolidada como prioridade na agenda dos políticos.

A publicação de *The Limits to Growth*, documento resultante do Clube de Roma, meses antes da Conferência de Estocolmo, preconizando o crescimento zero, trouxe à tona discursos cada vez mais pessimistas em relação ao futuro da humanidade. Como bem enfatiza André Aranha Corrêa do Lago, “este documento apresentava perspectiva quase apocalíptica das consequências ‘do progresso’ nas bases em que se estava desenvolvendo”<sup>89</sup> e evidenciava a perspectiva de que a sociedade estava a caminho da autodestruição.

Associados a essas ideias, surgiram alguns setores que defendiam que os países em desenvolvimento não podiam mais se desenvolver uma vez que causaria grandes impactos ambientais, opinião que não é mais aceita atualmente, tendo em vista a superação da ideia de que o desenvolvimento se traduz tão-somente no crescimento econômico e, principalmente, porque a Conferência do Rio, em 1992, reconheceu que o encargo e a responsabilização dos problemas ambientais deveriam incidir, em sua maioria, aos países desenvolvidos, que foram os maiores poluidores.

Já no início das preparações para a Conferência, revelou-se forte divergência de interesses ambientais e econômicos entre os países do hemisfério Norte e os do Sul, substituindo a rivalidade entre Leste e Oeste.

O Brasil assumiu uma postura favorável ao desenvolvimento, argumentando que os países desenvolvidos que deveriam ser responsabilizadas pelos problemas ambientais. As soluções apresentadas colocavam em questão diversos aspectos da sociedade industrial moderna, mas pressupunham necessidade de ações drásticas. O principal mérito do evento foi justamente no reconhecimento da existência do problema ambiental e da necessidade de agir.

<sup>89</sup> LAGO, André Aranha Corrêa do. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília, Funag, 2006, p. 29.

O Brasil participou do Comitê Preparatório, composto por 27 países, designados por resolução da Assembleia Geral, e que teve a primeira sessão preparatória em Nova York, em 1970, onde se procurou definir a forma de organização e o conjunto de temas que seriam discutidos. A Segunda Sessão foi realizada em Genebra, 1971, onde se aprofundou as discussões voltadas ao conteúdo dos documentos finais. Assim, o processo preparatório permitiu amplas discussões que conduziram a Conferência, em que, porém, como dos 115 países presentes à Conferência, apenas 27 participaram do Comitê Preparatório, as pautas discutidas por este foram novamente rediscutidas e modificadas. Mais duas sessões ocorreram, marcadas pela introdução dos aspectos sociais e econômicos em resposta às reivindicações dos países em desenvolvimento, liderados pelo Brasil.

Dois documentos foram votados na Conferência de Estocolmo: o Plano de Ação e a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano.

### 3.1.1 *Plano de Ação*

O Plano de Ação para o Meio Ambiente Humano é um conjunto de 109 recomendações, que tratam da avaliação e administração ambiental e de medidas de apoio. O Plano teve por objetivo nortear as ações internacionais após a Conferência de Estocolmo.

### 3.1.2 *A Declaração sobre o Meio Ambiente Humano*

Por declarações pode-se dizer que são acordos criados para afirmar princípios jurídicos com objetivo de validade universal, que pode até atingir terceiros. Pois, o próprio emprego da palavra ‘declaração’ já remete ao pensamento jusnaturalista, de que há normas anteriores e superiores ao direito positivo, que não precisam ser postas, mas apenas declaradas<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> COSTA, José Augusto Fontoura. *Aspectos fundantes da Conferência de Estocolmo de 1972*. In: COSTA, José Augusto Fontoura; DERANI, Denise (Orgs). Direito Ambiental Internacional. Santos: Leopoldianum, 2001.

Com o fim de expressar as crenças comuns e universais, a Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente foi aprovada contendo 26 princípios, com o objetivo específico de orientar as ações futuras dos atores internacionais, em que se enfatiza a necessidade premente do enfrentamento das questões ecológicas, valorizam os direitos fundamentais<sup>91</sup>, apontam os problemas acarretados pela utilização dos recursos não-renováveis, da poluição atmosférica<sup>92</sup> e marítima<sup>93</sup> e do crescimento populacional<sup>94</sup>, propõem medidas e instrumentos da política ambiental e impõem a necessidade de uma ampla cooperação internacional.

Dentre os princípios da Declaração, o da cooperação internacional é o que se revela mais consistente. É o princípio que, desde o início, esteve presente e incontestável nas negociações políticas e, por isso, desde Estocolmo, já havia nítido reconhecimento da necessidade de colaboração mútua dos países, seja na divulgação de informações científicas, na ajuda financeira e tecnológica, seja na elaboração de instrumentos e planejamentos a favor do meio ambiente.

Examinando o referido documento, verifica-se que o termo “desenvolvimento sustentável” – marco da temática ambiental – ainda não aparece expressamente, já que a expressão só surgiu 10 anos mais tarde e consagrada na Conferência do Rio de Janeiro em 2002. Mas ainda assim, é possível encontrar algumas noções que se aproximam da idéia central do desenvolvimento sustentável. Logo no primeiro princípio da Declaração atribui-se ao homem “a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras”. No princípio seguinte, repete-se que “os recursos naturais [...] devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras [...]. Assim, há nesta

<sup>91</sup> Já no primeiro princípio do texto aparece o seguinte: “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 [...]”.

<sup>92</sup> No princípio 6, impõe-se o “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”.

<sup>93</sup> Presente no princípio 7: “Os Estados deverão tomar todas as medidas possíveis para impedir a poluição dos mares por substâncias que possam pôr em risco...”

<sup>94</sup> Isto é verificado no princípio 16 da Declaração: “Nas regiões onde exista o risco de que a taxa de crescimento demográfico ou as concentrações excessivas da 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 ser aplicadas políticas demográficas que respeitassem os direitos humanos fundamentais e contassem com a aprovação dos governos interessados”

ocasião, a conscientização quanto aos direitos das gerações que hão de vir, em pé de igualdade com as gerações atuais.

Além do reconhecimento da equidade de direitos das gerações presentes e futuras, há também a identificação favorável do desenvolvimento como um fim a ser almejado e compatível de coexistir com o meio ambiente. O desenvolvimento deixa de ser reconhecido como vilão da proteção ambiental e passa a integrar como um destino necessário a toda a humanidade. No princípio 8, diz-se que 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 de qualidade de vida”<sup>95</sup>.

Outro ponto característico da Declaração de Estocolmo trata-se da notória solidariedade para com os países menos desenvolvidos, que receberam vários princípios a seu favor. Sendo assim, os países desenvolvidos foram os que mais criticaram o resultado da Declaração. Contrariados nos seus objetivos centrados na preservação ambiental, não lhes interessava incluir o direito dos países economicamente mais fracos de se desenvolver.

Em vários pontos do trecho há evidente priorização das necessidades dos países em desenvolvimento, como revela o princípio 11:

As políticas ambientais de todos os Estados deveriam ser encaminhadas para aumentar o potencial de crescimento atual ou futuro dos países em desenvolvimento e *não deveriam restringir esse potencial e nem colocar obstáculos à conquista de melhores condições de vida para todos.* (grifo nosso)

No princípio 9, por sua vez, declara-se a necessidade de ajuda financeira e tecnológica dos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento:

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 oportunamente que possam requerer

<sup>95</sup> Os princípios 13 e 14 tratam dos métodos a serem empregados para assegurar a conciliação do meio ambiente com o desenvolvimento.

Aparecem também no texto, no princípio 19 precisamente, a indispensabilidade da educação ambiental, tanto dos jovens como os adultos, principalmente das populações carentes do acesso a informação. Este é outro mote a ser bastante desenvolvido no decorrer das Conferências internacionais.

Por fim, em visão sistemática da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, como o próprio nome sugere, o homem é tratado desde o inicio como o centro das prioridades. A proteção do meio ambiente é voltada justamente em função da manutenção da qualidade de vida do ser humano. Como proclama o item 1 do referido texto: “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. Já no item 5, a afirmação é categórica: “de todas as coisas do mundo, os seres humanos são a mais valiosa”.

### 3.1.3 *O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente*

Criou-se também, na ocasião da Conferência de Estocolmo, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), um mecanismo institucional para fins de reforço a implementação das ações previstas nos textos finais. Trata-se de um organismo criado por Resolução da ONU, com sede em Nairóbi, Quênia, responsável pela proteção do meio ambiente, através de monitoramentos e recomendações, e pela promoção do diálogo pacífico entre os atores internacionais nas discussões ambientais.

### 3.1.4 *A atuação brasileira na Conferência de Estocolmo*

Em 1973, quando se realizava a Conferência de Estocolmo, o Brasil vivia uma experiência venturosa. Estava no auge no “milagre econômico”, com taxas de crescimento

que ultrapassava a casa dos 10%, e ao mesmo tempo, estava tolhido pelo autoritarismo do governo militar<sup>96</sup>.

A política brasileira era centrada nas perspectivas de investimento e de crescimento econômico e quantitativo do PIB. Distribuir renda e fazer justiça social não fazia parte dos planos políticos daquela época, já que isto não trazia apoio das classes dominantes. E, da mesma forma, tampouco proteger o meio ambiente, que era percebido como um adversário à prosperidade do país.

Logo, o discurso ambientalista que se expandia não era visto com bons olhos pelo governo. Havia a impressão de que os ambientalistas insurgiram como movimentos de esquerda, o que desestabilizaria a estrutura política em vigor. Além disso, as mobilizações dos chamados ecologistas profundos, que advogavam o radicalismo do crescimento zero, ou seja, contrários ao desenvolvimento econômico, censuravam as políticas econômicas adotadas pelos governos militares, pois sobrecrejavam o meio ambiente, destruindo-o vertiginosamente.

Ao mesmo, as violações aos direitos humanos, e a associação com o direito a um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, deram mais um motivo para que os políticos temessem o fortalecimento da consciência ambiental, de modo que a proteção ao meio ambiente, definitivamente, permaneceu longe de ser prioridade das agendas brasileiras.

O cerne das preocupações políticas estava na área da segurança, no acúmulo de poder e forças militares e o adiantamento dos programas de energia nuclear. Assim, o “governo brasileiro interpretava a crescente atenção internacional ao meio ambiente como parte de um processo que não podia favorecer o Brasil, um processo que daria prioridade às chamadas ‘novas tarefas’, especialmente às questões de meio ambiente, dos direitos humanos”<sup>97</sup>.

Como prova disto, o Relatório da Delegação Brasileira à CNUMA, no item 5, expressa exatamente a prioridade do Estado brasileiro: “Desenvolver ação junto a opinião pública para esclarecer as implicações de cada iniciativa proposta, neutralizando possíveis pressões consideradas prejudiciais aos nossos interesses<sup>98</sup>. Segundo Vera Pedrosa, a

<sup>96</sup>LAGO, André Aranha Corrêa do. *Op. cit.* p. 115.

<sup>97</sup>LAGO, André Aranha Corrêa do. *Op. cit.* p. 117.

<sup>98</sup>*Idem, Ibidem*, p. 119.

Delegação Brasileira lutava para “impedir que os interesses conservadores dos países desenvolvidos, no sentido da manutenção do *status quo* econômico mundial, se valessem da ‘via ambiental’ para tentar justificar procedimentos e estratégicas imobilistas”<sup>99</sup>.

Em última análise, a Conferência de Estocolmo trouxe à tona a discrepância entre os países desenvolvidos e os menos desenvolvidos, mas não logrou resolvê-las. De fato, o principal motivo disso é a questão da repartição das responsabilidades e os custos para proteger o meio ambiente, em função da divergência de interesses, notadamente, quanto ao direcionamento dos recursos financeiros e tecnológicos.

O seu maior feito, porém, foi de ter permitido amplo acesso dos países em desenvolvimento a discutir e mostrar suas opiniões, incutindo no processo de elaboração dos textos declaratórios das conferências, que repercutem na forma como progredirão as políticas ambientais dos Estados.

O Brasil advogou de modo eloquente que a responsabilidade dos problemas ambientais é dos países desenvolvidos, os quais estariam utilizando-se dos discursos ambientalistas para interferir nos países pobres e impedir que estes se desenvolvam, justamente para garantir o suprimento das necessidades dos países já altamente industrializados. O argumento inaceitável deles era de que a manutenção intacta dos recursos naturais poderia compensar os problemas ambientais que surgiram até aquela data. Ora, os países em desenvolvimento não estavam dispostos a pagar pelo avanço de outras nações, ainda mais porque a questão ambiental tinha importância secundária na política interna, diante de tantas mazelas sociais, da pobreza, da fome e da falta de moradia que assolavam em seus territórios. É por este motivo que o país defendeu a tese desenvolvimentista, liderando em proveito dos demais países em desenvolvimento o debate acerca dos problemas ambientais, proposta pelos países do Norte, mas sob a condição de inserir a discussão no contexto do desenvolvimento socioeconômico.

Em remate, conforme consta o Relatório da Delegação Brasileira à Conferência de Estocolmo, a temática ambiental estava centrada essencialmente na política, porquanto o que interessa é quem toma as decisões finais, já que a comunidade científica estava

<sup>99</sup>PEDROSA, VELA. *O Meio Ambiente Dez Anos Após Estocolmo: a perspectiva brasileira*. Apud LAGO, André Aranha Corrêa do. *Op. cit.* p.120

desacreditada em função de suas imprecisões e incertezas. Então, desde a CNUMA, a questão ambiental esteve fortemente sujeita a manobras políticas.

### 3.2 Da Conferência de Estocolmo a Conferência do Rio de Janeiro

Em 1982, foi realizada a Conferência de Nairóbi com o objetivo de avaliar as realizações e implementações dos programas de ação firmados em Estocolmo. Como já era esperado, o resultado não foi nada satisfatório. De um lado, enfatizou-se, na ocasião, a pobreza como o grande vilão do meio ambiente, ignorando as críticas aos excessos da pujança econômica da minoria existente no mundo. O postulado de que a pobreza que acentuava as degradações ambientais, da mesma maneira que preconizado em Estocolmo, foi reafirmado. Como diz Ribeiro: “mais uma vez os pobres e seu estilo de vida eram responsabilizados pela devastação de ambientes naturais”.

Em novembro de 1982 é aprovada a Carta Mundial para a Natureza (World Charter for Nature), também conhecida como Carta da Terra, pela Assembleia Geral da ONU, que pode ser considerado um grande marco para as teorias da ética ambiental, ao enfatizar pela primeira vez o respeito à natureza como princípio básico. Porém, não foi capaz de concatenar a defesa do meio ambiente com os problemas sociais existentes e a questão do desenvolvimento.

Mais tarde, com o escopo de reanimar a campanha internacional em prol do meio ambiente e do desenvolvimento, em função também das inquietações dos países do Sul com relação à aparente oposição entre proteção ambiental e desenvolvimento, a Assembleia Geral da ONU, através da resolução 38/16, criou uma comissão de alto nível, denominada Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CMED), em 1983, com o fito de aproximar os dois hemisférios Norte e Sul e identificar soluções vantajosas para ambos. Três anos mais tarde, em 1987 foi publicado o relatório da comissão denominado

Nosso Futuro Comum ou Relatório Brundtland<sup>100</sup>, que tinha como metas principais a promoção do desenvolvimento e a conciliação deste com o meio ambiente.

Foi a nesta ocasião que se iniciou um grande avanço a problemática ambiental internacional, com o surgimento da expressão ‘desenvolvimento sustentável’, que se torna pilar de todos os debates, negociações e acordos que se seguiram sobre o meio ambiente. O seu conceito será mais bem examinado no próximo capítulo juntamente com a questão do desenvolvimento brasileiro. Por ora, importa saber que se tencionava com este conceito a promoção de um desenvolvimento capaz de garantir o suporte das gerações presentes, sem comprometer o atendimento das necessidades das que estão por vir.

Anota Le Prestre que a Conferência de Estocolmo produziu uma dinâmica com três ângulos: jurídico, nacional e diplomático.

Sob o enfoque jurídico, constata-se que os princípios ambientais começaram as se consagrar mundialmente através das sucessivas conferências e convenções.

Já sob o ponto de vista nacional, houve uma grande onda de institucionalização, em que foram criadas organizações, associações, ministérios e agências incumbidas de proteger o meio ambiente. Isto se verifica no Brasil em que, em 1973, o Decreto federal 73.030, de 30 de outubro, determinou a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) vinculado ao Ministério do Interior. Foi criada também, na mesma oportunidade, o Conselho Consultivo do Meio Ambiente (CCMA), que seria composto por 9 membros designados pelo Presidente da República. O SEMA foi extinto mais tarde, em 1989, por meio da Lei 7.735 de 22 de fevereiro. Por meio deste dispositivo, criou-se o IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), “com a finalidade de formular, coordenar, executar e fazer executar a política nacional do meio ambiente e da preservação, conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais renováveis”<sup>101</sup>. Além do SEMA, também foi extinta a SUDEPE (Superintendência do Desenvolvimento da Pesca), autarquia subordinada ao Ministério da

<sup>100</sup> Em função do nome da presidente da Comissão, Gro Harlen Brundtland.

<sup>101</sup> Artigo 2º da Lei 7735. Este dispositivo foi alterado pela lei 11.516 de 2007, que impõe como finalidade do IBAMA: I- exercer o poder de polícia ambiental; II - executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; e III - executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente.

Agricultura. O IBAMA é hoje considerado, conforme artigo 2º, caput, uma autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente.

Em 31 de agosto de 1981 é aprovada a lei 6.938, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Conforme o artigo 1º, a lei constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente, cria o Conselho Nacional do Meio Ambiente e institui o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental, o que mostra que o Brasil incorporou instrumentos e diretrizes no ordenamento jurídico interno, e passou a conferir um tratamento integrado e sistemático ao meio ambiente.

Como influência da Declaração de Estocolmo, a Política Nacional do Meio Ambiente passou a associar a questão ambiental com as melhorias de condição de vida, com o exercício de direitos fundamentais, como o direito a vida digna, ao bem-estar e ao desenvolvimento, como mostra o artigo 2º:

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

Em 1988, a Constituição Federal da República Federativa do Brasil é aprovada demonstrando em vários artigos a preocupação com o meio ambiente. No artigo 5º, inciso LXXIII, legitima-se a qualquer cidadão propor ação popular com o fim de anular ato lesivo ele (meio ambiente)<sup>102</sup>. No artigo 23, inciso VI, por sua vez, dispõe-se que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios proteger o “meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”. E no artigo 24, incisos VI, VII e VIII, atribui-se a União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência de legislar concorrentemente sobre:

<sup>102</sup> Artigo 5º, inciso LXXIII da CF/88 – “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII- responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos

Também prevê, no artigo 129, inciso III, dentre as funções institucionais do Ministério Público, “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”. A Constituição ainda revela a defesa do meio ambiente dentre os princípios da ordem econômica, no artigo 170, inciso VI<sup>103</sup>. E, finalmente, há todo um capítulo dedicado ao meio ambiente, no artigo 225, que será examinado ao longo deste trabalho.

Em 1989, é criado o Fundo Nacional do Meio Ambiente pela Lei 7.797 de 10 de julho, com o objetivo de “objetivo de desenvolver os projetos que visem ao uso racional e sustentável de recursos naturais, incluindo a manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental no sentido de elevar a qualidade de vida da população brasileira”, de acordo com o artigo 1º da lei. De acordo com o artigo 5º, as aplicações de recursos financeiros da lei terão como prioridade os projetos nas áreas de unidade de conservação; pesquisa e desenvolvimento tecnológico; educação ambiental; manejo e extensão florestal desenvolvimento institucional; controle ambiental e aproveitamento econômico racional e sustentável da flora e fauna nativas. E ressalta, no parágrafo segundo, que “sem prejuízo das ações em âmbito nacional, será dada prioridade aos projetos que tenham sua área de atuação na Amazônia Legal”.

E, finalmente, sob o ponto de vista diplomático, houve a multiplicação de conferências e convenções mundiais, tais como a Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos de Vancouver, a Conferência das Nações Unidas sobre Desertificação<sup>104</sup>, a Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção<sup>105</sup> (CITES), a Convenção sobre Poluição Transfronteiriça

<sup>103</sup> Artigo 170, inciso VI da CF/88 – “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.

<sup>104</sup> SILVA, Solange Teles da. *Op.cit.* p. 31.

<sup>105</sup> Realizada em Washington, Estados Unidos, em 1973. No Brasil foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 54, de 24 de junho de 1975 e promulgada pelo Decreto 76.623 do mesmo ano. SCHMIDT, Caroline Assunta & FREITAS, Mariana Almeida Passos de. *Tratados Internacionais de Direito Ambiental. Textos essenciais ratificados pelo Brasil*. Curitiba: Juruá, 2008, p. 29.

de Longo Alcance (CPT), a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio<sup>106</sup> (CV), o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio<sup>107</sup> (PM) e a Convenção da Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu depósito<sup>108</sup> (CTR)<sup>109</sup>.

Dentre as citadas, a Convenção de Viena e o Protocolo de Montreal merecem atenção especial. Tratam-se da proteção contra a emissão de gases produzidos pelo homem, como os clorofluorcarbonos (CFC), que destroem a Camada de Ozônio. O objetivo é evitar que se diminua a capacidade vital do ozônio de bloquear a incidência de raios infravermelhos na superfície da Terra, que causam danos à saúde. A importância de tais encontros, a despeito de tratar apenas da poluição atmosférica, reside no fato de que foram pioneiros na elaboração do raciocínio inicial da construção jurídica ambiental, que foi aperfeiçoado e consolidado nos dias atuais. Foi a partir daí que novos princípios e regras emergiram na tela internacional, ainda que não bem acabados, mas que foram aprimorados e firmados nas Conferências do Rio de Janeiro e de Joanesburgo posteriormente, o que mostra o desenvolvimento gradativo dos alicerces que regem a criação dos instrumentos internacionais de proteção ambiental. Dentre os princípios jurídicos novos que surgiram são o das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, segundo o qual todos são responsáveis pela redução da poluição atmosférica, mas com obrigações diferentes conforme a situação do desenvolvimento<sup>110</sup>. Outro princípio está relacionado a ajuda às indústrias que utilizam o CFC a substituírem o gás através de transferências tecnológicas e financeiras<sup>111</sup>.

<sup>106</sup> Aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 91, de 15 de dezembro de 1989 e promulgada no ano seguinte pelo Decreto nº 99.280. *Idem, ibidem*, p.99.

<sup>107</sup> Aprovada e promulgada juntamente com a Convenção de Viena. *Idem, ibidem*, p.106.

<sup>108</sup> Aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 34, de 16 de junho de 1992 e promulgada pelo Decreto nº 875 em julho do ano seguinte. *Idem, ibidem*, p. 292.

<sup>109</sup> RIBEIRO, Wagner. *Op. cit.* p. 93.

<sup>110</sup> Artigo 5º, 1, do Protocolo de Montreal dispõe o seguinte: “Qualquer Parte que seja país em desenvolvimento, e cujo nível calculado anual de consumo das substâncias controladas seja inferior a 0,3 quilogramas *per capita*, na data da entrada em vigor do Protocolo para a Parte em questão, ou a qualquer tempo dentro de dez anos da entrada em vigor do referido Protocolo, poderá, a fim de satisfazer suas necessidades internas básicas, adiar o cumprimento das medidas de controle estabelecidas nos parágrafos 1º a 4º do art. 2, por dez anos após os prazos especificados naqueles parágrafos”. SCHIMIDT, C. A. *op. cit.* p. 109.

<sup>111</sup> Artigo 5º, 2, do Protocolo de Montreal impõe que “as partes comprometem-se a facilitar, bilateral ou multilateralmente, o fornecimento de subsídios, ajuda, créditos, garantia e programas de seguro a Partes que sejam países em desenvolvimento, tendo em vista a utilização de tecnologia alternativa e produtos substitutos”. *Idem, ibidem*, p.109.

### 3.3 Conferência do Rio de Janeiro

A evolução do sistema jurídico internacional de proteção ambiental se deu com a realização da Conferência do Rio de Janeiro, que aconteceu no período de 2 a 15 de junho de 1992 e figurou a consolidação da globalização do meio ambiente.

Seguindo a recomendação da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Assembleia Geral das Nações Unidas, pela Resolução 43/196, publicou que uma conferência a respeito do meio ambiente deveria ser realizada até 1992, a fim de verificar o que foi realizado e implementado até aquele período desde Estocolmo, e discutir novas ações e possibilidades para o futuro. Em sequência, a Assembleia aprovou a Resolução 44/228, em 22 de dezembro de 1989, convocando a Conferência do Rio de Janeiro.<sup>112</sup>. Por meio desta Resolução a ONU convocou os Estados para que apresentem relatórios nacionais a respeito dos avanços feitos desde Estocolmo, com objetivo de “promover a participação popular nas decisões e nos processos de CNUMAD e determinar experiências nacionais ou lições úteis”<sup>113</sup>.

A escolha da cidade brasileira se deve a necessidade de mostrar a importância que os debates ambientais representam ao país e, principalmente, aguçar a opinião pública e infundir a conscientização ecológica<sup>114</sup>, mas foram determinantes para esta escolha a repercussão internacional das devastações da Amazônia e o assassinato do líder sindical e ambientalista Chico Mendes, em 1988. No entanto, adverte Geraldo Eulálio que “embora o Brasil tenha sido escolhido como país-sede, isto não significa que desfrutava de uma situação privilegiada que lhe permitisse insistir na inclusão da agenda de trabalho de assuntos não previstos pela Assembleia Geral”<sup>115</sup>.

Oficialmente intitulado Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecido como Cúpula da Terra ou ECO 92, o encontro reuniu 178 países, 8 mil delegados, várias OIGs e ONGs, além de milhares de jornalistas<sup>116</sup>. Diversamente do que

<sup>112</sup> GUERRA, Sidney. *Op. cit.* p. 25.

<sup>113</sup> LE PRESTRE, Philippe. *Op. cit.* p. 204.

<sup>114</sup> SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Op. cit.* p. 35.

<sup>115</sup> *Idem, ibidem*, p. 34.

<sup>116</sup> LE PRESTRE, op. cit. , p. 202.

ocorreu em Estocolmo, em que apenas dois chefes de Estado e de governo compareceram, desta vez conseguiu-se reunir mais de cem, o que revela a consolidação da questão socioambiental nas agendas políticas internacionais.

Seguindo a experiência de Estocolmo, foi planejado um longo processo de preparação para a Conferência do Rio de Janeiro. Uma série de conferências regionais foram organizadas para articular as diferentes posições dos atores internacionais, principalmente no tocante aos interesses políticos, com o escopo de formar um consenso para a CNUMAD. Foram realizadas reuniões em Bangcoc, em outubro de 1990; em Tlatelolco, em março de 1991; e em Cairo, em julho e setembro de 1991<sup>117</sup>.

Ampliando ainda mais o processo preparatório, foram organizadas 4 sessões preparatórias. A primeira foi realizada em Nairóbi, em agosto de 1990; a segunda e a terceira, em Genebra, em março e agosto de 1991, respectivamente; a quarta em Nova York, em março de 1992. A grande dificuldade destas reuniões preparatórias foi justamente construir o consenso, pois a tendência foi de que restasse um número insuficiente de ações realizáveis, tal era discrepancia de opiniões, o que encaminha para o menor denominador comum. Além disso, os Estados tinham direito de vetar, sozinhos, textos aprovados pela maioria, o que foi muito depreciado.

Várias instituições ligadas a ONU e ONGs tiveram também ampla participação no processo preparatório, apresentando relatórios de estudos analíticos a respeito de diversos setores do meio ambiente. De acordo com Le Prestre, as ONGs conseguiram se manifestar livremente nas reuniões formais, mas no Rio de Janeiro, “não tiveram senão *status de observador*”<sup>118</sup>. Apesar disso, pode-se dizer que as ONGs figuraram papel de suma importância na Conferência do Rio de Janeiro, contribuindo com proposições e pressionando os demais atores internacionais, com a realização também de diversos fóruns paralelos – o chamado Fórum Global – às reuniões preparatórias.

Enfim, a CNUMAD foi realizada após um longo e complexo processo preparatório, com intensos trabalhos realizados e diversas posições discutidas. Quanto aos atores políticos, de um lado, os países do Norte buscaram deter a criação de novas obrigações financeiras e qualquer medida que implicasse prejuízo a suas economias. De

<sup>117</sup> LE PRESTRE, Philippe. *Op. cit.* p. 204.

<sup>118</sup> *Idem, ibidem*, p. 209.

outro, os países em desenvolvimento buscaram se centrar nos proveitos financeiros, porém não havia consenso entre eles. O bloco de países do G77, por exemplo, não apoiava as transferências financeiras e tecnológicas para as economias em transição (de economia planificada a economia de mercado), pois não estavam interessados em perder parte dos fundos destinados a eles. Já os países do oriente médio produtores de petróleo não aceitavam a adoção de providências que estimulassem a produção de energias renováveis. Para os países em desenvolvimento a pobreza é a grande causadora das degradações ambientais, sendo que somente a implantação do desenvolvimento resolveria o problema.

As ONGs também buscaram nas suas atuações objetivos diversificados, algumas esforçando-se mais defender o desenvolvimento, outras preferindo tão-somente impor a proteção do meio ambiente. Mas em sua maioria, as ONGs visaram apoiar os países do Sul, na modificação do sistema econômico capitalista, no freio ao consumismo exacerbado dos países ricos e na defesa dos direitos humanos, como a dignidade humana, a saúde e a qualidade de vida.

Finalmente, foram votadas na Conferência do Rio de Janeiro, cinco documentos, a saber: a Declaração do Rio de Janeiro; a Agenda 21; a Declaração de Princípios sobre as Florestas; a Convenção-quadro sobre as Mudanças Climáticas; e a Convenção sobre Diversidade Biológica.

### 3.3.1 *Declaração do Rio de Janeiro*

A Declaração do Rio de Janeiro foi votada com o fim de expor princípios políticos, científicos e éticos que guiariam a ação dos atores na questão ambiental. O objetivo apresentado no documento é avançar a partir da Declaração de Estocolmo e estabelecer uma nova parceria global em novos níveis de cooperação entre Estados, os setores-chave da sociedade e os indivíduos.

Em um texto constituído de um preâmbulo e 27 princípios arrolados de maneira concisa, justapõem-se as preocupações e interesses tanto dos países desenvolvidos como dos países em desenvolvimento. Cada grupo se empenhou para impor os princípios que lhes interessavam. Um princípio que se manteve presente desde Estocolmo, apenas sofrendo

atualização, foi o da soberania sobre os recursos naturais, a favor dos países em desenvolvimento<sup>119</sup>, que estabelece o direito dos Estados a explorarem seus próprios recursos conforme suas próprias políticas. Além deste, há outros princípios que estabelecem os direitos e pretensões dos países em desenvolvimento.

No princípio primeiro há a afirmação da centralidade dos seres humanos na noção de desenvolvimento sustentável, e que eles “têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”.

No princípio terceiro há um dos fundamentos do desenvolvimento sustentável, em que é declarado o direito ao desenvolvimento condicionado a garantia de atendimento às necessidades ambientais e de desenvolvimento das gerações futuras, em igualdade das gerações atuais<sup>120</sup>. Revela-se aí o princípio do acesso equitativo aos recursos naturais, para o qual a natureza deve satisfazer a necessidade comum de toda a população do planeta. Aqui, não prevalece o entendimento de que o meio ambiente deve ser utilizado e explorado por todos. Trata-se, na verdade, tanto do seu uso como do seu não uso, visto que é preciso considerar a primazia da necessidade, ponderando o que é necessário e o que não é utilizar o meio ambiente, impedindo o seu uso ainda que haja em abundância. É o que impõe o princípio da razoabilidade. (Machado, p. 63). O acesso equitativo vale tanto para as gerações presentes, como para as futuras. Sendo assim, tanto as gerações atuais como as por vir têm o igual direito de usufruir os recursos naturais.

Assevera-se também a necessidade de cooperação de todos os Estados na eliminação da pobreza e na diminuição das desigualdades<sup>121</sup>, e a promoção de um sistema econômico internacional mais aberto e favorável ao crescimento econômico e ao desenvolvimento sustentável, enfatizando que “medidas de política comercial para propósitos ambientais não devem constituir-se em meios para a imposição de

<sup>119</sup> No princípio 2: “Os Estados, de conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os Princípios de Direito Internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e desenvolvimento”.

<sup>120</sup> No princípio 3: “O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades ambientais e de desenvolvimento de gerações presentes e futuras”.

<sup>121</sup> No princípio 5: “Todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, devem cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo”.

discriminações arbitrárias ou injustificáveis ou em barreiras disfarçadas ao comércio internacional”<sup>122</sup>, reprovando o estabelecimento de normas unilaterais.

Passo ainda mais relevante para os países em desenvolvimento foi o reconhecimento da necessidade de um tratamento diferenciado para este grupo em detrimento dos países desenvolvidos no princípio 6, em que se diz que “a situação e necessidades especiais dos países em desenvolvimento, em particular dos países menos desenvolvidos relativo e daqueles ambientalmente mais vulneráveis, devem receber prioridade especial[...]”. Porém, faltaram uma progressão maior quanto aos novos princípios introduzidos, que são o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (princípio 7) e o da necessidade de reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo (princípio 8). Quanto ao primeiro, a Declaração afirma que:

Os Estados devem cooperar, em um espírito de parceria global, para a terrestre. Considerando as distintas contribuições para a degradação ambiental global, *os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas*. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que tem na busca internacional do desenvolvimento sustentável, com vista das pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e das tecnologias e recursos financeiros que controlam. (*grifo nosso*)

Este também seja o maior êxito dos países em desenvolvimento nas negociações da Conferência do Rio, entretanto, ainda havia necessidade da real implementação deste princípio, rejeitado ou dificultado pelos países desenvolvidos.

Os países desenvolvidos, por sua vez, também conseguiram incluir vários princípios a seu favor, dentre os quais estão o princípio 4, que afirma a necessidade de integrar a questão ambiental ao processo de desenvolvimento<sup>123</sup> e o princípio 10, que reporta a importância da participação, que impõe aos Estados o dever de informar, conscientizar e permitir ampla participação popular.

A melhor maneira de tratar questões ambientais e assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e

<sup>122</sup> Encontrado no princípio 12.

<sup>123</sup> “Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste”

atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar de processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a procedimentos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos.

Além destes dois, tiveram enorme importância e merecem maiores explanações os princípios da prevenção e da precaução (princípios 14 e 15) e do poluidor-pagador (princípio 16).

A prevenção consiste na prática de medidas por antecipação, ou seja, prevenir na origem a ocorrência do dano. Ela se impõe por dois motivos: primeiro, porque os danos em sua maioria são irreversíveis; e segundo, as possibilidades de que um prejuízo seja reparado são bastante limitadas. Pode-se notar que as convenções internacionais buscaram priorizar as ações preventivas. Prevenir desde o princípio evita muitos estragos e consiste em prever futuros danos através de procedimentos específicos, tal qual o Estudo Prévio de Impacto Ambiental. O princípio 17 introduz a avaliação de impacto ambiental que, “como instrumento nacional, deve ser empreendida para atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente, e que dependam de uma decisão de autoridade nacional competente”.

Affonso Leme Machado destaca a importância da pesquisa e da informação organizada para o sucesso da prevenção. Entende que a prevenção se consubstancia em 5 itens:

1º) identificação e inventário das espécies animais e vegetais de um território, quanto à conservação da natureza e identificação das fontes contaminantes das águas e do mar, quanto ao controle da poluição”; 2º) identificação e inventário dos ecossistemas, com a elaboração de um mapa ecológico; 3º) planejamentos ambiental e econômico integrados; 4º ordenamento territorial ambiental para a valorização das áreas de acordo com a sua aptidão; 5º Estudo de Impacto Ambiental.

“Os Estados devem cooperar de modo eficaz para desestimular ou prevenir a realocação ou transferência para outros Estados de quaisquer atividades ou substâncias que causem degradação ambiental grave ou que sejam prejudiciais à saúde humana”, diz o princípio 14.

Basilar em matéria de meio ambiente, o princípio da precaução era vago até os anos de 1980 e tem por fundamento a ideia de que não basta a eliminação ou reparação dos danos já causados, mas é urgente combater desequilíbrios ambientais mesmo antes da sua

provocação. Existem dois momentos distintos que devem ser considerados, o antes e o depois a geração do dano. Se antes do dano, a proteção do meio ambiente se dá por meio da prevenção, e esta é a forma mais eficaz, pois ao diminuir os riscos, os danos também são, em tese, proporcionalmente diminuídos. Depois de produzido o dano, nem sempre ele é reparável. Portanto, o princípio da precaução impõe a proteção contra o simples risco de produzir dano. Ora, não há o que se falar também em precaução absoluta, já que não é possível excluir totalmente os riscos. O atual estágio em que se encontra a sociedade, associada ao nível de desenvolvimento tecnológico, apresenta riscos inerentes que evadem das instituições de controle, segundo Ulrick Beck<sup>124</sup>. Logo, o princípio da precaução visa a manutenção do equilíbrio do meio ambiente e da qualidade de vida dos seres vivos.

Vale dizer que este princípio ganhou visibilidade no plano internacional e implantou o plausível raciocínio de que na dúvida o melhor é a precaução. Assim, as incertezas científicas não poderiam mais ser invocadas como forma de se eximir da obrigação de prever. Na dúvida, a decisão a ser tomada deve ser orientada por este princípio. Conforme o princípio 15:

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com as suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Já quanto ao princípio do poluidor-pagador, o artigo 16 diz que:

Tendo em vista que o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo decorrente da poluição, as autoridades nacionais devem promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando na devida conta o interesse público, sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais.

Previsto na legislação brasileira, a Lei 6.938, de 1981, dispõe que a Política Nacional do Meio Ambiente buscará “à imposição, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”.

<sup>124</sup> Sobre análise do risco na modernidade, ver Ulrick Beck (A sociedade do risco), Anthony Giddens (As consequências da modernidade) e Direito Ambiental na sociedade de risco de Leite e Ayala.

Este princípio atende a uma lógica digna de nota, pois impõe o pagamento pela utilização dos recursos naturais com objetivos econômicos. Devido a valorização econômica, os recursos naturais não são facilmente encontrados de forma gratuita. Entretanto, este princípio não pode impedir o acesso da população menos favorecida aos recursos, visto que contrariaria a lógica do princípio do acesso equitativo.

Enfim, pode-se afirmar que o princípio do usuário-pagador consubstancia na premissa de que aquele que utiliza os recursos naturais é que deve suportar os ônus oriundos da sua atividade, isto porque não seria justo que terceiros e nem o Estado tenham que arcar com os custos advindos da utilização.

Outrossim, o princípio usuário-pagador encerra o princípio poluidor-pagador, que impõe ao utilizador dos recursos a obrigação de pagar pela poluição que possivelmente causou, já que a não poluição não impede a exigência da contribuição.

A utilização gratuita dos recursos naturais tem sido utilizada como forma de burlar este princípio, pois ao poluir o meio, o utilizador transfere a comunidade o ônus pela sua atividade, acarretando enriquecimento ilegítimo<sup>125</sup>. Ora, a comunidade não pode suportar os dispêndios necessários para a preservação do meio ambiente e os custos daqueles que poluem gratuitamente. Portanto, o princípio do poluidor-pagador torna-se instrumento importante para frear as atividades econômicas que poluem e que se enriquecem a custa da qualidade de vida da comunidade local. O que pode ocorrer é a cobrança do pagador-poluidor aos utilizadores posteriores do mesmo produto poluente.

Assim, vê-se que o princípio usuário-pagador configura um mecanismo imprescindível para o desenvolvimento sustentável no Brasil, que será estudado mais adiante. Apesar de primorosa a política socioambiental centrada neste princípio, há grandes dificuldades na sua concretização, pois ainda são ineficazes as medidas brasileiras tomadas e as cobranças pecuniárias não têm alcançado os fins almejados.

É importante dizer que o princípio usuário-pagador não se trata de punição, pois a cobrança pecuniária é devida ainda que haja ausência de ilicitude. Ademais, o pagamento pelo utilizador não o exime de preservar o meio ambiente, não lhe sendo permitido poluir.

<sup>125</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 67.

Em suma, o pagamento não gera o direito de poluir, pois este princípio tem fins político-sociais voltados para a prevenção e não essencialmente a reparação imediata do dano.

Finalmente, há também a afirmação nos princípios 18 e 19 dos princípios da notificação<sup>126</sup>, defendidos pelos países desenvolvidos.

Nos princípios 20, 21 e 22<sup>127</sup> há a afirmação do papel das mulheres, dos jovens, das populações indígenas e suas comunidades, de gestão do meio ambiente e de promoção do desenvolvimento sustentável. No princípio 24<sup>128</sup> repudia-se a guerra e assevera o dever dos Estados de respeitar o meio ambiente ainda que em conflito armado, e no princípio 26, diz-se que “os Estados devem solucionar todas as suas controvérsias ambientais de forma pacífica, utilizando-se dos meios apropriados, de conformidade com a Carta das Nações Unidas”. E nos princípios 25 e 27<sup>129</sup> afirma-se a indivisibilidade e interdependência da paz, do desenvolvimento e da proteção ambiental, e o dever de cooperação de boa-fé dos Estados na consecução dos princípios declarados e no desenvolvimento progressivo do direito internacional no campo do desenvolvimento sustentável.

Em conclusão, percebe-se a falta de explanação de alguns conceitos, como observa Le Prestre:

nota-se a ausência de certos conceitos, como as noções de ‘patrimônio comum da humanidade’, de bens comunais mundiais, da necessidade de preservar a diversidade cultural, do recurso à tecnologia mais apropriada ou da contabilidade integral do meio ambiente. Ademais, a declaração de esquiva de condenar as armas de destruição em massa (contrariamente à Declaração de Estocolmo), evita, em grande medida, definir como ameaças os modos de consumo inviáveis de uns

<sup>126</sup> Princípio 18: Os Estados devem notificar imediatamente outros Estados de quaisquer desastres naturais ou outras emergências que possam gerar efeitos nocivos súbitos sobre o meio ambiente destes últimos. Todos os esforços devem ser empreendidos pela comunidade internacional para auxiliar os Estados afetados.

Princípio 19: Os Estados devem prover oportunamente, a Estados que possam ser afetados, notificação prévia e informações relevantes sobre atividades potencialmente causadoras de considerável impacto transfronteiriço negativo sobre o meio ambiente, e devem consultar-se com estes tão logo quanto possível e de boa fé.

<sup>127</sup> Princípio 20: “As mulheres desempenham papel fundamental na gestão do meio ambiente e no desenvolvimento. Sua participação plena e, portanto, essencial para a promoção do desenvolvimento sustentável”. Princípio 21: “A criatividade, os ideais e a coragem dos jovens do mundo devem ser mobilizados para forjar uma parceria global com vistas a alcançar o desenvolvimento sustentável e assegurar um futuro melhor para todos”. Princípio 22: “As populações indígenas e suas comunidades, bem como outras comunidades locais, têm papel fundamental na gestão do meio ambiente e no desenvolvimento, em virtude de seus conhecimentos e práticas tradicionais. Os Estados devem reconhecer e apoiar de forma apropriada a identidade, cultura e interesses dessas populações e comunidades, bem como habilitá-las a participar efetivamente da promoção do desenvolvimento sustentável”.

<sup>128</sup> Princípio 24: “A guerra é, por sua natureza, contrária ao desenvolvimento sustentável. Os Estados devem, por conseguinte, respeitar o direito internacional aplicável à proteção do meio ambiente em tempos de conflito armado, e cooperar para seu desenvolvimento progressivo, quando necessário”.

<sup>129</sup> Princípio 25: “A paz, o desenvolvimento e a proteção ambiental são interdependentes indivisíveis”.

e o crescimento demográfico de outros (conquanto este último tivesse sido amplamente mencionado na Declaração de Estocolmo) e não invoca mais a planificação como meio de integração do meio ambiente com o desenvolvimento (método honrado em Estocolmo, mas que passou de moda)<sup>130</sup>.

### 3.3.2 *Agenda 21*

Este texto constitui um plano de ação do qual depende uma parceria mundial a favor do desenvolvimento sustentável. A expressão Agenda 21 significa um conjunto de atividades que devem ser necessariamente realizadas pelos Estados tendo em vista a chegada do século XXI. De acordo com Guido Soares, “é um documento normativo de normatividade reduzida, sem a efetividade de uma declaração e muito menos de um tratado ou convenção internacional”<sup>131</sup>.

Foi neste documento que se decidiu sobre os recursos financeiros que seriam criados ou incrementados em prol dos países em desenvolvimento para que estes implementassem a sustentabilidade. Reconhecendo a necessidade premente de eliminar a pobreza, porque esta contribui para a ocupação de ambientes naturais e para o agravamento das degradações, a Agenda 21 realoca recursos para os países em desenvolvimento a fim de inverter os fluxos de capital, uma vez que o sistema econômico internacional tende a desigualar os países na medida em que os países mais pobres pagam por dívidas e tecnologias<sup>132</sup>.

A Agenda 21 é um texto de quase 800 páginas, dividido em quarenta capítulos agrupados<sup>133</sup> em quatro seções, em que se estabelecem as bases para as políticas socioambientais e de desenvolvimento tanto dos países desenvolvidos como em desenvolvimento e se apontam os programas e atividades específicas a serem realizadas.

<sup>130</sup> LE PRESTRE, Philippe. *Op. cit.* p. 220.

<sup>131</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. *A proteção internacional do meio ambiente*. Série entender o mundo. Vol. 2. São Paulo: Manole, 2005, p. 67.

<sup>132</sup> RIBEIRO, Wagner. *op. cit.* p. 127.

<sup>133</sup> <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?id=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=575&idMenu=9065> Disponível em: 10 de janeiro de 2011.

Na primeira seção, dedica-se às dimensões sociais e econômicas do desenvolvimento sustentável, dos quais estão: a cooperação internacional para acelerar o desenvolvimento sustentável dos países em desenvolvimento e políticas internas correlatas; o combate à pobreza; a mudança dos padrões de consumo; a dinâmica demográfica e sustentabilidade; a proteção e a promoção das condições da saúde humana; a promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos; e a integração entre meio ambiente e desenvolvimento na tomada de decisões.

Na segunda seção, trata-se da conservação e gestão dos recursos para o desenvolvimento, dos quais estão: a proteção da atmosfera; a abordagem integrada do planejamento e do gerenciamento dos recursos terrestres; o combate ao desflorestamento; o manejo de ecossistemas frágeis (a luta contra a desertificação e a seca); o gerenciamento de ecossistemas frágeis (DS das montanhas); a promoção do desenvolvimento rural e agrícola sustentável; a conservação da diversidade biológica; o manejo ambientalmente saudável da biotecnologia; a proteção dos oceanos, de todos os tipos de mares – inclusive mares fechados – e das zonas costeiras de proteção (uso racional e desenvolvimento de seus recursos vivos); a proteção da qualidade da vida e do abastecimento dos recursos hídricos (aplicação de critérios integrados no desenvolvimento, manejo e uso dos recursos hídricos; o manejo ecologicamente saudável das substâncias químicas tóxicas, incluída na prevenção do tráfico internacional dos produtos tóxicos e perigosos; o manejo ambientalmente saudável dos recursos perigosos, incluindo a prevenção do tráfico internacional ilícito de resíduos perigosos; o manejo ambientalmente saudável dos resíduos sólidos e questões relacionadas com esgotos; e o manejo seguro e ambientalmente saudável dos resíduos radioativos.

Na seção III, por sua vez, cuida-se do fortalecimento do papel dos grupos sociais na implementação do desenvolvimento sustentável. Destaca-se aqui o papel da mulher, das crianças e dos jovens para o desenvolvimento sustentável; o reconhecimento e fortalecimento do papel das populações indígenas e suas comunidades; o fortalecimento do papel das Organizações Não-Governamentais; as iniciativas das autoridades locais em apoio à Agenda 21; o fortalecimento do papel dos trabalhadores e de seus sindicatos; o fortalecimento do papel do comércio e da indústria; o papel da comunidade científica e tecnológica; e o fortalecimento do papel dos agricultores.

Na seção IV, por fim, dedica-se aos meios de execução dos programas da Agenda 21. Trata-se de recursos e mecanismos de financiamento; da transferência de tecnologia ambientalmente saudável, cooperação e fortalecimento institucional; a ciência para o desenvolvimento sustentável; a promoção do ensino, da conscientização e do treinamento; mecanismos nacionais e cooperação internacional para fortalecimento institucional nos países em desenvolvimento; arranjos institucionais internacionais; instrumentos e mecanismos jurídicos internacionais; e informação para a tomada de decisões.

Enfim, cumpre assinalar que a Agenda 21 figurou-se um grande avanço em relação ao conjunto de 109 recomendações da Conferência de Estocolmo, pelo fato de estabelecer prioridades, metas a ser alcançadas e, principalmente, por ter instituído mecanismos de acompanhamento e supervisão das atividades dos Estados<sup>134</sup>, e previsto a realização de uma conferência cinco anos mais tarde a fim de verificar o progresso desde a Conferência do Rio de Janeiro. Para Le Prestre, o documento não foi “um instrumento jurídico impositivo, mas a identificação das questões que requerem atenção política, e a formulação de um plano de ação detalhado das políticas a serem empreendidas”<sup>135</sup>. Assim, nota-se que a Agenda 21, ante sua amplitude, complexidade e extensão, foi um mecanismo flexível e bastante denso para guiar as tomadas de decisões, ao trazer um conjunto de prioridades, dados e informações e instrumentos de execução.

### 3.3.3 *A Declaração de Princípios sobre Florestas*

Este documento, aprovado em 13 de junho de 1992, foi o resultado do fracasso das negociações no objetivo de formar um instrumento vinculante sobre as florestas, ainda assim, pode-se dizer que representou um grande avanço por inserir a temática nos debates internacionais sobre sustentabilidade. O texto, também denominado “Declaração de princípios juridicamente não compulsória, mas tendo autoridade para um consenso mundial sobre a gestão, a conservação e a exploração ecologicamente viável de todos os tipos de

<sup>134</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. *Op. cit.* p. 73.

<sup>135</sup> LE PRESTRE, Philippe. *Op. cit.* p. 222.

florestas”, mostra que os Estados conseguiram impor a soberania sobre seus próprios recursos. Além disso, instituiu-se a obrigação dos Estados de não permitir que suas atividades econômicas não trouxessem prejuízos ambientais além de seus territórios, reconheceu-se o direito das populações indígenas e demais comunidades que moram nas florestas, a necessidade de proteger e conservar florestas e também de eliminar a pobreza.

Foram os países desenvolvidos que empreenderam esforços para garantir a proteção das florestas encontradas nas áreas tropicais. Para os países em desenvolvimento, isto era uma forma disfarçada de assegurar o atendimento das necessidades dos países setentrionais em detrimento do seu desenvolvimento. Como observa Le Prestre, a Declaração sobre Florestas é talvez o mais frágil dos cinco textos aprovados no Rio de Janeiro, tamanha é a priorização pela soberania dos Estados sobre a exploração dos seus recursos<sup>136</sup>.

Nas palavras de Guido Soares,

“na verdade, embora consagre alguns postulados estabelecidos em escala mundial sobre conservação e exploração das florestas, a Declaração de Princípios sobre Florestas, não formula declarações expressas de vontade dos Estados, no sentido de futuras negociações de uma convenção mundial obrigatória, nem contém elementos de eventual norma jurídica internacional invocável perante instâncias políticas ou judiciais internacionais”<sup>137</sup>.

### 3.3.4 *Convenção-quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas*

Primeiramente vale destacar que o foco atual das preocupações ambientais, no plano internacional, está nas mudanças climáticas. A emissão indevida de gases oriundos da atividade humana em um determinado país pode prejudicar os vizinhos e todas as partes do planeta, uma vez que não é possível separar a poluição nas fronteiras políticas. Relacionados a esta questão, estão problemas como o efeito estufa, a chuva ácida, a

<sup>136</sup> Le Prestre, Philippe. *Op. cit.* p. 223.

<sup>137</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 85.

diminuição da camada de ozônio, dentre outros. Solange Teles da Silva considera que o maior desafio deste problema global será modificar a fonte energética do qual se sustenta o desenvolvimento da maioria dos países. Em suas palavras:

o maior desafio para a humanidade no século XXI e para o direito ambiental internacional é a problemática da mudança do clima, que coloca em xeque-mate o modo do desenvolvimento das sociedades contemporâneas, pois os combustíveis fósseis, propulsores da economia mundial, constituem igualmente a força motriz do aquecimento global.<sup>138</sup>

As atuações de duas organizações internacionais formaram a mola propulsora das discussões sobre as mudanças climáticas. A OMM (Organização Meteorológica Mundial), especializada em desenvolver e divulgar pesquisas científicas sobre a situação meteorológica, e o PNUMA, dedicado ao desenvolvimento de políticas públicas ambientais internacionais, criaram em 1988 o GIEC, grupo intergovernamental de estudos sobre mudanças climáticas que reúne centenas de cientistas com o escopo de avaliar a situação real do problema, as consequências socioeconômicas e os possíveis mecanismos de controle. O primeiro relatório do GIEC – mais conhecido pela sigla em inglês IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) – foi apresentado em agosto de 1990, propondo a realização de negociações o mais rapidamente para elaborar uma convenção-quadro, ainda que não houvesse certeza absoluta quanto aos reais efeitos das mudanças climáticas.

Assim, ainda em 1990, a Assembleia Geral das Unidas, pela resolução 45/212, convocou um comitê intergovernamental de negociação, sob seus auspícios. Este deslocamento de comando das negociações das duas organizações internacionais para as Nações Unidas foi vista com bons olhos pelos países em desenvolvimento, uma vez que consideravam que a OMM e o PNUMA<sup>139</sup> privilegiavam excessivamente os aspectos técnicos e científicos<sup>140</sup>.

<sup>138</sup> SILVA, Solange Teles. *Op. cit.* p. 3.

<sup>139</sup> A Convenção-quadro mostra que as partes estão “conscientes do valioso trabalho analítico sobre mudança do clima desenvolvido por muitos Estados, das importantes contribuições da Organização Meteorológica Mundial, do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e de outros órgãos, organizações e organismos do sistema das Nações Unidas, bem como de outros organismos internacionais e intergovernamentais, para o intercâmbio de resultados de pesquisas científicas e para a coordenação dessas pesquisas”.

<sup>140</sup> LE PRESTRE, Philippe. *Op. cit.* p. 225.

No entanto, as negociações não lograram avançar muito nas vésperas da Conferência do Rio. De um lado, os Estados Unidos e demais países exportadores de petróleo não estavam dispostos a aceitar limites de emissão de poluentes oriundos de combustíveis fósseis sem que houvesse mais certeza científica quanto as suas consequências. E de outro, a Malásia e demais países do Pacífico defendiam a utilização de índices de emissão de gases *per capita*, impondo aos países que excedessem os limites o pagamento de taxas para financiar as pesquisas científicas sobre mudanças climáticas.<sup>141</sup> E ainda, países em desenvolvimento como a China, a Índia e o Brasil desejavam receber ajuda financeira para que pudessem cobrir os custos com medidas para melhorar as condições atmosféricas.

Nesta esteira de discussões, era preciso um consenso para a convenção-quadro. Os debates giravam em torno da necessidade ou não de reduzir as emissões, ou se já era suficiente a sua estabilização. Foi decidida a segunda opção, posta no artigo 2 do texto final, como objetivo da Convenção “a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático”. E ainda estabelece que este nível deverá ser atingido em um tempo bastante para a adaptação dos ecossistemas a mudança do clima<sup>142</sup>, que garanta a produção de alimentos e o desenvolvimento econômico de modo sustentável.

De modo sistemático, pode-se afirmar que na Convenção-quadro se reconhece a responsabilidade dos países desenvolvidos pela maior parcela das emissões globais, históricas e atuais, de gases de efeito estufa; que os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas políticas ambientais e de desenvolvimento e que a responsabilidade de que suas atividades não prejudiquem o ambiente de outros Estados; que os países de baixa altitude e outros pequenos insulares, os países com zonas costeiras, regiões áridas e regiões sujeitas a inundações, secas e desertificação, bem como os países em desenvolvimento com ecossistemas montanhosos frágeis são vulneráveis às consequências da mudança do clima; que os países em desenvolvimento têm dificuldades especiais cujas economias dependem da produção, utilização e exportação de combustíveis

<sup>141</sup> RIBEIRO, Wagner. Op. cit. p. 126.

<sup>142</sup> A Convenção-quadro, no artigo 1, conceitua mudança do clima como “uma mudança do clima que possa ser direta ou indiretamente atribuída à atividade humana que altere a composição atmosférica mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis.

fósseis; que as medidas para enfrentar a mudança do clima devem ser coordenadas, de forma integrada, com o desenvolvimento social e econômico, considerando as necessidades dos países em desenvolvimento<sup>143</sup> de conseguir um crescimento econômico sustentável e eliminar a pobreza; e, por fim, que o sistema climático seja protegido tanto para as gerações presentes como para as futuras.

Dentre os princípios arrolados no artigo 3, estão o princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada, e por isso, os países desenvolvidos tem a obrigação de tomar a iniciativa contra os efeitos negativos da mudança do clima; o princípio da precaução, quando impõe as partes a adoção de medidas para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos, e reitera, como explanado na Declaração do Rio, que “quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta plena de certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas”; o princípio do desenvolvimento sustentável, quando se afirma que os Estados têm o direito e o dever de promovê-lo; e por fim, tem-se o princípio da cooperação, em que estabelece que os Estados devem “cooperar para promover um sistema econômico internacional favorável e aberto conducente ao crescimento e ao desenvolvimento econômico sustentável de todas as Partes”.

Já no artigo 4 está o rol de obrigações dos Estados, do quais estão o dever de “formular, implementar, publicar e atualizar regularmente programas nacionais e, conforme o caso, regionais, que incluem medidas para mitigar a mudança do clima, enfrentando as emissões [...] de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal”; levar em consideração, na medida do possível, os aspectos da mudança do clima em suas políticas e medidas sociais, econômicas e ambientais pertinentes; cooperar com pesquisas científicas, promover a educação ambiental e o intercambio de informações; e o mais importante de todas as decisões, manter os níveis de emissão de gases de 1990 a partir do ano de 2000. De acordo com o artigo 4, item 2, b, as partes devem apresentar

<sup>143</sup> “Reconhecendo que todos os países, especialmente os países em desenvolvimento, precisam ter acesso aos recursos necessários para alcançar um desenvolvimento social e econômico sustentável e que, para que os países em desenvolvimento progredam em direção a essa meta, seus consumos de energia necessitarão aumentar, levando em conta as possibilidades de alcançar maior eficiência energética e de controlar as emissões de gases de efeito estufa em geral, inclusive mediante a aplicação de novas tecnologias em condições que tornem essa aplicação econômica e socialmente benéfica”. Convenção-quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

“informações pormenorizadas sobre as políticas e medidas [...] e sobre a projeção de suas emissões antrópicas por fontes e de remoções por sumidouros de gases de efeito-estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal [...], com a finalidade de que essas emissões antrópicas de dióxido de carbono e de outros gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal voltem, individual ou conjuntamente, a seus níveis de 1990”.

Diante deste quadro de decisões, cabe investigar se estes níveis de 1990 serão suficientes para obstruir o processo de aquecimento global. Cumpre assinalar também se esta permanência de emissões não estaria cedendo um direito aos países de manter o seu modo de desenvolvimento, do qual já foi provada a incompatibilidade de sua manutenção com os propósitos de preservação ambiental.

Para Wagner Ribeiro,

“nos termos acordados no Rio de Janeiro, os países centrais, ao congelarem os índices de emissão de gases estufa segundo aqueles de 1990, adquiriram o direito de manter o seu padrão de consumo. Ao mesmo tempo, restringiram qualquer possibilidade dos países periféricos de implementarem um aumento de emissão de gases estuda na atmosfera”.<sup>144</sup>

Enfim, a Convenção-quadro sobre Mudanças Climáticas teve muitos pontos enfraquecidos em virtude da falta de consenso e certezas científicas plenas para que se pudesse implantar mecanismos mais severos de controle de emissões de gases de efeito estufa.

O Brasil assinou o documento em Nova York, em 9 de maio de 1992. Aprovado pelo Decreto Legislativo nº 1 em fevereiro de 1994, e tendo o instrumento de ratificação depositado ainda no mesmo mês, a Convenção foi finalmente promulgada em julho de 1998, pelo Decreto 2.652<sup>145</sup>.

<sup>144</sup> RIBEIRO, Wagner. *Op. cit.* p. 127.

<sup>145</sup> FREEITAS; Mariana Almeida Passos; Schimidt, Caroline Assunta. *Op. cit.* p. 127.

### 3.3.5 *Convenção sobre Diversidade Biológica*

A iniciativa para a formação desta Convenção foi impulsionada pela atuação do PNUMA, em articulação com a FAO, a UNESCO e a UICN, quando em 1987 determinou a necessidade de uma ação internacional coordenada para se preservar a diversidade biológica. A primeira vista, reconheceu-se as dificuldades de se implementar os instrumentos jurídicos que haviam e, por isso, a urgência de se elaborar um novo mecanismo mais eficiente, tal qual, uma convenção-quadro<sup>146</sup>.

Em sequência, o PNUMA criou grupos de trabalhos *ad hoc* de especialistas para analisar aspectos técnicos, jurídicos e científicos sobre a diversidade biológica para que se pudessem fornecer bases materiais para a formulação do novo instrumento.

Segundo Le Prestre, as discussões não foram polarizadas no eixo norte-sul, quando diz que houve um confrontamento, de um lado, dos Estados Unidos, Canadá, Índia e Brasil, e de outro, Japão, Austrália e França<sup>147</sup>. De outra parte, países como o Japão e os Estados Unidos rejeitaram qualquer tipo de regulamentação no âmbito das pesquisas de biotecnologia, advogando que eles representavam os mais desenvolvidos nesta área e que, portanto, precisavam dos insumos usados em suas pesquisas, bem como da patente dos produtos finais.

Os Estados Unidos, particularmente, recusaram de início a assinar o texto final,

[...] por terem considerado que a mesma não garantiria a proteção da propriedade intelectual, embutida nas patentes conseguidas com a pesquisa e aplicação das propriedades químicas existentes nas espécies vegetais e animais protegidas pela convenção (que, ao seu ver, além de se tornar *res nullius*, ainda obrigariam os países das empresas exploradoras de tais elementos a pagar royalties aos Estados onde crescem e vicejam tais vegetais e animais); e igualmente, as questões relacionadas à biodiversidade e biossegurança e a designação de um mecanismo financeiro permanente<sup>148</sup>.

<sup>146</sup> LE PRESTRE, Philippe. *Op.cit.* p. 228.

<sup>147</sup> *Idem, ibidem*, p. 229.

<sup>148</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. *Op. cit.* p. 61.

Importante, acerca disso, anotar as palavras de Guido Soares, ao afirmar que grande parcela das espécies de fauna e flora estão nas florestas tropicais e, por isso, as políticas de proteção à biodiversidade normalmente estão voltadas para a preservação nestas áreas. Fato é que os países onde elas se situam são, em geral, dependentes da importação de tecnologias avançadas, protegidas pelas normas de propriedade intelectual.

Segundo o autor

há o fator perverso de esses países receberem produtos industrializados retirados daqueles elementos nativos, além de serem oferecidos a preços de mercado internacional, sem nenhuma compensação pelo fato de aqueles países constituírem os “produtores” naturais e exclusivos dos insumos<sup>149</sup>.

Finalmente, após amplas discussões, o texto final estabeleceu, no artigo 1º, como objetivos da Convenção<sup>150</sup>, a conservação e utilização sustentável dos recursos da natureza, bem como uma repartição justa das vantagens extraídas da utilização dos recursos genéticos.

Mais uma vez reproduziu-se o princípio da soberania, reafirmando que os Estados têm direito soberano sobre seus próprios recursos biológicos. Enfatizou-se também a necessidade de prever, prevenir e combater na origem os motivos da diminuição da diversidade biológica, e que a falta de certeza científica não poderia ser utilizada para preterir ações que possam diminuir o risco. Reconheceu-se, ademais, que “medidas especiais são necessárias para atender às necessidades dos países em desenvolvimento, inclusive o aporte de recursos financeiros novos e adicionais e o acesso adequado às tecnologias pertinentes”, que “o desenvolvimento econômico e social e a erradicação da pobreza são as prioridades primordiais e absolutas dos países em desenvolvimento”, e também, que “a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica é de importância absoluta para atender às necessidades de alimentação, de saúde e de outra natureza da crescente população mundial, para o que são essenciais o acesso e a repartição de recursos genéticos e tecnologia”.

<sup>149</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>150</sup> “a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, mediante, inclusive, o acesso adequado aos recursos genéticos e a transferência adequada de tecnologias pertinentes, levando em conta todos os direitos sobre tais recursos e tecnologias, e, mediante financiamento adequado”.

Por fim, a Convenção sobre Diversidade Biológica constitui-se de um preâmbulo, 42 artigos e dois anexos, e foi aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº2, em 3 de fevereiro de 1994, depositado o instrumento de ratificação em 28 de fevereiro do mesmo ano, e promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998.

### *3.3.6 A atuação brasileira na Conferência do Rio de Janeiro*

A candidatura brasileira para sediar a Conferência de 1992 configurou tomada de decisão importante para o futuro do país. Escolhido pelas Nações Unidas – os outros candidatos eram Suécia e Canadá –, o Brasil passa a ingressar numa nova conjectura com as profundas mudanças que viriam ocorrer nas suas políticas internas e externas. Para entender o que levou o Brasil a tomar esta atitude, e como se deu a sua atuação na Conferência, discorreremos de forma sucinta o contexto vivido internamente.

No aspecto econômico, predominava uma aguda fase de inflação e dívidas externas. O fim do período conhecido como ‘milagre brasileiro’, motivado pelas duas crises do petróleo, tornou difícil as promessas de crescimento econômico.

Já no âmbito político, findava o regime militar, e o processo de abertura gradual já conseguira grandes avanços. Neste ínterim, o retorno às liberdades foi impulsionada pela promulgação da Constituição Federal de 88, mais conhecida como Constituição cidadã pela amplitude de direitos e garantias que reconhece. A instituição de um Estado democrático e de direito, em que se estabelece como valores supremos o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, consoante dispõe o preâmbulo da Magna Carta, constitui-se uma conjuntura favorável e propícia para o desenvolvimento da consciência pública do país.

Por conseguinte, a sociedade civil estava livre para manifestar suas idéias e pensamentos, o que facilitou o aguçamento da opinião pública quanto à gravidade dos problemas socioambientais. Assistia-se, na época, a derrubada de vastas florestas na Amazônia, a poluição de mares, rios e lagos por desejos industriais, e o ar impregnado por partículas sólidas nocivas à saúde humana emitidas pela queimada de combustíveis fósseis, dentre muitos outros problemas ecológicos. Estas condições ambientais somadas às

liberdades de pensamento foram essenciais para suscitar mobilizações da sociedade civil, principalmente por meio da criação de ONGs nacionais.

Entretanto, apesar dos avanços do ponto de vista democrático, o Brasil ainda padecia de grandes problemas sociais, por ocasião da ampla disparidade econômica que ainda subsistia com índices deploráveis. Grande parte da população brasileira estava excluída do mínimo indispensável para uma existência digna, tais como a alimentação, moradia e saúde, “identificados como pré-condições para que uma sociedade passe a ter o meio ambiente como prioridade”<sup>151</sup>.

A despeito desta situação, para o Brasil, era politicamente vantajoso mostrar a importância atribuída à temática socioambiental.

As questões ambientais, aliadas às dificuldades financeiras e à desaceleração da economia, constituíam importantes barreiras para que aspectos mais positivos da sociedade brasileira, como a redemocratização e o processo de elaboração da nova Constituição, pudessem ser percebidos no exterior<sup>152</sup>.

No período em que ainda era apenas candidato a sediar a Conferência, o país atuou regionalmente em dois encontros: a IV Reunião Ministerial sobre Meio Ambiente da América Latina e Caribe, que ocorreu em Brasília, em março de 1989, e a I Reunião dos Presidentes dos Países Amazônicos, em Manaus, em maio do mesmo ano<sup>153</sup>. Nas duas reuniões, repisou-se de que as discussões ambientais devem ocorrer considerando o desenvolvimento e os problemas socioeconômicos dos países pobres.

O interesse para sediar a Conferência surgiu do Ministério das Relações Exteriores, o qual sempre se manteve atento às preocupações ambientais na ordem internacional. O Ministério projetava que isto ensejaria benefícios ao país, já que predominava “a noção de que a inserção externa do país é, sempre mais, uma fonte de oportunidades para o desenvolvimento nacional”<sup>154</sup>.

Desta sorte, coube ao Itamaraty a organização da Conferência do Rio de Janeiro. Criou-se a Divisão do Meio Ambiente, cujo chefe, ministro Luiz Filipe de Macedo Soares, foi designado Secretário-Executivo da Comissão Interministerial para a Preparação da

<sup>151</sup> LAGO, André Aranha Corrêa do. *Op. cit.* p. 146.

<sup>152</sup> *Idem, ibidem*, p. 151.

<sup>153</sup> *Idem, ibidem*, p. 156.

<sup>154</sup> AMORIM, Celso. *Política Externa. Democracia. Desenvolvimento*. Apresentação de Roberto Abdennur. p. 11.

CNUMAD, comissão que reuniu várias vezes contribuindo para a formação da postura brasileira<sup>155</sup>.

A elaboração das posições do país estava amarrada à preocupação de realizar a Conferência com sucesso. Se de um lado o Brasil precisava defender seus interesses a favor do seu desenvolvimento; por outro, como organizador e anfitrião, tinha de agir para o êxito do grande evento. Portanto, sua atuação tinha de ser seguros o bastante, buscando assegurar a formação de um consenso, que é a melhor via para se criar instrumentos jurídicos internacionais mais impositivos.

Em fevereiro de 1992, buscando reforçar sua liderança regional, realizaram uma reunião, em Manaus, dos países associados ao Tratado de Cooperação Amazônica, e outra com os membros do MERCOSUL, mais Bolívia em Chile, em Canela, no Rio Grande do Sul<sup>156</sup>.

Finalmente, quanto a atuação brasileira na Conferência, pode-se dizer que o Brasil participou ativamente tanto do processo preparatório como durante o evento. Dentre suas atitudes que se sobressaem estão a de incentivar que as discussões sobre o meio ambiente girassem em termos mais políticos e menos técnicos e científicos; evitar que os países desenvolvidos fugissem de suas responsabilidades, utilizando-se da importância das florestas como sumidouros de CO<sub>2</sub>, e, principalmente enfraquecer os discursos na Convenção sobre Diversidade Biológica de que os recursos biológicos constituem patrimônio comum da humanidade, o qual acabou vencendo com a positivação do princípio da soberania, reconhecido desde a Declaração de Estocolmo.

Em remate, “o Brasil encontrava-se, ao mesmo tempo, na posição de país detentor de biotecnologia, com jurisdição sobre a maior proporção de recursos biológicos e genéticos do planeta, e de *demandeur* de mais recursos e de transferência de novas tecnologias”<sup>157</sup>. A partir de 1992, houve um incremento de normas ambientais na legislação brasileira, instituições foram criadas ou vigoradas, e uma gama de setores da sociedade civil aderiu a causa socioambiental, ampliando, assim, as discussões e a conscientização do país acerca do tema.

<sup>155</sup> LAGO, André Aranha Corrêa do. *Op. cit.* p. 161.

<sup>156</sup> *Idem, ibidem*, p. 162.

<sup>157</sup> *Idem, ibidem*, p. 164.

### 3.4 Do Rio de Janeiro à Joanesburgo

Após a Conferência do Rio, apesar de ter figurado um passo importante para a evolução da ordem ambiental internacional, muitas críticas insurgiram contra o resultado das negociações.

Preliminarmente, é necessário ter em conta que qualquer atribuição qualitativa a Conferência, seja fracasso ou sucesso, depende sobretudo das expectativas de quem está julgando.

A prometida elaboração de uma Carta da Terra, permeada de lirismo religioso, frustrou as esperanças da comunidade religiosa, enquanto que muitas ONGs se malograram com os objetivos de uma reforma mais profunda das instituições e de criação de instrumentos mais impositivos. Os países em desenvolvimento, por sua vez, apesar de vencer a tese da soberania, não conseguiram receber “senão vagas promessas financeiras”<sup>158</sup>.

Para alguns críticos, “o fracasso pode ser atribuído tanto às tentativas de alguns PEDs de exercer uma nova chantagem ‘verde’, ao procurar transformar a conferência em uma repetição das negociações Norte-Sul dos anos 1970, quanto às intransigências do Norte”. Outro alvo de críticas foi a Declaração do Rio. Considerada vaga e modesta, o documento resultou mais em justapor dois temas importantes do que integrá-las<sup>159</sup>. Em contrapartida, é “particularmente atenta à condição e proteção dos seres humanos e à vinculação de seus direitos, e a Agenda 21 volta-se com igual atenção ao atendimento das necessidades básicas e à participação social nos esforços globais em prol do desenvolvimento sustentável”<sup>160</sup>

Em verdade, a Conferência teve muitas falhas e dificuldades, mas não deixou de ter um resultado auspicioso. Dentre os pontos promissores podem ser citados a colocação definitiva do meio ambiente na agenda internacional; a afirmação, atualização e/ou ratificação de muitos princípios jurídicos fundamentais; a ampliação da mobilização e

<sup>158</sup> LE PRESTRE, Philippe. *Op. cit.* p. 231.

<sup>159</sup> *Idem.*

<sup>160</sup> TRIDADE, Cançado Augusto. P. 24.

participação das ONGs, e a catalização do processo participativo no interior dos Estados, que intensificaram a criação de legislações ambientais e reforçaram as políticas socioambientais e de desenvolvimento sustentável. Merece destaque o enfraquecimento do protagonismo do PNUMA nas negociações com a criação da CDS (Comissão para o desenvolvimento sustentável) ou CDD (Comissão para o desenvolvimento durável) – como prefere alguns autores –. Entendia-se que o PNUMA não era a instituição mais capacitada para tratar do desenvolvimento sustentável. O argumento era de que como o desenvolvimento sustentável incluía dimensões social, econômica e ambiental, não havia razões para fortalecer uma instituição essencialmente voltada para assuntos estritamente ambientais. O CDS, por fim, reuniria diversas instituições ligadas a ONU tendo em vista cobrir todas as matérias relacionadas com o desenvolvimento sustentável<sup>161</sup>.

Quanto aos temas deixados de lado na Conferência do Rio, a Agenda 21 previu a realização ulterior de reuniões acerca, por exemplo, de “problemas da pesca, da desertificação, dos alvos e do cronograma para a redução dos gases com efeito estufa, os problemas dos pequenos Estados insulares, e das biotecnologias”<sup>162</sup>.

Seguindo esta direção, em 1994 foi organizada em Barbados a Conferência mundial sobre o desenvolvimento sustentável dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento. No mesmo ano, foi estabelecida a Convenção das Nações Unidas sobre a luta contra a desertificação (CCD) nos países gravemente atingidos pela seca e/ou pela desertificação, que entrou em vigor em 1996. No ano seguinte, em 1995, é concluído o Tratado sobre a conservação e a gestão dos cardumes de peixes-voadores e dos cardumes dos peixes grandes migrantes. Ainda neste ano, é realizada a primeira Conferência das Partes interessadas na Convenção-quadro das Mudanças Climáticas, em Berlim, logo após o início de sua vigência, iniciando o processo de negociações que levariam a cabo anos depois acordos mais específicos acerca de prazos e metas para a redução de gases de efeito

<sup>161</sup> Segundo Le Prestre, “Embora a Conferência do Rio permitisse que ampliasse seu papel e assegurasse sua primazia em matéria de coordenação das políticas de desenvolvimento durável, o PNUMA não teve ali senão um papel secundário e fracassou na tentativa de ser enroncado como uma super-OIG ambientalista. Em vez do reforço institucional do PNUMA, os delegados, seguidos pela Assembleia Geral da ONU, decidiram criar a Comissão para o Desenvolvimento Durável (CDD) e financiar programas em escala mundial por meio do Fundo para o Meio Ambiente Mundial (FMAM), do qual o PNUMA compartilha a responsabilidade com o Pnud e o Banco Mundial. Enfim, o PNUMA, após a Conferência do Rio, passou a desempenhar papel ativo na promoção do desenvolvimento durável, sob a direção do seu novo diretor executivo Gus Speth”. LE PRESTRE, Philippe. *Op. cit.* p. 118.

<sup>162</sup> LE PRESTRE, Philippe. *Op. cit.* p. 235.

estufa, levando em conta o princípio positivado na Convenção da responsabilidade comum, mas diferenciada. Em 1992, uma segunda Conferência das partes acontece em Genebra, na Suíça, que teve função de atribuir aos países em desenvolvimento ajuda financeira para suas atividades e programas de redução das emissões<sup>163</sup>.

Finalmente, conforme previsto na Conferência do Rio de Janeiro, foi realizada em 1997, de 23 a 27 de junho, a 19ª Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas, mais conhecida como Rio+5. O objetivo era avaliar o progresso e as dificuldades de implementação da Agenda 21 nos cinco anos que se seguiram a sua criação, e atualizar as prioridades para os anos seguintes. No encontro, buscando reforçar o aspecto político nas negociações, os países reafirmaram os compromissos assumidos na Declaração do Rio e na Agenda 21, e a intenção de continuar a concretizá-los<sup>164</sup>.

Dois anos mais tarde, em 1997, a terceira Conferência das Partes ocorre no Japão com grande visibilidade por causa da conclusão do Protocolo de Quioto, com a finalidade de complementar e dar efetividade a Convenção-quadro de Mudanças Climáticas na persecução dos seus objetivos. O documento então, com vinte e oito artigos e dois anexos, traz metas e prazos específicos, além de mecanismos adicionais de implementação, para a redução das emissões.

De acordo com o artigo 2, cada Parte incluída no Anexo I da Convenção-quadro, no qual estão listados os países industrializados que mais emitiram gases de efeito estufa historicamente, devem cumprir os seus compromissos consoante os limites quantitativos estabelecidos com o fim de promover o desenvolvimento sustentável. Para isto, as partes devem melhorar suas políticas conforme suas circunstâncias nacionais, visando aumentar a eficiência energética de setores importantes da economia nacional, proteger e aumentar sumidouros e reservatórios de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal e promover práticas sustentáveis de manejo florestal, florestamento e reflorestamento. Além disso, impõe-se o desenvolvimento de pesquisas sobre novas fontes de energia que sejam renováveis, além de tecnologias ambientalmente seguras e de sequestro de dióxido de carbonos.

Ponto principal do documento está no artigo 3, onde se estabelece que:

<sup>163</sup> <http://www.cop15brazil.gov.br/pt-BR/?page=panorama/conferencia-das-partes>

<sup>164</sup> GUERRA, Sidney. *Op. cit.* p. 106.

As Partes incluídas no Anexo I devem, individual ou conjuntamente, assegurar que suas emissões antrópicas agregadas, expressas em dióxido de carbono equivalente, dos gases de efeito estufa listados no Anexo A não excedam suas quantidades atribuídas, calculadas em conformidade com seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões descritos no Anexo B e de acordo com as disposições deste Artigo, com vistas a reduzir suas emissões totais desses gases em pelo menos 5 por cento abaixo dos níveis de 1990 no período de compromisso de 2008 a 2012.

No Anexo B estão os compromissos de cada parte do Anexo I da Convenção-quadro em termos quantitativos. Segundo a tabela do anexo, os Estados Unidos comprometeram reduzir suas emissões em 7%, e os países da Comunidade Europeia em 8%.

Importante frisar que o Protocolo de Quioto demonstra preocupação especial com os países em desenvolvimentos mais expostos aos efeitos negativos da mudança climática, sobretudo em função de seus problemas estruturais e a falta de recursos e de tecnologias. Por isso a não imposição de obrigações aos países em desenvolvidos e o reconhecimento do seu direito de se desenvolver. Assim, há a aplicação do princípio da isonomia, segundo o qual se deve tratar diferente os desiguais na medida de suas desigualdades.

E finalmente, o Protocolo de Kyoto foi aberto para assinatura em 1998 e, em observância ao seu artigo 55, entra em vigor 90 dias após a data em que pelo menos 55 Partes da Convenção, englobando as Partes incluídas no Anexo I que contabilizarem no total de pelo menos 55% das emissões totais de dióxido de carbono em 1990 das Partes incluídas no Anexo I tenham depositado seus instrumentos de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão. Assim, com a desistência dos Estados Unidos, um dos principais emissores, foi com a ratificação da Rússia que o Protocolo de Quioto entrou em vigência em 2005.

Quanto às repercussões na política legislativa brasileira, em outubro de 1992 foi publicado o Decreto 964 que regulamenta o Conselho Nacional da Amazônia. Não há ampla participação da sociedade civil, pois além de dirigentes dos Ministérios e secretarias e os governadores dos Estados compreendidos na região da Amazônia, só podem participar do colegiado, a critério do Presidente da República e sem direito a voto, “autoridades federais, estaduais e municipais, representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário,

lideranças regionais e representantes dos meios acadêmicos, científicos, empresariais e dos trabalhadores, ligados à região”<sup>165</sup>.

Em 13 de novembro, pelo Decreto 1.696, foi criada Câmara de Políticas dos Recursos Naturais, do Conselho de Governo. O objetivo era “formular as políticas públicas e diretrizes relacionadas com os recursos naturais e coordenar sua implementação”<sup>166</sup>. O diploma foi posteriormente revogado em julho de 2003, pelo Decreto 4.792, que dava nova regulamentação. A finalidade da Câmara de Política dos recursos naturais, disposta no artigo 1º, além de formular políticas públicas e diretrizes sobre matérias acerca dos recursos naturais do Governo Federal, era também a de “aprovar, promover a articulação e acompanhar a implementação dos programas e ações estabelecidos, no âmbito de ações cujo escopo ultrapasse a competência de um único Ministério”.

### 3.5 Conferência de Joanesburgo

Prevista mediante a resolução 55/199 das Nações Unidas, em 20 de dezembro de 2000, a Conferência de Joanesburgo teve por objetivo examinar os progressos atingidos pela Conferência do Rio de Janeiro.

Durante o processo preparatório, que durou aproximadamente 15 meses, quatro reuniões preparatórias oficiais foram realizadas, sendo três em Nova York, nos Estados Unidos, e uma em Bali, na Indonésia, onde se buscaram redefinir as medidas de implementação da Agenda 21 e da Declaração do Rio de Janeiro, levando em conta principalmente os meios de financiamento<sup>167</sup>.

A Conferência de Johanesburgo ocorreu de 26 de agosto a 4 de setembro de 2002, reunindo cerca de 900 delegados, representando 191 países, dos quais, 107 eram chefes de

<sup>165</sup> Artigo 3º, § único, do Decreto nº 1541, de 27 de junho de 1995.

<sup>166</sup> Artigo 1º do Decreto 1.696 de 13 de novembro de 1995.

<sup>167</sup> Cumpre salientar que houve na época a realização da Conferência Internacional sobre o financiamento do desenvolvimento em Monterrey, no México, ocorrida em março de 2002.

Estado ou de governo. Estiveram também presentes representantes de diversos grupos de interesse, como as ONGs e demais entidades, além de centenas de jornalistas.

As discussões pareciam ter possibilidades de progredir na medida em que se avançavam o conhecimento técnico-científico, as legislações ambientais, e a participação da sociedade civil. Por outro lado, “o descompasso entre a disposição dos governos de negociar e a vontade política de assumir os desafios criou na opinião pública um distanciamento”<sup>168</sup> porquanto pairavam dúvidas e incertezas em relação a Conferência. Apesar dos avanços, o desenvolvimento associado à globalização não segue os preceitos do desenvolvimento sustentável<sup>169</sup>.

E por esta razão, os países em desenvolvimento chegaram a Joanesburgo com uma perspectiva diferente em relação às Conferências anteriores. Como assinala o ex-chanceler Celso Lafer, as relações internacionais estavam sendo regidas ““menos pela égide da cooperação, da justiça e da equidade do que pelo recrudescimento das divergências Norte-Sul [...] e do surgimento de agendas seletivas de cooperação”<sup>170</sup>.

Importante peculiaridade da Conferência que se nota é o recurso à governança, que trata basicamente de atividades que extrapolam às do governo, e abrange diversos setores da sociedade, em função do fortalecimento e multiplicação de projetos mais abertos à iniciativa privada e menos sujeitos à intervenção dos Estados. É por isso que Klaus Topfer, diretor-executivo do PNUMA, considerou como um dos resultados positivos de Joanesburgo a formação de parcerias<sup>171</sup>. Por outro lado, a crítica que se fazia a este tipo de governança é a possibilidade de se transformar as parcerias em instrumentos de cooperação seletiva, através do qual os governos dos países desenvolvidos poderiam selecionar o que investir segundo seus interesses, utilizando-se de meio oficializado pela ONU, o que legitimaria a atuação deles.

Quanto ao processo preparatório da Conferência, pode-se afirmar que este mais simples que a anterior, ou seja, menos ambicioso<sup>172</sup>, pois não se pretendia realizar negociações para assinar Convenções, mas apenas encontrar medidas mais eficazes para

<sup>168</sup> LAGO, André Aranha Corrêa do. *Op. cit.* p. 87.

<sup>169</sup> *Idem, ibidem*, p. 88.

<sup>170</sup> LAFER, Celso. Discurso na Conferência Rio + 10. Rio de Janeiro, 25 de junho 2002. In: LAGO, p. 100.

<sup>171</sup> LAGO, André Aranha Corrêa do. *Op. cit.* p. 101.

<sup>172</sup> LAGO, André Aranha Corrêa do. *Op. cit.*, p. 104.

implementar os acordos de 1992. A Cúpula, portanto, se ateve mais a buscar caminhos mais condizentes com a realidade e que podiam ser trilhados efetivamente. A preocupação também era difundir os êxitos obtidos com o fim de demonstrar que o desenvolvimento sustentável era viável tanto no nível local quanto internacional.

Segundo Bernard Dobrenko, a Conferência de Joanesbugo é marcada por uma ruptura do processo instituído no Rio de Janeiro, em razão dos seguintes fatos:

- a modificação dos objetivos adotados no Rio, pela adoção de um conjunto de disposições minimalistas e não-cogentes para enfrentar problemas globais, especialmente aqueles relativos à satisfação das necessidades fundamentais;
- a sujeição dos compromissos ambientais à realização das condições de implementação dos acordos da OMC, especialmente aqueles do processo de DOHA; vários capítulos da Declaração de Joanesburgo, principalmente aqueles consagrados aos meios, fazem referência expressa a essa adequação;
- e a importância dada aos atores econômicos privados na regulação dos problemas ambientais, em especial os grandes grupos, os quais tiveram tratamento privilegiado em Joanesburgo, ao mesmo tempo em que as ONGs eram objeto de verdadeira marginalização<sup>173</sup>.

Enfim, a Conferência de Joanesburgo não teve tantos êxitos quanto às Conferências anteriores, visto que predominou a reprodução de assuntos já abordados dantes. Nas palavras de Lago, a “fórmula de Conferência das Nações Unidas, inaugurada em Estocolmo e repetida para os mais diversos temas – de crianças ao racismo, pareceu para muitos esgotada com Joanesburgo, onde os resultados não teriam sido atingidos”<sup>174</sup>.

De outra parte, para o mesmo autor, “a prioridade política que o meio ambiente adquiriu no período da Conferência do Rio não se repetiria, mas o patamar atingido teria sido preservado pelo envolvimento de novos atores”<sup>175</sup>. Assim, a ampliação da participação de diferentes setores da sociedade, principalmente dos agentes de mercado, contribuíram para maior parceria global, com a elaboração de projetos mais dinâmicos.

<sup>173</sup> DOBRENKO, Bernard. *A caminho de um fundamento para o Direito Ambiental*. In: KISHI, Sandra; SILVA, Solange T.; SOARES, Inês (Org.). Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 68.

<sup>174</sup> LAGO, ...op.cit. p. 109.

<sup>175</sup> *Idem, ibidem*, p. 109.

## 3.5.1

*A Declaração de Joanesburgo sobre o Desenvolvimento Sustentável*

O intuito era a firmação de acordos mais objetivos e concretos para se alcançar o desenvolvimento sustentável, mas ao final nenhuma ação efetiva e precisa foi estabelecida, resultando ao final da Conferência apenas uma Declaração política e um plano de implementação.

A Declaração política não trouxe muitas inovações, repetindo em sua maior parte o que já era consenso em 1992. Em linhas gerais, os países reafirmam o compromisso com o desenvolvimento sustentável, com a construção de uma sociedade global humanitária, equitativa e solidária, observando a dignidade de todos, assumindo a responsabilidade coletiva de aperfeiçoar os pilares que estruturam o desenvolvimento sustentável, que são o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção ambiental, do nível local ao global. Enfatizam também a preocupação com as crianças, que representam o futuro coletivo, além da importância do papel das mulheres e índios para a concretização do desenvolvimento sustentável.

Reafirmam os compromissos da Declaração do Rio de Janeiro e da Agenda 21, e relembram a importância das Conferências, realizadas entre as Cúpulas do Rio e de Joanesburgo, de Monterrey sobre financiamento ao desenvolvimento e de Doha, através das quais foi possível ampliar a visão acerca do futuro da humanidade.

A Declaração ainda é otimista ao confirmar ter obtido progresso significativo no alcance ao consenso global e na formação de parcerias entre os povos.

O conceito de desenvolvimento sustentável, apesar de ainda permanecer vago, recebe contornos mais definidos quando se enfatiza os três pilares (econômico, social e ambiental) e, principalmente, quando declara a erradicação da pobreza, a mudança dos padrões de consumo e, a proteção e manejo de recursos naturais, como sendo objetivos e requisitos essenciais ao desenvolvimento sustentável.

Importante notar também que a Conferência põe em evidência a proteção dos direitos humanos quando afirma a plausibilidade de se formar na indivisibilidade da dignidade humana, defendendo a ampliação de acesso a recursos básicos como a água potável, energia, saneamento, habitação adequada, assistência médica, segurança alimentar, etc.

Diante do que foi exposto, percebe-se que a declaração política é extremamente otimista, a ponto de determinar, de forma convicta, a salvação do mundo e a paz entre os povos.

### 3.5.2 *Plano de implementação*

O Plano de implementação versa de maneira a concretizar os rumos traçados pela declaração política de Joanesburgo. Trata especificamente de cada um dos objetivos e requisitos fundamentais para o desenvolvimento sustentável, quais sejam: a erradicação da pobreza; a alteração dos padrões insustentáveis de produção e consumo e; a proteção e gestão da base de recursos naturais para o desenvolvimento econômico e social.

Cuida do desenvolvimento sustentável em um mundo voltado para a globalização, mas também do desenvolvimento regional, como nos pequenos países insulares, na Ásia, na América Latina e no Caribe, dedicando, inclusive, um capítulo para a África.

E ainda, seguindo ao proclamado na Declaração do Rio de Janeiro, de que o ser humano está no centro das preocupações do desenvolvimento sustentável, prioriza a sustentabilidade junto com os direitos humanos e fundamentais, principalmente no âmbito da saúde.

### 3.5.3 A atuação brasileira na Conferência de Joanesburgo

Anos após a criação do Plano Real durante governo de Itamar Franco, do qual foi seguida por um período de estabilidade econômica na presidência de Fernando Henrique Cardoso, a sociedade civil se viu cada vez mais fortalecida. Além de ser um país com maiores avanços na área ambiental, a conscientização interna dos problemas ambientais possibilitou maiores interações do governo com a sociedade civil. Isto se deve também a ampliação da democratização na participação política, tanto na formulação de políticas públicas quanto na implementação destes. E o mais interessante foi que o “Congresso passou a reagir muito mais, nos últimos anos, a demandas internas do que a situações criadas em função de pressões internacionais”<sup>176</sup>.

Uma questão que emergiu com grande força nas negociações mas que restou infrutífera foi a respeito das energias renováveis. Foi introduzida a idéia de firmar acordos de metas de produção de energias renováveis para que aumente a sua participação na matriz energética do planeta, objetivo obstado pelos países produtores de petróleo.

Apesar dos problemas da desigualdade social, saúde, educação, dentre outros mais, que ainda afetavam a imensa maioria da população brasileira, o país logrou protagonizar em grande parte as negociações na Conferência. Com uma delegação de 230 pessoas, o Brasil atuou como líder em diversos assuntos, a favor dos interesses do G77 e China.

Embora tenha avançado no âmbito da democracia e da legislação ambiental, ainda há problemas no que se refere a aplicação das políticas públicas decididas com ampla participação da sociedade, ainda mais quando são escassos os recursos financeiros para tal.

## 3.6 Após a Conferência de Joanesburgo

---

<sup>176</sup> LAGO, André Aranha Corrêa do. *Op. cit.*, p. 169

Nos anos seguintes a Conferência de Joanesburgo, as esperanças em relação ao desenvolvimento sustentável se apoiavam principalmente no instrumento da governança, que agrupa mecanismos de gestão participativa.

O pluralismo institucional, por meio da participação ativa de diferentes setores da sociedade, no âmbito nacional, é que permite a concretização dos objetivos elencados no plano internacional<sup>177</sup>.

Apesar de a opinião pública insistir que a Conferência foi um fracasso, visto que o Plano de Ação não fixou nenhuma meta específica, importante ressaltar que antes mesmo de sua realização, já eram previsíveis os seus resultados, tendo em vista a experiência das Conferências anteriores, pelos quais os países manifestaram repetidamente seus interesses.

### 3.7 A Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável – Rio +20.

A realização do evento foi previamente decidida, em dezembro de 2009, durante reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas, e oficialmente prevista na Resolução 64/235<sup>178</sup> da ONU. De acordo com a publicação, a escolha da cidade do Rio de Janeiro, advém do oferecimento do governo brasileiro para sediar a Conferência, para marcar os vinte anos desde o ECO/92.

Já naquela oportunidade, foram traçados os objetivos da Conferência das Nações Unidas, a ser realizada no mais alto nível possível, com a participação de Chefes de Estado e Governo e demais representantes.

<sup>177</sup> DOUMBÉ-BILLÉ, Stéphane. Qual governança após Joanesburgo? Ambiguidades e dificuldades de uma gestão institucional e política do desenvolvimento sustentável. In: KISHI, Sandra; SILVA, Solange T.; SOARES, Inês (Org.). Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 313.

<sup>178</sup> [http://www.rio20.gov.br/documentos/resolucao-da-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-no64-236/at\\_download/resolucao-da-assembleia-geral-nu.pdf](http://www.rio20.gov.br/documentos/resolucao-da-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-no64-236/at_download/resolucao-da-assembleia-geral-nu.pdf)

O escopo maior<sup>179</sup> foi a assegurar a renovação política dos compromissos dos países com o desenvolvimento sustentável, avaliar o progresso ao longo dos últimos anos, implementar as metas assumidas nas Conferências anteriores, averiguar as lacunas e enfrentar novos desafios emergentes na atualidade.

Dentre os objetivos específicos está, desde o processo preparatório da Conferência, o aprofundamento das discussões sobre o desenvolvimento sustentável, enquanto questão transversal, com foco na *economia verde*, a *erradicação da pobreza* e o fortalecimento do *quadro institucional* (voltado para o desenvolvimento sustentável). Parte-se do pressuposto da interdependência do desenvolvimento econômico, social e a proteção ambiental, bem como da necessidade de integrá-los de forma equilibrada.

Por fim, a Assembleia Geral das Nações Unidas convida as partes interessadas, inclusive as organizações e organismos das Nações Unidas, instituições financeiras internacionais e os principais grupos envolvidos, para enviar suas ideias e propostas e contribuir com os debates.

A Conferência foi realizada nos dias 13 a 22 de junho de 2012, juntamente com outros eventos paralelos, organizados por ONGs e outras organizações da sociedade civil<sup>180</sup>, contando com a presença de chefes de Estado e de Governo e demais representantes de cerca de 190 nações. Há de se notar a grande repercussão nos meios de comunicação oriunda da Conferência, o que contribuiu para a conscientização da humanidade sobre a questão socioambiental.

Embora não tenha havido nenhuma assunção de compromissos com regras sancionatórias, o encontro das Nações Unidas teve o mérito de reforçar a transparência dos governos em suas políticas públicas e na priorização de temas relevantes como a pobreza e as desigualdades sociais, inevitavelmente agravados pela deterioração do meio ambiente, e vice versa.

Segundo o secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, no seu discurso proferido após a Conferência, o sucesso da Conferência decorre do reconhecimento por parte dos 193

<sup>179</sup> *Idem*, p. 5 da Resolução.

<sup>180</sup>Cf. Mais informações no site do Instituto Vitae Civilis, que é uma organização civil sem fins lucrativos cujo objetivo é contribuir para a construção de sociedades sustentáveis, mediante o apoio à implementação participativa de políticas públicas integradas e fortalecer a cidadania. In: <http://vitaecivilis.org/vc2012/index.php/temas/rio-20/rosquinha>.

Estados-Membros das Nações Unidas de que a pobreza é o maior desafio a ser enfrentado para alcançar o desenvolvimento sustentável. Afirma ainda “a necessidade de promover a responsabilidade social corporativa e prestação de contas , conforme previsto no Plano de Implementação de Joanesburgo”<sup>181</sup>.

### 3.7.1 “The future we want” – O Futuro que Nós Queremos

O documento<sup>182</sup> produzido ao final da Conferência foi embasado nos estudos e publicações realizadas ao longo das fases preparatórias –, tais como o relatório do Painel de Alto Nível sobre Sustentabilidade Global intitulado “*Povos Resilientes, Planeta Resiliente: um Futuro Digno de Escolha*<sup>183</sup>” e do relatório sobre *Economia Verde* (GER – *Green Economy*)<sup>184</sup> – e consiste basicamente no reconhecimento e a afirmação da realidade dos problemas e das condições a serem enfrentadas pelas nações. Observe-se que o documento não foi redigido em português, uma vez que não é uma das línguas utilizadas pela ONU. Todavia, existe uma versão do documento traduzida em português, embora não seja oficial, realizada pelo Comitê Facilitador da Sociedade Civil Catarinense para a Rio+20 em parceria com um tradutor juramentada da Universidade Federal de Santa Catarina<sup>185</sup>.

Dentre as reafirmações de valores e compromissos contidas ao longo do texto, destaca-se a menção ao cumprimento das metas de desenvolvida acordadas internacionalmente, incluindo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) até 2015<sup>186</sup>. Nos itens 8 e 9, é reiterada a importância de se respeitar os Direitos Humanos,

<sup>181</sup> Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/declaracao-de-ban-ki-moon-a-assembleia-geral-da-onu-sobre-os-resultados-da-rio20/>

<sup>182</sup> Documento em inglês, disponível em: <http://www.uncsd2012.org/thefutureweWant.html> e [http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/at\\_download/the-future-we-want.pdf](http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/at_download/the-future-we-want.pdf).

<sup>183</sup> Painel de Alto Nível do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre Sustentabilidade Global (2012). *Povos Resilientes, Planeta Resiliente: um Futuro Digno de Escolha*. Nova York: Nações Unidas. Disponível em <http://www.un.org/gsp/sites/default/files/attachments/GSP%20Report%20Portuguese.pdf>.

<sup>184</sup> Cf. resumo deste relatório na seguinte publicação: PNUMA, 2011, *Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável e a Erradicação da Pobreza – Síntese para Tomadores de Decisão*. Disponível em: [www.unep.org/greenconomy](http://www.unep.org/greenconomy).

<sup>185</sup> Cf. <http://www.rets.org.br/sites/default/files/O-Futuro-que-queremos1.pdf>

<sup>186</sup> *Idem*, p. 3.

especialmente, o direito ao desenvolvimento e o direito a um padrão de vida adequado, frisando que deste último abrange o direito à alimentação, ao Estado de Direito, à igualdade de gênero e ao empoderamento das mulheres. Chamamos atenção a estes direitos, pois são especificamente enfatizados e repetidos em outros itens.

Seguindo este diapasão, verifica-se um maior reconhecimento dos direitos peculiares de grupos sociais considerados mais vulneráveis, tais como crianças, mulheres, indígenas, pequenos agricultores, pescadores e silvicultores, trabalhadores e sindicatos.

Por outro lado, a grande novidade deste documento está no emprego da *economia verde* como ferramenta para o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza. Contudo, entendemos que, tecnicamente, não se podem dissociar as expressões desenvolvimento sustentável e erradicação da pobreza como se fossem objetivos distintos, pois uma engloba a outra e se promovem mutuamente, uma vez que não há desenvolvimento sem erradicação da pobreza.

### 3.8 Principais ilações da evolução da ordem ambiental internacional

Faremos a seguir uma breve abordagem dos instrumentos e mecanismos trazidos à lume como uma série de acontecimentos que caminharam no sentido favorável ao desenvolvimento sustentável, com a pretensão de apontar as dificuldades e aclarar algumas peculiaridades identificadas ao longo deste processo.

#### 3.8.1 *As relações internacionais e as teorias do realismo político, da interdependência e do idealismo.*

À luz dos mecanismos internacionais de proteção ao meio ambiente analisado, sob o enfoque geopolítico, pode-se afirmar que as interações entre os diferentes atores internacionais na realização das Conferências, particularmente os Estados, caracterizaram-

se pela priorização dos interesses nacionais. Ainda que os documentos resultantes tenham enfatizado por diversas vezes o dever de cooperação internacional, foi prevalecente a inclinação para defender interesses próprios. Há grande valorização do princípio da soberania<sup>187</sup> em detrimento da máxima do auxílio mutuo, e conforme explica Wagner Ribeiro, há na Conferência de 1992 o predomínio do realismo político, visto que “a soberania dos países foi salvaguardada e venceu a tese de não-controle externo em relação às políticas desenvolvimentistas que poderiam vir a ser praticadas por cada país”<sup>188</sup>. Isto é evidenciado no princípio 21 da Declaração de Estocolmo:

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 (*grifo nosso*).

Acrescenta o autor que “o que efetivamente tem prevalecido são as vantagens econômicas e políticas que os países podem auferir a cada rodada de negociações. E, o mais interessante: eles se comportam de maneira particular para cada tema”<sup>189</sup>.

Mas o realismo político não vigora por absoluto. Com origem que remonta a história antiga, especificamente à história da Guerra do Peloponeso de Tucídides, tendo em vista contrapor a concepção idealista, o realismo político teve como um dos precursores o italiano Maquiavel, que na obra “O Príncipe”<sup>190</sup> lança as bases do que seria interpretado atualmente no campo das relações internacionais. A teoria do realismo político visa à exclusão das normas morais nas relações entre os Estados. Já que a política consiste na razão de Estado, que deve ser desvinculado da moral individual, dos dilemas internos, o bem supremo a ser protegido é o próprio Estado, devendo expulsar qualquer interferência de preceitos éticos. Sendo assim, o Estado se sustenta do poder de autoridade, que deve

<sup>187</sup> “Remanesce, todavia, arraigado o discurso e a postura de Estados desenvolvimentistas que sustentam a prioridade do desenvolvimento apenas como crescimento econômico e enfatizam a soberania sobre seus recursos naturais, muitas vezes em detrimento da proteção ambiental e sem uma visão estratégica da necessidade da proteção da base de seu próprio desenvolvimento, quer dizer, dos seus recursos naturais associados à necessidade de justiça social”. SILVA, Solange Teles. *Op. cit.* p. 22.

<sup>188</sup> RIBEIRO, Wagner. *Op. cit.*, p. 81.

<sup>189</sup> *Idem, Ibid.*, p. 109.

<sup>190</sup> MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. São Paulo: Martin Claret, 2007.

estar acima dos cidadãos, e para tal, sua tarefa é buscar estritamente seu desiderato sem ter de se subordinar aos juízos individuais e de princípios do ponto de vista do bem ou do mal. Isto é, nos moldes do pensamento de Maquiavel, a política consiste na busca pelo poder ainda que custe uma violação a uma obrigação moral.

Outro autor que inspirou esta teoria foi Thomas Hobbes, que em “O Leviatã”<sup>191</sup> descreve que o homem no seu estado natural – na ausência de um poder soberano – vive em guerra permanente, o que torna necessário a ascensão de um Estado forte, é dizer, uma autoridade suprema que possa pacificar a anarquia e o conflito. Assim, deslocando este raciocínio para o campo das relações internacionais, depreende-se que os Estados estão continuamente buscando impor suas preferências uns aos outros, como característica imanente a sua natureza.

Logo, pelo realismo político, é natural que os Estados se esforcem incessantemente a granjear poder militar, pois quem tem mais armas tem mais segurança e, consequentemente, mais força e autoridade para com os demais.

A própria dinâmica da globalização propicia a formação de um espaço internacional caracterizado por constantes disputas entre os Estados pela hegemonia. E neste sentido, somente os Estados fazem parte do sistema internacional, não havendo espaço de comando para outros atores internacionais, já que estes não poderiam pressionar e desvirtuar a atuação dos Estados. A afirmação do poder, o resguardo pela soberania e dos interesses nacionais, preconizados por Hans Morgenthau, autor realista do século XX, não são suficientes para que um Estado seja autônomo e autossuficiente<sup>192</sup>.

Daí surge a teoria da interdependência para explicar a ascendência dos diversos atores internacionais que passaram a dividir o mesmo espaço de comando que os Estados nas relações internacionais. Esta teoria exprime que o Estado por si só não consegue promover a paz mundial, e a emergência das organizações internacionais é uma prova de que os Estados têm mútua dependência para a aplicação da política internacional. Ademais, com o fim da corrida armamentista, verificada na Guerra Fria, o pavor dos efeitos massacrantes das armas nucleares, e a intensificação do processo globalizante, o uso da

<sup>191</sup> HOBES, Thomas. *O Leviatã*. São Paulo: Martin Claret, 2008.

<sup>192</sup> LACERDA, Gustavo Biscaia. *Algumas teorias das relações internacionais: realismo, idealismo e grocianismo*. In: <http://intersaber.es.grupouninter.com.br/1/arquivos/3.pdf>. Disponível em 25 de janeiro de 2011.

força militar como mecanismo político perdeu o centro das prioridades nas agendas internacionais. A globalização deslocou parte da soberania dos Estados para entidades supranacionais, enfraquecendo a atuação estatal, e ainda, tornou suas economias cada vez mais interdependentes, com a intensificação das trocas comerciais, além do aprofundamento das relações sociais, culturais e políticas entre os Estados.

Ambos os paradigmas, do realismo político e da interdependência, convivem juntos. Uma não exclui a outra de modo a torná-la nula, nenhuma se impõe de modo absoluto, pelo contrário, ambas subsistem concomitantemente e estão presentes em diferentes situações da complexa dinâmica das relações internacionais.

Além desta coexistência no mundo fático, percebe-se que ocorre atualmente uma tendência ao retorno dos valores do idealismo. Após os horrores da Primeira Guerra Mundial, o presidente norte-americano na época, Woodrow Wilson, passou a atuar pela concepção idealista, exprimindo o seu desejo de melhorar a situação das relações políticas daquele período, com a democratização da diplomacia, por exemplo, expostos nos seus 14 pontos.

O idealismo concebe o homem de maneira positiva ao considerá-lo um ser de virtudes, racional e capacitado para resolver seus próprios conflitos conforme o sistema de regras e princípios. No campo filosófico, o principal teórico que defendeu o emprego dos mandamentos morais foi Immanuel Kant<sup>193</sup>, aos quais a política deveria ser atrelada a fim de que alcançasse êxito. Nos documentos internacionais analisados é frequente a associação dos direitos socioambientais com os direitos fundamentais do homem, tais como a dignidade e a justiça. Como assinala Celso Lafer:

Vislumbrou-se a possibilidade de que fossem resgatados o humanismo e a ótica universalista como veículos da generalização de valores, como a proteção dos direitos humanos e do meioambiente, do pluralismo, o fortalecimento do multilateralismo e a solidariedade como cimento do relacionamento entre os Estados<sup>194</sup>.

<sup>193</sup> KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos*. Tradu. Leopoldo Holzback. São Paulo: Martin Claret, 2008.

<sup>194</sup> LAFER, Celso. Discurso no Seminário Rio + 10. Rio de Janeiro, 25 de junho de 2002 Apud LAGO., op. cit., p. 54.

Portanto, verifica-se através dos documentos analisados, que há uma busca pelo resgate de valores ideais, ao mesmo tempo em que se tenciona proteger a soberania, havendo aí uma complexa dinâmica, em que a interdependência, o realismo político e o idealismo subsistem e passam estruturar com pesos diferentes a ordem ambiental internacional.

### 3.8.2 *A centralidade do meio ambiente “humano”*

O século XXI, no qual vivemos, mostra a cada dia que passa o quanto a produção econômica, científica e tecnológica foi levada às ultimas consequências. Este deslinde continua sendo um desafio para o Brasil e as demais nações, qual seja, respeitar a natureza de maneira totalizadora, afastando-se do egoísmo inerente à espécie humana.

Proteger o meio ambiente não é impedir que a sobrevivência do homem; ao revés, é abrir as portas para que as gerações futuras tenham a oportunidade de viver com dignidade, água potável e alimentos à sua disposição. A questão, portanto, que deve saltar à vista dos dirigentes políticos e dos múltiplos setores da sociedade civil é que a defesa do meio ambiente tem justamente o escopo de preservar a vida do homem. Não foi sem ocupação que diversos estudos já apontaram para a necessidade urgente de se implantar o desenvolvimento sustentável.

Manter a natureza capacitada para suprir as necessidades básicas das gerações futuras revela-se, deste modo, a única via capaz de evitar o caos do planeta, a guerra por alimentos, e a instabilidade ecológica, que já fazem presentes nos dias de hoje. A realidade atual já mostrou que a sabedoria e a racionalidade humana não são suficientes para evitar os desastres ambientais que assolam o mundo em proporções cada vez maiores. Como a própria história ambiental mostra, a fragilidade do homem se acentua na medida em que

tenta de todas as maneiras dominar o meio ambiente. Logo, “quanto mais o homem possui a natureza, mais esta o possui”<sup>195</sup>.

De acordo com o professor Marcio Henrique Pereira, elucidado pelo paradigma da complexidade de Morin, “somente uma amplitude antropo-ecoplanetária é capaz de considerar a problemática ambiental adequadamente, que suplanta os âmbitos local, regional, nacional e continental e atinge o conjunto planetário, ou seja, a relação biosfera/humanidade”<sup>196</sup>.

Por outro lado, não é possível conceber o meio ambiente desvinculado da visão antropocêntrica, conquanto a proteção jurídica daquele bem dependa justamente da ação humana, já que apenas o homem consegue influir nas leis que o regem e planejar ações futuras. É em função desta capacidade humana de se sobrepor a natureza racionalmente é que o torna um ente com responsabilidade acima dos demais integrantes do ambiente. Neste compasso, Oliveira e Guimarães dizem que:

A interação e interdependência do meio ambiente, portanto, pressupõem superar o paradigma de dominação que sempre caracterizou as relações entre o homem e o meio ambiente, levando-nos a uma re(significação) que potencialize a ética da alteridade, com ênfase em valores fundamentais. Este novo modelo de organização planetária deve ter como alicerce a responsabilidade, o cuidado e o respeito do homem para consigo mesmo, para com o próximo, para com as outras espécies, e até mesmo, para com os componentes abióticos que constituem a biosfera.

Apesar desta premissa, não se pode discordar com Costa Fontoura, quando afirma que:

Se o homem está no cerne da noção de meio ambiente e a proteção ambiental apenas faz sentido à medida que complementa os anseios e necessidades humanas, encontramos uma característica importante na identificação da tendência de afastamento do estado do centro do Direito internacional. Esta visão antropocêntrica indica a inevitável aproximação com a proteção internacional do meio ambiente<sup>197</sup>.

<sup>195</sup> MORIN, Edgar. O método: II. A vida da vida. *Apud* PEREIRA, Marcio Henrique. Os Direitos Socioambientais como Condição Dialógica e Holonômica dos Direitos Humanos.

<sup>196</sup> PEREIRA, Marcio Henrique. *Os Direitos Socioambientais como Condição Dialógica e Holonômica dos Direitos Humanos*. Editora Magister - Porto Alegre - RS. Publicado em: 28 mai. 2010. Disponível em: <[http://www.editoramagister.com/doutrina\\_ler.php?id=738](http://www.editoramagister.com/doutrina_ler.php?id=738)>. Acesso em: 06 nov. 2010.

<sup>197</sup> COSTA, José Augusto Fontoura; DERANI, Denise (Orgs.). *Op. cit*, p. 18.

Isto porque a justificativa de proteger o meio ambiente está justamente na manutenção da vida em todas as suas formas, onde se inclui o ser humano. Quando o homem busca a sua sobrevivência, também está visando ao meio ambiente com condições mínimas para a sua saúde e dignidade, o que torna inseparável a proteção ambiental com o exercício dos direitos humanos. Este enlaçamento será examinado com mais detalhe, no próximo capítulo, visando reiterar que não há como escapar de maneira absoluta da visão antropocêntrica quanto sejamos todos nós seres humanos. Os nossos olhos são humanos e enxergam como humanos, e isto persistirá insolúvel e inalterável.

A Organização das Nações Unidas, na Resolução nº 37 de 28 de outubro de 1982, afirma que “toda forma de vida é única e merece ser respeitada, qualquer que seja a sua utilidade para o homem e com a finalidade de reconhecer aos outros organismos vivos este direito, o homem deve se guiar por um código moral de ação”.



## 4. DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

*“Se nem todos os brasileiros dispõem de atribuição para impor a política ambiental no País, todos têm condições de influenciar a adoção dessa política e das estratégias a ela conducentes. Mais ainda: todos os são igualmente titularizados ao direito/dever de zelar pelo meio ambiente equilibrado, bem de uso comum de todos e essencial à qualidade de vida das presentes e futuras gerações”.*

(Renato Nalini)

Este capítulo tem por intuito aprofundar o processo de reconhecimento do direito ao meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado e do direito ao desenvolvimento como direitos humanos e fundamentais. A análise privilegiará, sobretudo, a concretização do desenvolvimento sustentável no Brasil, a partir da inserção do país na ordem ambiental internacional e seus mecanismos de proteção. Assim, à luz do que já foi estudado até aqui, o presente trabalho objetiva esboçar os avanços e entraves brasileiros no seu processo de desenvolvimento.

### 4.1 O reconhecimento dos direitos relativos ao meio ambiente e ao desenvolvimento como direitos humanos e fundamentais

Para compreender como o direito ao meio ambiente e direito ao desenvolvimento tornaram-se temas centrais das agendas políticas internacionais, é pertinente compreender como receberam o status, internacionalmente reconhecido, de direitos humanos e fundamentais.

Os direitos humanos surgiram gradativamente na medida em que apareceram nos textos declaratórios internacionais e representam marcos históricos de profundas transformações da sociedade conforme eclodiram os movimentos reivindicatórios.

Muitos atribuem à Revolução Francesa em 1789 como o marco inicial do reconhecimento de direitos humanos. O antigo regime francês, marcado pelo poder do

clero e da nobreza, ou seja, pelo domínio dos poderes políticos e religiosos, foi derrubado pela força das camadas populares. Pela primeira vez, o interesse popular se sobrepõe, e neste caminho, surge a primeira geração de direitos humanos, caracterizada pelas liberdades públicas, isto é, pela não ingerência do Estado na vida particular. Isso refletiu no campo econômico, onde também se afirmava os valores liberais. Aqueles que detinham os meios de produção tiveram seus poderes ampliados quase que ilimitadamente.

Desta forma, ao mesmo tempo em que se garantia a todos a igualdade de direitos civis, isto é, de participar da vida pública, pois não havia garantia de igualdade de condições materiais e, portanto, a desigualdade econômica só se acentuava. Assim, diante da ampliação da concentração de renda pela burguesia, surge a segunda geração de direitos humanos, em que são proclamados os direitos sociais, tais como a saúde, a educação, o saneamento básico, etc. Era emergente a luta dos trabalhadores contra a exploração do capital e, por isso, exigia-se a intervenção do Estado na economia contra a exploração do homem pelo homem. Marx, um dos maiores teóricos da época, identificava que era preciso modificar a infraestrutura econômica para então emergir as forças do proletariado.

Vale ressaltar que nesse processo, a dominação do meio ambiente e do processo produtivo, acompanhada pela superação em parte da dependência dos limites naturais, foi a conquista mais significativa da civilização no curso do processo da Revolução Industrial.

No entanto, apesar dos enormes avanços alcançados pelas lutas sociais, Rogério Portanova afirma que a busca pelo “conforto material sempre foi o ideal buscado por ideologias tão díspares no plano econômico, mas próximas no que tange a execução de seus meios”<sup>198</sup>.

Dentro desse contexto, em que se discutem os limites da produção econômica, inicia-se o movimento do ecologismo e a terceira geração de direitos humanos. Nesta geração, enfatiza-se o valor da solidariedade. É projetado um novo modelo econômico, o do desenvolvimento sustentável. Surgem os novos movimentos sociais e os direitos difusos das mulheres, dos consumidores, do meio ambiente, etc. É o fim da chamada sociedade de risco. Constata-se nesse período, a formação de ONGs e partidos em defesa do meio

<sup>198</sup> PORTANOVA, Rogério. *Direitos Humanos e meio ambiente: uma revolução de paradigma para o século XXI*. In: LEITE, José Rubens Morato; FILHO, Ney de Barros Bello. *Direito Ambiental Contemporâneo*. São Paulo: Manole, 2004, p. 621-642.

ambiente. Tem-se ainda a formação de uma quarta geração de direitos profetizada por alguns doutrinadores, em que se discute a questão da ética sobre a manipulação genética do homem.

Em suma, os direitos humanos são redesenhados a cada período histórico de acordo com as necessidades da época. Por isso, pode-se considerar que os direitos relativos ao meio ambiente são a nova exigência da atualidade. O elevado grau de problemas que surgiram exigindo uma mudança de comportamento, de consumo e de produção torna a questão ambiental um novo paradigma histórico. Nesse sentido, a questão ambiental é o novo marco jurídico de emancipação que permitirá a ampliação da cidadania no século XXI<sup>199</sup>.

#### *4.1.1 A indivisibilidade dos direitos humanos e a necessária coesão entre meio ambiente e desenvolvimento*

Como já explanado, a proteção dos direitos humanos emerge sobretudo como reações às novas exigências e desafios. Porém, este entendimento fragmentado dos direitos humanos, pelo qual se entende que são direitos incompatíveis entre si, como ensina Norberto Bobbio, por meio de gerações<sup>200</sup>, é criticado por Cançado Trindade.

De acordo com este autor, os direitos são, em verdade, complementares, porque o surgimento de um não nasce necessariamente em razão do definhamento de outro existente. A Conferência de Teerã sobre Direitos Humanos de 1948, já anuncia o caráter indivisível de todos os direitos humanos (direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais). Assim, para o referido autor, as questões de direito humano devem ser analisadas de modo global, isto é, sob o ponto de vista de que os direitos humanos são todos indivisíveis e interdependentes entre si. A resolução 32/130 de 1977 da Assembleia Geral das Nações

<sup>199</sup> PORTANOVA, Rogério. *Direitos Humanos e meio ambiente: uma revolução de paradigma para o século XXI*. In: LEITE, José Rubens Morato; FILHO, Ney de Barros Bello. *Direito Ambiental Contemporâneo*. São Paulo: Manole, 2004, p. 621-642.

<sup>200</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Traduzido por Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

Unidas, bem como outras como a 39,145, de 1984 e 41/117, de 1986, confirmam esta inter-relação<sup>201</sup>.

Importante relembrar que em várias passagens das declarações analisadas neste trabalho há o reconhecimento da indivisibilidade dos direitos humanos, como a inseparabilidade da dignidade da pessoa humana com a proteção ambiental. Como já visto, o direito ao meio ambiente teve seu efetivo reconhecimento a partir da Declaração de Estocolmo de 1972, quando paralelamente houve a identificação do direito ao desenvolvimento como direito humano.

Existe, portanto, uma necessária e intensa ligação entre os direitos humanos e meio ambiente, tendo em vista a implementação do direito ao desenvolvimento e a realização do desenvolvimento sustentável. Pode-se afirmar que os direitos humanos, o direito ao meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado e o direito ao desenvolvimento são como partes de uma trilogia, nos termos de Daniel Bardonnet<sup>202</sup>.

Cumpre assinalar também que o reconhecimento do direito humano a um meio ambiente saudável e o do direito ao desenvolvimento como direito humano, tem por fundamento, considerações sobre problemas de condições de vida, tais como a questão da pobreza, da urbanização, da moradia, da saúde e da educação<sup>203</sup>, como explica Trindade:

“Com efeito, nenhum cidadão pode estar hoje alheio à temática dos direitos humanos e do meio ambiente, mormente os que vivem em países, como o Brasil, detentores dos mais altos índices de disparidades sociais do mundo, que levam à triste e inelutável convivência, em seu quotidiano, com a insensibilidade e insensatez das classes dominantes, a injustiça institucionalizada e perpetuada (...). É certo que testemunhamos hoje uma alentadora tomada de consciência mundial quanto à premente necessidade de proteção do ser humano e do meio-ambiente”<sup>204</sup>.

Esta ligação entre o desenvolvimento e o meio ambiente, cujo vínculo se pode encontrar na maioria dos direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos, denota o

<sup>201</sup> TRINDADE, Antonio Augusto. *Direitos humanos e meio-ambiente: paralelo dos sistemas de população e proteção internacional*. Porto Alegre: Fabris, 1993. p. 42.

<sup>202</sup> TRINDADE, Antonio Augusto. *Direitos humanos e meio-ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Fabris, 1993. p. 20

<sup>203</sup> *Idem, ibidem*, p. 26

<sup>204</sup> *Idem, ibidem*, p. 24

paralelo existente entre a proteção dos direitos humanos e a proteção do meio ambiente, o que reflete as consequências do processo de globalização.<sup>205</sup>

Os documentos resultantes das Conferências analisadas apresentam em seu conteúdo componentes próprios do direito internacional dos direitos humanos, justamente porque a própria centralização do homem presente nas conferências incita esta aproximação com este sistema de proteção da dignidade humana. Neste compasso, para Trindade, o centro dos direitos e dos deveres continua sendo o ser humano. O reconhecimento do direito ao meio ambiente saudável, assim como o direito ao desenvolvimento como direitos fundamentais, dá-se na medida em que eles são necessários para o preenchimento das necessidades básicas humanas. Além disso, o autor entende que a matéria de direitos humanos não lida com uma relação entre partes iguais, mas se rege em favor dos mais carentes de proteção, buscando a ordem pública e a realização da justiça e não a reciprocidade<sup>206</sup>.

Em resumo, o meio ambiente e o desenvolvimento são verdadeiros pressupostos para a plenitude do exercício dos direitos humanos e, por consequência, invocam o que Piovesan chama de “plataforma emancipatória voltada para a proteção da dignidade humana”<sup>207</sup>. Enquanto direitos imanentes ao homem, fundamentais à sua existência, somente com o meio ambiente equilibrado é que será possível uma sociedade que atinja o cumprimento do desenvolvimento e da paz mundial, que se dará pela fruição completa e equitativa dos direitos humanos em todas as gerações, tanto presentes como futuras.

<sup>205</sup> Neste sentido, observa-se no Seminário Interamericano sobre Direitos Humanos e Meio Ambiente, realizado em Brasília, em 1992, cuja ata também demonstra preocupação com a violação aos direitos humanos, como fator agravante da proteção ambiental, como se pode ver na seguinte redação: “(...) El vínculo entre medio ambiente y derechos humanos está además claramente demostrado por el hecho de que la degradación ambiental puede agravar las violaciones de derechos humanos, y, a su vez, las violaciones de derechos humanos pueden igualmente llevar a la degradación ambiental o tornar más difícil la protección del medio ambiente. Tales situaciones resaltan la necesidad de fortalecer o desarrollar los derechos a la alimentación, al agua y a la salud. Además, se debe asegurar la observancia de las normas de derecho humanitario y su fortalecimiento” *Idem, ibidem*, p. 36.

<sup>206</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o Direito Constitucional*, p. 20. Na apresentação da obra, Cançado Trindade diz que: “o Direito dos Direitos Humanos não rege as relações entre iguais, opera precisamente em defesa dos ostensivamente mais fracos. Nas relações entre desiguais, posiciona-se em favor dos mais necessitados de proteção. Não busca obter um equilíbrio em abstrato entre as partes, mas remediar os efeitos do desequilíbrio e das disparidades. Não se nutre das barganhas da reciprocidade, mas se inspira nas considerações de *ordre public* em defesa de interesses superiores, da realização da justiça. Neste domínio de proteção, as normas jurídicas são interpretadas e aplicadas tendo sempre presentes as necessidades de proteção das supostas vítimas”.

<sup>207</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e Justiça Internacional*. 4<sup>a</sup>ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 40.

## 4.2 O direito ao desenvolvimento

O direito ao desenvolvimento foi consagrado como direito humano essencial a qualidade de vida de todos na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, em que foi reconhecido como necessário a qualidade de vida e condição para o exercício dos demais direitos humanos, que materializam a dignidade humana.

A noção de desenvolvimento sofreu diversos acréscimos de dimensões, o que ampliou a sua magnitude, antes restrita ao aspecto econômico. Evoluiu-se o termo associado aos mais diversos adjetivos: ‘econômico’, ‘social’, ‘cultural’, ‘político’, ‘sustentável’, ‘humano’, etc.

### 4.2.1 *A formação do direito do desenvolvimento nas relações Norte-Sul*

O direito do desenvolvimento teve gênese no direito internacional econômico, depois da Segunda Guerra Mundial, e mais apurada a partir das reivindicações dos países do Sul. De início, a noção de desenvolvimento tinha matriz no crescimento econômico, sendo posteriormente criadas outras acepções do seu conceito.

Varella faz peculiar distinção entre o direito *do* desenvolvimento e o direito *ao* desenvolvimento. O primeiro trata da proteção dos países do Sul em face do Norte, com o fim de suprir as desigualdades históricas existentes; e o segundo, é o direito propriamente dito de cada nação se desenvolver.

Sob a ótica das relações Norte-Sul, Varella entende que o direito do desenvolvimento tem que fundar-se nos “princípios da não reciprocidade, da desigualdade compensadora e da criação de um sistema geral de preferências”, possibilitando aos países do Sul competitividade com os países do Norte. Todavia, ressalva que tal entendimento tem ligações com as teorias socialistas, que perderam força com a ascensão do neoliberalismo, o qual trouxe à tona os ideais do livre mercado, como se isto bastasse e permitisse o desenvolvimento.

No contexto internacional, os primeiros passos do direito do desenvolvimento se dão nos anos 50. Como marco inicial, a Carta de Havana de 1946<sup>208</sup> valoriza o crescimento econômico como fundamental a melhoria dos níveis de vida. Em 1955, a Conferência de Bandoeng representou a união de esforços dos países do Sul. Nesse período, o desenvolvimento ainda era reduzido ao crescimento econômico, sendo ainda remotas as preocupações com o meio ambiente.<sup>209</sup>

Em 1964 ocorre a criação pela ONU da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), que organizou os debates internacionais sobre o desenvolvimento internacional e permitiu grande influência por parte dos países do Sul. Em seguida, em 1965, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é criado, trazendo importantes contribuições em prol dos países do Sul. Outra criação importante foi a Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) em 1974, que propiciou o recrudescimento das relações entre os países do Sul.

Foi somente a partir da Declaração sobre o Progresso Social e o Desenvolvimento que houve a inserção do aspecto socioambiental na noção de desenvolvimento, ao defender o desenvolvimento econômico e social sustentado, sobretudo nos países em desenvolvimento; ademais, o texto se opõe aos monopólios internacionais<sup>210</sup> e estabelece princípios como o da não-reciprocidade e o da não-discriminação de preferências<sup>211</sup>.

E finalmente, a Rodada Tóquio de 1979 concretizou os princípios do direito do desenvolvimento reivindicados pelos países do Sul, impondo, dentre outras condições, a “redução e a eliminação de barreiras ao comércio de produtos cuja exportação poderia apresentar um interesse particular para as partes contratantes menos desenvolvidas (...)",

<sup>208</sup> CARTA DE HAVANA, 1946.

<sup>209</sup> VARELLA, Marcelo Dias. *Direito Econômico Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.p.11.

<sup>210</sup> DECLARAÇÃO SOBRE O PROGRESSO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO. Art. 12: “ Criar condições para um rápido desenvolvimento econômico e social sustentado, particularmente nos países em desenvolvimento; por uma modificação das relações econômicas internacionais; e por métodos novos e eficazes de cooperação internacional, de tal forma que a igualdade de oportunidades seja tanto um privilégio das nações como dos indivíduos que as compõem (...). Eliminar todas as formas de exploração econômica estrangeira, particularmente a realizada por monopólios internacionais, a fim de permitir que as pessoas de cada país se beneficiem de todos os benefícios de seus recursos nacionais”.

<sup>211</sup> Id,Art. 23.

abstenção de instituir medidas fiscais e reduzir as existentes, quando diminuam significativamente o consumo de produtos dos menos desenvolvidos.<sup>212</sup>

Não obstante toda esta evolução, a partir da década de 1980, a emergência do neoliberalismo desmantela a noção de desenvolvimento criada até então, tornando-se reduzida no plano internacional. De acordo com Varella, os principais fatores que contribuíram para esta situação são: o agravamento das dívidas, o que ampliou a dependência econômica dos países do Sul; o fim da bipolaridade, com a ascensão do neoliberalismo; e a desunião dos países do Sul a partir dos anos 80 e 90<sup>213</sup>, com as negociações multilaterais sendo substituídas pela adoção de políticas individualistas.

Assim, o direito do desenvolvimento desaparece no direito internacional econômico, prosseguindo, entretanto, a evolução do seu conceito na esfera do direito internacional do meio ambiente<sup>214</sup>, onde se desenvolve o conceito de desenvolvimento sustentável. Em contrapartida, a presença dos países do Sul somente transparece nos acordos internacionais sobre o meio ambiente graças às imposições dos países do Norte.

#### 4.3 Desenvolvimento sustentável

O termo desenvolvimento econômico foi, durante muito tempo, predominante nos discursos políticos, e a situação econômica de um país era o principal fator de medida de desenvolvimento.

Foi a partir do lançamento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), pelo Programa das ações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que o econômico deixou de ser único índice de aferição do desenvolvimento de um país, exprimindo maior acuidade e segurança do que representa um progresso social. A questão social se insere, neste contexto, com mais intensidade e isto se evidencia com a publicação do primeiro “Relatório

<sup>212</sup> GATT. Art. XXXXVII. Parte IV.

<sup>213</sup> VARELLA, Marcelo Dias. Direito Econômico Ambiental. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 19.

<sup>214</sup> Id., p. 20.

do Desenvolvimento Humano”, em 1990, quando a ONU passou a manifestar o seu esforço na promoção do desenvolvimento.

Antes predominava o seguinte raciocínio: o país que é rico é desenvolvido e o que é pobre é subdesenvolvido. Essa estanque dicotomia perdurou por muitos anos enquanto o acúmulo de riqueza se confundia com o desenvolvimento. Durante este período, que vai até aproximadamente a década de 60, a industrialização permitia esta visão simplificada. Com o tempo, tornou-se patente, que o crescimento econômico, verificado nas décadas de 1950 nos países subdesenvolvidos, não abriu as portas para gozo de direitos e liberdades, tais como a moradia, alimentação, etc. Daí a verificação de que o crescimento econômico não era suficiente para lograr o desenvolvimento. Assim, o crescimento econômico não é mais identificado como antes, como se o progresso material levasse, de maneira espontânea, a melhoria de condições de vida.

Explica José Eli da Veiga que estudiosos conservadores, os quais interpretavam o crescimento como sinônimo de desenvolvimento, tinham uma visão simplificada e quantitativa da realidade, a exemplo de Giovanni Arrigui, autor da obra “A ilusão do desenvolvimento”. Elucidativas, porém, são as contribuições de Oswaldo de Rivero, Majid Rahnema e Gilbert Rist. Para eles, o crescimento do PIB não era o mais relevante, o que interessa são os progressos qualitativos, em termos estruturais, culturais, sociais e até mesmo ecológicos, inclusive de questões éticas.

De acordo com Rivero, os países em desenvolvimento e os já desenvolvidos receberam impulsos de crescimento econômico em realidades distintas. Diferentemente destes últimos, os primeiros surgiram pela ânsia de liberdades, e não diretamente pelo progresso científico e econômico. Assim, devido a este passado histórico, o que obsta até hoje a prosperidade destes países é a enorme escassez tecnológica, agravada com ausência de transferência de recursos do mercado mundial aos países periféricos.

Celso Furtado, na obra intitulada ‘O mito do desenvolvimento econômico’, descreve a interpretação ingênua daqueles que acreditam no desenvolvimento. Para o ilustre brasileiro, a noção de que o desenvolvimento podia ser universalizado aos demais países na mesma proporção e intensidade dos que o adquiriram por meio da Revolução Industrial é apenas um mito. Os padrões de consumo praticados por uma minoria da população mundial, situado nos países mais industrializados, não poderão ser acessíveis às demais e numerosas populações.

“Como negar que essa idéia tem sido de grande utilidade para mobilizar os povos da periferia e levá-los a aceitar enormes sacrifícios, para legitimar a destruição de formas de cultura arcaicas, para explicar e fazer justificar formas de dependência que reforçam o caráter predatório do sistema produtivo”?

O indiano Amartya Sen, prêmio Nobel de 1988, enfatiza a precisão do exercício das liberdades. Somente através disso seria possível vencer as privações e opressões existentes. A expansão das liberdades seria, então, o meio e o fim do desenvolvimento, consubstanciado nas efetivas possibilidades de escolha dos indivíduos e acesso igual às oportunidades. Portanto, o desenvolvimento reclama o gozo de liberdades, e o crescimento econômico é apenas um instrumento para atingir o acúmulo de riquezas, que é, por sua vez, somente um *meio* de desfrutar e ampliar aquelas. Estas liberdades contêm várias vertentes, dentre elas, a educação, a saúde, a alimentação, o justo salário, a igualdade, e outros direitos imanentes ao homem. Neste sentido, para José Eli da Veiga, se o desenvolvimento tem por fim a promoção de liberdades, ele,

(...) requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência de Estados repressivos<sup>215</sup>.

Muito embora o pensamento de Amartya Sen seja extremamente plausível e digno de se desejar, suas premissas do desenvolvimento não passam do plano ideal, sendo impraticável a sua concretização.

#### 4.3.1 *O direito ao desenvolvimento sustentável*

A expressão desenvolvimento sustentável tem origem na confluência de dois objetivos basilares, o desenvolvimento e a proteção do meio ambiente, que se fundem formando um novo objeto para o Direito, e se tornou imanente e fundamental ao progresso

<sup>215</sup> VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 34.

da humanidade. Em geral, a maioria dos autores conceitua o desenvolvimento sustentável como sendo a compatibilização de três esferas: ambiental, social e econômica. Isto é, só haverá desenvolvimento sustentável se houver respeito ao meio ambiente, a melhoria nos indicadores de qualidade de vida – em que se verifica o nível de saúde, educação, empregabilidade, moradia dentre outros fatores – e, o crescimento econômico, aferido principalmente pelo PIB (produto interno bruto).

O direito internacional ambiental, inicialmente, era visto com antagonismo ao desenvolvimento, especialmente pelos países do Sul. De acordo com Varella, “novas convenções ambientais retomam os princípios do direito do desenvolvimento e os colocam em prática”, sendo o desenvolvimento sustentável um princípio que traz implícito um conjunto de regras elencados pelo direito do desenvolvimento, tais como o do tratamento diferenciado, da desigualdade compensadora e da não-reciprocidade.

Uma das críticas feitas àqueles que equiparavam desenvolvimento e crescimento econômico é a de que o produto nacional bruto (PNB) per capita não lograva expressar a real extensão do desenvolvimento de um país. E o mais grave é que tal índice era muitas vezes utilizado pelo governo como forma de mascarar as desigualdades sociais. Ao mostrar apenas os valores crescentes de renda produzida no país e esconder como a riqueza era mal distribuída, simulavam o crescimento do PNB per capita como dado suficiente para mostrar o desenvolvimento.

Varella considera imprescindíveis para medir com precisão o desenvolvimento de um país a inclusão de critérios como: “as condições de vida material, a coesão social, a cultura e o meio ambiente”<sup>216</sup>. A vida material representa as condições de vida das populações urbanas e rurais e a privação de escolha e de oportunidades; a coesão social é vinculada à maneira como as pessoas se relacionam e o modo de organização, sendo que a sua falta leva ao declínio de valores coletivos, ao aumento da sensação de insegurança e do isolamento como modo de vida; a cultura, por seu turno, é representada pela verificação das diversidades culturais; e, finalmente, o meio ambiente, que é afetado por todos estes aspectos. Por ora, o índice mais adequado e apurado é o Índice de Desenvolvimento Humano, utilizado pelo PNUMA, com a ressalva acima aludida.

<sup>216</sup> VARELLA, Marcelo Dias. *Direito Econômico Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 44

Ignacy Sachs, por sua vez, assinala que o desenvolvimento sustentável se sustenta por meio de 5 pilares: social, ambiental, territorial, econômico e político. Acrescenta, portanto, os critérios territorial e político, dos quais o primeiro está relacionado à distribuição espacial dos recursos, e o segundo, à participação democrática da sociedade.

Sublinha também que o conceito de desenvolvimento sustentável abrange a igualdade, equidade e solidariedade, vez que “obedece ao duplo imperativo ético da solidariedade com as gerações presentes e futuras, e exige a explicitação de critérios de sustentabilidade social e ambiental e de viabilidade econômica”<sup>217</sup>.

Contribuição mais importante do autor foi a introdução da premissa de que o melhor caminho para o desenvolvimento deve partir de dentro do país, e que o desenvolvimento deve ser includente, ambientalmente sustentável e sustentado. Includente expressa a necessidade de haver participação da população na vida política, o exercício de empregos decentes, e a possibilidade de iguais oportunidades de acesso a educação, saúde e moradia, dentre outras condições indispensáveis ao ser humano<sup>218</sup>.

#### 4.4 Os direitos fundamentais ao meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado e ao desenvolvimento sustentável na Constituição Federal.

Alguns autores tratam o direito fundamental como sinônimo de direito humano, mas predomina na doutrina o entendimento de que os direitos fundamentais são aqueles postos em vigência no ordenamento interno dos Estados, conforme ensina o mestre Gomes Canotilho:

“direitos do homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jusnaturalista-universalista): direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espacio-temporalemente. Os direitos humanos arrancariam da própria natureza humana e

<sup>217</sup> SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Traduzido por José Lins Albuquerque Filho. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. P.36.

<sup>218</sup> *Idem, ibidem*, p. 85 e 86.

daí o seu caráter inviolável, intemporal e universal: os direitos fundamentais seriam os direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta”<sup>219</sup>

É possível encontrar na Constituição Federal diversas disposições relacionados a questão ambiental, no entanto, há um capítulo dedicado ao meio ambiente, no artigo 225, cujo caput afirma 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”. Deste dispositivo, destacam-se os seguintes pontos: (a) quanto ao destinatário, a obrigação tanto do Estado quanto da coletividade de defender e preservar o meio ambiente, (b) sob o ponto de vista temporal, a imposição de uma solidariedade intergeracional, quando se afirma a equidade de direitos entre as presentes e futuras gerações, (c) quanto aos direitos conferidos, a Constituição é expressa em dizer que *todos*, ou seja, qualquer pessoa humana, independentemente de raça, sexo ou idade, tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado relaciona-se com a busca pelo equilíbrio da natureza, através da conservação das propriedades e suas funções naturais, de modo que o meio ambiente não entre em desequilíbrio, prejudicando a sua estabilidade. Machado considera que o conceito de equilíbrio faz referência a ideia de igualdade, em uma relação de forças opostas, vez que é imanente ao Direito a busca pelo equilíbrio das relações sociais. Explica ainda que tal equilíbrio não tem por fim a estabilidade absoluta, mas a relativa, uma vez que a natureza, em si, é passível de transformações e evoluções, como as mudanças climáticas, por exemplo<sup>220</sup>.

Importante ressaltar que este princípio se realiza somente em uma sociedade equilibrada ecologicamente, visto que “cada ser humano só fruirá plenamente de um estado de bem-estar e de equidade se lhe for assegurado o direito fundamental de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado”<sup>221</sup>.

Machado afirma que

---

<sup>219</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 5<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina, 2002. p. 369

<sup>220</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 18<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2010. P. 58.

<sup>221</sup> *Idem, ibidem*, p. 60.

“nove áreas foram estabelecidas, onde os processos de alteração constituiriam limites planetários: mudança climática, taxa da perda da biodiversidade (terrestre e marinha), interferência entre ciclos do nitrogênio e o fósforo, esgotamento do ozônio estratosféricos, acidificação dos oceanos, uso global das águas doces, mudança do uso dos solos, poluição química e o carregamento de aerossol na atmosfera”.

Quanto ao direito à sadia qualidade de vida, cumpre salientar que o estado em que se encontra a natureza é primordial para a saúde do ser humano. Logo, a proteção ao meio ambiente também se dá com o fim de preservar a qualidade de vida das pessoas. O Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos, em vigor no Brasil<sup>222</sup>, impõe, no art. 11, que “Toda pessoa tem direito de viver em meio ambiente sadio e a dispor dos serviços públicos básicos” e que “os Estados Partes promoverão a proteção, a preservação e melhoramento do meio ambiente”.

Por fim, a respeito do princípio do desenvolvimento sustentável, constata-se que, apesar de não estar prevista expressamente na Constituição Federal, nela está inserida de maneira implícita. Ou seja, por meio da análise sistemática da Constituição, pode-se inferir o direito ao desenvolvimento sustentável como um direito fundamental. Sendo a República Federativa do Brasil um Estado fundado na dignidade da pessoa humana<sup>223</sup>, regida, nas relações internacionais, dentre vários princípios, pelo princípio da prevalência dos direitos humanos<sup>224</sup> e pela cooperação entre os povos para o progresso da humanidade<sup>225</sup>, e tendo como um dos objetivos fundamentais, erradicar a pobreza e a marginalização bem como reduzir as desigualdades sociais e regionais<sup>226</sup>, somados ao que dispõe o artigo 225 da Constituição já analisado acima, com o estabelecimento do direito de todos ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, ela traça todas as diretrizes e premissas que, reunidos, alcançam e concretizam o chamado desenvolvimento sustentável. Outro dispositivo constitucional concernente é o artigo 170, inciso VI, pelo qual se impõe a defesa do meio ambiente como um dos princípios gerais da atividade econômica. Isto significa que as relações econômicas devem estar pautadas pela proteção ambiental, o que revela mais uma tradução do desenvolvimento sustentável.

<sup>222</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3321.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3321.htm)

<sup>223</sup> Artigo 1º da Constituição Federal.

<sup>224</sup> Inciso II do artigo 4º da Constituição Federal.

<sup>225</sup> Inciso IX do artigo 4º da Constituição Federal.

<sup>226</sup> Inciso III do artigo 3º da Constituição Federal.

Nas valiosas reflexões do jurista Antonio Herman Benjamin, a CR/88, ao dedicar um capítulo específico para a tutela do meio ambiente, o fez de maneira abrangente, para além da retórica, com vistas à efetiva concretização de seus preceitos. A Carta Maior confere ao meio ambiente o status de *bem jurídico autônomo* e a forma de *sistema*, compreendida como *ordem pública constitucionalizada*, pois segundo o ilustre doutrinador, a proteção do meio ambiente “passa, tecnicamente, de tricotômico a dicotômica”, no sentido de que prevalece normas de ordem pública (*jus cogens*) e de natureza interpretativa, não havendo mais normas de direito dispositivo<sup>227</sup>.

#### 4.4.1 A jurisprudência do STF e a tese da supralegalidade dos tratados de direitos humanos.

Oportuno agora analisar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que trata do conceito do direito ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável.

O Ministro Celso de Mello, relator do Mandado de Segurança 22.164-0, julgado em outubro de 1995, define o direito ao meio ambiente “como um típico direito de terceira geração que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano, circunstância essa que justifica a especial obrigação – que incumbe ao Estado e à própria coletividade – de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das presentes e futuras gerações.

A respeito do desenvolvimento sustentável, o mesmo ministro relatou, em sede de medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.540-1, julgado em setembro de 2005, afirmando que se trata de “fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia”, que deve ser invocado

“quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.”

---

<sup>227</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. O Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988. P. 367.

Este acórdão foi o primeiro a reconhecer o caráter constitucional do desenvolvimento sustentável e explicitar de modo incisivo o direito ao meio ambiente humano saudável e ecologicamente equilibrado, por isso, pertinente se faz a transcrição de sua ementa:

MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225)- PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGENERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS (CF, ART. 225, § 1º, III)- ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELES PERTINENTE - MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI - SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE PROTEÇÃO ESPECIAL - RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA (CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225)- COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS - CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES - OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES (FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ 164/158, 160-161) - A QUESTÃO DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE ECONÔMICA (CF, ART. 170, VI)- DECISÃO NÃO REFERENDADA - CONSEQUENTE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS

. - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE

. - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de ínole meramente econômica, ainda mais se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente

natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural. A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA

. - O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. O ART. 4º DO CÓDIGO FLORESTAL E A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.166-67/2001: UM AVANÇO EXPRESSIVO NA TUTELA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

. - A Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001, na parte em que introduziu significativas alterações no art. 4º do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu, ao contrário, mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente, em ordem a impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama proteção mais intensa, agora propiciada, de modo adequado e compatível com o texto constitucional, pelo diploma normativo em questão

. - Somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal

. - É lícito ao Poder Público - qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) - autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III).

#### 4.5 Perspectivas e desafios ao desenvolvimento brasileiro

De modo geral, o Brasil tem mantido um cenário favorável ao seu crescimento econômico, principalmente em função de seu potencial energético, restando doravante indispensável ampliar as atenções aos problemas socioambientais. Vê-se que não adianta acúmulo de riqueza, se isto for reservado apenas a uma minoria, deixando inacessível grande massa da população brasileira. Também de nada vale a abundância de recursos naturais se não se traduzir em bens e serviços consumíveis. Portanto, é substancial que o governo adote medidas eficazes que permitam a realização do desenvolvimento, observando o imperativo da sustentabilidade. A rica biodiversidade brasileira poderá dar lugar ao desenvolvimento, se houver produção e uso racional de biotecnologia, que permitirão ao país alcançar um verdadeiro biodesenvolvimento<sup>228</sup>.

E para percorrer tal caminho, o planejamento é sobremaneira a medida política mais acertada. Para que haja crescimento econômico com responsabilidade social, é imprescindível a formulação cautelosa dos instrumentos jurídicos pelo Legislativo e a rigorosa aplicação pelo Judiciário, em consonância com os objetivos traçados pelo Executivo, acrescentando que a mobilização dos agentes estatais deve convergir para escopos maiores e comuns através da implantação de estratégias de longo prazo.

De inicio, o procedimento a ser realizado é a análise da situação econômica brasileira e a projeção de sua potencialidade. Mas não basta a verificação quantitativa, uma vez que planejamento não se restringe a dados matemáticos, não sendo suficiente também a simples alocação de recursos. Além disso, o planejamento deve conter ampla participação e diálogo entre os atores envolvidos no processo, permitindo até mesmo a formação de parcerias entre governo, empresariado e a sociedade civil. É essencial, ainda, que se criem espaços de debates através dos quais os interessados possam participar ativamente nas

---

<sup>228</sup> “Portanto, os países tropicais, de modo geral, e o Brasil, em particular, têm hoje uma chance de *pular etapas* para chegar a uma moderna civilização de biomassa, alcançado uma endógena “vitória tripla”, ao atender simultaneamente os critérios de relevância social, prudência ecológica e viabilidade econômica, os três pilares do desenvolvimento sustentável”. SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Traduzido por José Lins Albuquerque Filho. Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p. 25.

tomadas de decisões, eis que a democracia é um verdadeiro pressuposto para o desenvolvimento sustentável. De acordo com Enrique Leff:

“A democracia ambiental convoca a uma democracia direita. É o campo da reconstituição de identidades (políticas) e da reapropriação da natureza. A política da diferença não só reconhece a existência e o valor dos saberes tradicionais como faz o discurso do desenvolvimento sustentável como deferência, paternalismo e condescênciia. Esses saberes fundam novos direitos do ser cultural e um direito à diferença, que é o de não se sujeitar à camisa-de-força de um imperativo ecológico nem submeter-se à lei de ferro do mercado. A justiça ambiental está mais além da procura de uma equidade na distribuição ecológica, na compensação de danos, na distribuição de benefícios da etnobioprospecção. A democracia ambiental abre a porta a outra justiça, a dos direitos coletivos, a do direito de ser, de criar, de pensar, de produzir, de viver”<sup>229</sup>.

Para o pleno exercício da democracia, a educação e o acesso à informação são importantes ferramentas. Além de promover a conscientização ecológica, a educação possibilita, nos termos do professor Marcio Henrique Pereira, “a criação de capacidade de resistência e de recomposição das comunidades atingidas pela destruição ambiental, pauperização e precariedade social a fim de conquistar a emancipação social”<sup>230</sup>.

Sublinhados os aspectos positivos que se fazem necessários ao desenvolvimento brasileiro, passemos agora analisar os principais entraves do país.

O primeiro deles é a falta de articulação entre Estado, empresas e as universidades. A integração entre a pesquisa, a realidade prática e as decisões a serem tomadas figura o seio das possibilidades concretas, urgindo que se construam laços de união e solidariedade em prol da eficiência.

Outro problema é apontado por Leme Machado e está relacionado ao exercício de competência atribuído ao poder público. Diante do artigo 23 da Constituição Federal, parágrafo único – o qual dispõe que, “lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” – o autor afirma que:

<sup>229</sup> LEFF, Enrique. Racionalidade ambiental. A reapropriação social da natureza. p. 314.

<sup>230</sup> PEREIRA, Marcio Henrique. *Os Direitos Socioambientais como Condição Dialógica e Holonômica dos Direitos Humanos*. Editora Magister - Porto Alegre - RS. Publicado em: 28 mai. 2010. Disponível em: <[http://www.editoramagister.com/doutrina\\_ler.php?id=738](http://www.editoramagister.com/doutrina_ler.php?id=738)>. Acesso em: 12 abril. 2011.

“O perigo da simultaneidade de competências para a implementação do controle ambiental é que todos os entes federados ficaram competentes, mas nenhum deles tem assumido especificamente a melhoria da qualidade das águas, do ar e do solo e nenhuma instância governamental se responsabiliza pela conservação das florestas e da fauna”<sup>231</sup>

Não obstante, o maior desafio do desenvolvimento brasileiro está relacionado ao problema da distribuição de renda. A miséria gerada pela desigualdade social, sem dúvida, é um dos grandes males do Brasil e dos demais países em processo de desenvolvimento. Ao gerar a ocupação primitiva de terrenos irregulares, a utilização predatória dos recursos naturais, a derrubada de árvores para a expansão das fronteiras agrícolas e o emprego de métodos e técnicas rudimentares – citando apenas alguns exemplos –, é irrefragável que a desigualdade social e seus desdobramentos agravaram a situação ambiental, não sendo, portanto, possível falar em desenvolvimento se a pobreza continua cada vez mais presente.

Exemplo de que a questão socioambiental ainda tem muitos obstáculos a serem enfrentados, é a tragédia ocorrida na região serrana do Rio de Janeiro, no limiar de 2011, onde mais de 670 pessoas morreram soterradas dos deslizamentos de terras causadas pelas enchentes. Mais de 15 mil pessoas foram desabrigadas ou desalojadas porque tiveram suas casas arrastadas pelas águas da chuva ou interditadas pelo governo em função dos riscos de mais desmoronamentos. Isto é mais uma evidência concreta da alarmante situação dos milhares brasileiros que ocupam, em maior número irregularmente, regiões de encostas e morros expostos à iminente perigo de vida. A maioria destas pessoas é carente de recursos e, por isso, não tem condições de se mudar para ambientes mais seguros, tratando-se, portanto, de problema de viés econômico, social e ambiental<sup>232</sup>, que exige atuação conjunta e articulada de especialistas nas três áreas.

Grande parte do desastre do Rio de Janeiro ocorreu em áreas de preservação permanente (APP) habitadas irregularmente, porquanto o Código Florestal (Lei 4.771 de

<sup>231</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 18<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 126.

<sup>232</sup> Na Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, no item 4 da primeira parte, denota-se esta preocupação social: “Nos países em desenvolvimento, a maioria dos problemas ambientais está motivada 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”.

1965), no artigo 2º, proíbe a ocupação de encostas com mais de 45 graus de declividade, topes de morros e regiões de várzea, onde ocorrem vastos alagamentos. Fato é que o projeto do Novo Código Florestal prevê a regularização e a legalização da ocupação para moradia nas várzeas – com a diminuição da faixa mínima de preservação da mata ciliar – e nos topes de morros, que deixariam de serem áreas de preservação permanente. Daí a necessidade de refletir cuidadosamente os pontos positivos e negativos da lei. A busca pela flexibilização das normas deve ser coerente com os interesses da coletividade e não restrita às minorias ricas com objetivos puramente econômicos.



## 5. A EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOAMBIENTAIS NO ÂMBITO LOCAL: ANÁLISE À LUZ DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO, ESTADO DE SÃO PAULO.

“O Ribeirão Preto é o vasto repositório em que a ‘Flora Brasileira’ se ostenta em sua mais enérgica e deslumbrante expressão. É a esse município que eu aconselharia uma visita a todos aqueles que aprenderam a achar um supremo gozo nos grandes contatos com o mundo criador, no grandioso espetáculo da natureza viva. Graças às suas terras excepcionais, a província de São Paulo é a única que escapará ao naufrágio geral da nossa lavoura. [...]. Ciências naturais e terra roxa; filosofia positiva e poesia nos bancos da escola; arados e trabalho entre as ruas verde-rubras de esplendorosos cafezais; embelezamento do espírito e embelezamento da terra, nossa mãe comum[...]” (Barreto, Luis Pereira. 1876) A Terra Roxa - “A Província de São Paulo”- 10/12/1876.

A cidade é comumente associada ao desenvolvimento social, à geração de cultura e produtividade, além de ser o *lócus* da maioria das atividades cotidianas. Segundo o ambientalista Ávila Coimbra, cidade é:

(...) o lugar que o Homem adaptou para centro de convivência e trabalho, organizando nela o tempo e o espaço, como a cultura e a conveniência lhe inspiram, transformando-a intensamente – e quase sempre de maneira desordenada – no seu ambiente. Em vista dessa ação antrópica, a cidade é um ecossistema artificial. A comunidade citadina não é uma biocenose normal, porque uma só espécie – a humana – domina e regula todos os demais biontes<sup>233</sup>.

Para Nalini, “Uma visão simplicista poderia contrapor a *cidade* ao *meio ambiente*. Para uma população eminentemente urbana como a brasileira, o ambiente da cidade é talvez, a primeira preocupação da cidadania. Aliás, a palavra mágica atinente à concepção

<sup>233</sup> COIMBRA, José de Ávila Aguiar. *O Outro lado do Meio Ambiente*. Campinas: Millennium Editora, 2002, p. 128-129, *apud* NALINI,..op.cit, p. 155.

de ter direitos, ou o direito a ter direitos, ou o direito a ter direitos passou a ser designada como cidadania, e não como rurania ou agricolania”<sup>234</sup>.

Ocorre que, até poucas décadas atrás, o Brasil não contava com regras jurídicas impondo critérios mínimos e específicos de ordenamento urbanístico. Machado, quanto à forma de urbanização das cidades brasileiras, afirma que

“ (...) na sua maioria, foram aumentando dia a dia. O fenômeno da urbanização não se processou de modo a respeitar a qualidade de vida dos recém-chegados à cidade. Não havia uma norma nacional de Direito Público exigindo um mínimo de condições para a criação de loteamentos. O ordenamento urbanístico ficou ao sabor das improvisações e de pressões locais. Constatava-se a tensão entre o interesse privado e o interesse público, isto é, a posição do loteador e os interesses atuais e futuros da comunidade”.<sup>235</sup>

No presente capítulo, propomos apresentar um breve panorama do grau de desenvolvimento do município de Ribeirão, com base nos dados estatísticos fornecidos por órgãos do governo federal e instituições de pesquisa oficialmente reconhecidas. Buscamos também investigar a eficácia das políticas públicas adotadas pelo Poder Público municipal e, consequentemente, a efetividade das normas de proteção ambiental. Como leciona Norberto Bobbio, a “eficácia de uma norma é o problema de saber se essa norma é ou não seguida pelas pessoas a quem se destina (os chamados destinatários da norma jurídica) e, caso seja violada, seja feita valer com meios coercitivos pela autoridade que a estabelecer”<sup>236</sup>. Ao afirmar que a eficácia das regras jurídicas é um problema fenomenológico do direito, afirma que “a pesquisa para verificar a eficácia ou a ineficácia de uma norma é uma pesquisa histórico-sociológica, que se destina ao estudo do comportamento dos membros de um determinado grupo social”<sup>237</sup>.

<sup>234</sup> NALINI,..op.cit, p. 155.

<sup>235</sup> MACHADO, p. 384.

<sup>236</sup> BOBBIO, Norberto. Teoria Geral do Direito. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 27.

<sup>237</sup> *Idem, ibidem*, p. 28.

## 5.1 O federalismo brasileiro após a Constituição de 1988: da ‘autonomização’ dos municípios

### 5.1.1 A origem histórica do federalismo e suas principais características

Historicamente, o *federalismo* surge após a conquista da independência dos Estados Unidos, em 1776, ante a insuficiência da *confederação*<sup>238</sup>, como forma de assegurar a integridade do extenso território norte-americano, ocupado pelas antigas colônias britânicas. Incorporando valores do princípio *republicano*, trata-se de um modelo de organização do *Estado*, em que várias entidades se unem, pelo pacto federativo, como partes integrantes de um *Estado federal*, transferindo para esta a exclusividade da *soberania*; e, em contrapartida, resguardam para si a *autonomia* política e administrativa.

Importante notar que a soberania e a autonomia não se confundem. Enquanto a soberania é o “poder de autodeterminação plena, não condicionado a nenhum outro poder, externo ou interno”, a autonomia é a “capacidade de autodeterminação dentro do círculo de competências traçado pelo poder soberano”<sup>239</sup>.

Isto significa que o federalismo clássico é caracterizado pelo vínculo indissolúvel<sup>240</sup> de um conjunto de entidades autônomas, fundado na intersecção entre descentralização dos poderes e um *Estado soberano*. E para garantir a unidade da federação, além de ser proibida a dissolução do vínculo entre os estados-membros (inexistência de direito de secessão), imprescindível a implantação de uma *Suprema Corte* com jurisdição em todo o território e a criação de meios de intervenção federal<sup>241</sup>.

<sup>238</sup> O problema da *confederação* era a “limitação de sua autoridade pelas manifestações coletivas dos estados-membros, sem que esta autoridade possa ser exercida isoladamente por qualquer desses membros”. HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Traduzido por Ricardo Rodrigues Gama. 1<sup>a</sup>ed. Campinas: Editora Russel, 2003, p. 74.

<sup>239</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4<sup>a</sup>ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009, p. 848.

<sup>240</sup> Cf. HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Traduzido por Ricardo Rodrigues Gama. 1<sup>a</sup>ed. Campinas: Editora Russel, 2003, p. 36

<sup>241</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4<sup>a</sup>ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009, p. 847.

Na lição de Bercovici, a *unidade do Estado Federal* é o “resultado de um processo de integração, em que a autonomia não se limita a ser um objeto passivo (garantia), mas é, essencialmente, sujeito ativo na formação desta unidade estatal (participação)”,<sup>242</sup> E se diz sujeito ativo porque os entes tem “participação na vontade federal”<sup>243</sup>, através de representantes junto ao Senado.

O pacto federativo materializa-se por uma Constituição Federal rígida<sup>244</sup>, que estrutura a forma de organização do Estado e a separação de Poderes, bem como estabelece a repartição de competências entre cada um dos estados-membros. Vale notar que, originariamente, o *federalismo* tinha caráter *dualista*, decorrente da convivência entre a União e os estados-membros.

No livro “O *Federalista*”,<sup>245</sup> obra que reúne artigos escritos por Hamilton, Madison e Jay, os idealistas defendem que somente a União poderia garantir a paz, a prosperidade e a segurança do povo da América em face das forças estrangeiras. Como bem resume a seguinte a passagem:

Um governo único pode coletar e explorar os talentos e experiência dos homens mais capazes, qualquer que seja a parte da União onde eles se encontram. Pode agir orientado por princípios uniformes. Pode harmonizar, assimilar e proteger as disputas partes e membros, e estender todos os benefícios de suas previsões e providências. Na elaboração de tratados, será considerado o interesse conjunto, mais das partes que estiverem relacionadas com o todo. Tem possibilidade de aplicar os recursos e o poderio conjunto na defesa de qualquer uma das partes, de modo mais fácil e rápido do que os governos de Estados ou confederações separadas, por falta de entendimentos e unidade do sistema. Pode organizar uma milícia segundo uma ordem econômica e, colocando os oficiais em uma adequada linha de subordinação ao Supremo Magistrado, fazer com que eles constituam um corpo, desse modo os tornando *mais eficientes do que se espalhados por treze ou mesmo três ou quatro companhias independentes*. (grifo nosso)<sup>246</sup>.

<sup>242</sup> BERCOVICI, Gilberto. Desigualdades Regionais, Estado e Constituição, p. 147.

<sup>243</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4<sup>a</sup>ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009, p. 850.

<sup>244</sup> Entendemos que a Constituição federal deve ser rígida no sentido de se prever um *núcleo duro*, mais conhecido como rol de cláusulas pétreas, que não podem ser suprimidos da Carta Maior. Manoel Gonçalves Ferreira Filho denomina de *intocáveis*. Cf. FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 34<sup>a</sup>ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008. P. 54.

<sup>245</sup> Os escritos destes idealistas são considerados verdadeiros clássicos da filosofia política e serviram de inspiração para a implantação da forma federalista de Estado em outros países.

<sup>246</sup> HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Traduzido por Ricardo Rodrigues Gama. 1<sup>a</sup>ed. Campinas: Editora Russel, 2003, p. 47.

O modelo federalista é adotado no Brasil desde a proclamação da República, tendo sido formalmente institucionalizado na Constituição de 1891<sup>247</sup>. Conforme se verifica pela leitura do disposto no seu artigo 1º, o Estado tinha natureza dualista: “A Nação brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, em Estados Unidos do Brasil<sup>248</sup>”.

Os deveres atribuídos a cada uma das entidades não foi acompanhada das vicissitudes locais e regionais, notadamente em face das diferenças socioeconômicas, havendo até quem alegue a falência dos estados por falta de suporte material para efetivar suas tarefas e o consequente aprofundamento das desigualdades entre as regiões<sup>249</sup>.

Em que pese essas considerações, a forma federal é a mais adequada para países com larga extensão territorial, pois estes têm a tendência de acentuar as diferenças internas com um desenvolvimento heterogêneo, sendo necessário “ao lado do governo que busca realizar anseios nacionais, um governo local atento às peculiaridades existentes”<sup>250</sup>. Ademais, outra justificativa plausível é de que no Estado federal, “o poder é exercido segundo uma repartição não somente horizontal de funções – executiva, legislativa e judiciária – , mas também vertical, entre Estados-membros e União, em benefício das liberdades públicas”<sup>251</sup>.

### *5.1.2 Trajetória do federalismo brasileiro e o papel do Estado no desenvolvimento: breves apontamentos do contexto anterior à Constituição de 1988.*

Antes de adentrar a análise do atual arranjo político-administrativo do Estado brasileiro e seu papel na promoção de políticas públicas de desenvolvimento, teceremos

<sup>247</sup> Dizemos ‘formalmente’ porque muito antes da República, um ano após a conquista da independência da Coroa Portuguesa, chegou a ser discutida a proposta federalista. Contudo, prevaleceu a organização na forma de Estado *unitário, centralizador*. Cf. TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 7ªed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 1057.

<sup>248</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm).

<sup>249</sup> FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 34ªed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008. P. 54.

<sup>250</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4ªed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009, p 852.

<sup>251</sup> *Idem, ibidem*.

alguns comentários sobre o seu intervencionismo voltado, sobretudo, ao crescimento econômico.

Predominava o discurso de que o desenvolvimento era assentado na força do trabalho, no progresso técnico e na ampliação do capital. Deste modo, a atuação estatal apoiava-se essencialmente na acumulação de capital. Este era o cerne das atividades que o governo operava nos processos econômicos, que visava criar condições favoráveis ao capital privado, engendrando poupança e investimento, basicamente. O lucro, sendo fulcro do capitalismo, era fator base da lógica do sistema. E a despeito de não aparecer como um fim em si mesmo do Estado, a sua atuação objetivava indiretamente a produção de lucros para a sociedade.<sup>252</sup>

Através de um sistema de taxas múltiplas, a importação de produtos considerados importantes era facilitada ao passo que os dispensáveis sofriam restrições, e o incentivo maior, por sua vez, era dado às exportações. Além disso, o investimento na importação de máquinas e equipamentos era estimulado, sem cobertura cambial<sup>253</sup>. E, portanto, o Estado operava com medidas de incentivo a entrada de capital externo, sem, no entanto, abandonar o amparo ao capital nacional.<sup>254</sup>

Para Octavio Ianni, a industrialização, que propiciou o processo de acumulação de capital, recebeu do Estado uma atuação de mediação. Ao concretizar os ditames do capitalismo, o Estado torna-se “órgão de capitalização do excedente econômico”<sup>255</sup>, isto porque ele se organiza de acordo com a lógica capitalista. A concentração e a centralização se acentuam com o desenvolvimento capitalista promovido pelo Estado. Ademais, a intervenção estatal passa a buscar reserva de mercado, evitando, assim, o escape dos lucros excedentes, ao mesmo tempo em que permite a formação de situações de monopólio, gerados pela concentração e centralização do capital.<sup>256</sup>

A partir de 1948 ocorre a criação de órgãos governamentais que fomentaram o crescimento da economia nacional, são eles: o Plano SALTE; o Programa de Metas; o

<sup>252</sup> IANNI, Octavio. Estado e capitalismo. P. 11 e 12.

<sup>253</sup> A importação sem cobertura cambial ocorre quando não há o pagamento da mercadoria ao exterior, não havendo contratação de cambio.

<sup>254</sup> *Idem*, p. 16.

<sup>255</sup> IANNI, Octavio. Estado e capitalismo, p. 18.

<sup>256</sup> *Idem*, p. 19

Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.

Mas o plano de maior destaque foi o Plano Trienal, que foi consideravelmente desenvolvido, uma vez que tinha uma racionalidade política e econômica avançada e objetivava o estabelecimento do capitalismo no Brasil. Segundo Octavio Ianni, o plano tornou-se vazio ao projetar um conteúdo distante das possibilidades de apreensão pelos grupos dominantes da sociedade, o que embaraçou a sua realização<sup>257</sup>.

Nas décadas de 1940 e 1950, o sistema econômico nacional modifica sua configuração. A economia centrada na agricultura e na exportação se transforma em agrário-industrial, exigindo do Estado nova atuação, principalmente no empenho de incentivar a produção de matérias-primas e equipamentos, devido à emergência gradual da industrialização. Destaca-se neste período a realização de grandes empreendimentos tais como a Companhia Siderúrgica Nacional, O Banco do Nordeste, a Companhia do Vale do Rio Doce, a Companhia Hidrelétrica do São Francisco e a Petrobrás. Desta forma, o desenvolvimento era assentado nas exportações, na substituição de importações e nos investimentos em setores estratégicos como o transporte e a energia.

Como o livre mercado nem sempre funciona como deveria, o Estado passa a interferir em algumas situações diretamente na economia, como agente econômico. É um dos meios que o Estado provê para regular as insuficiências e os eventuais desequilíbrios que a *mão invisível*<sup>258</sup> não logrou resolver. Outrossim, existem diversos instrumentos que o Estado utiliza para intervir na economia, seja direta ou indiretamente, dentre os quais, “fiscais, tarifários, monetários, creditícios, financeiros e gerenciais”<sup>259</sup>. Após o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, surge uma nova política econômica, notadamente intervencionista, pregada por Keynes, segundo o qual era necessário ampliar os serviços públicos mediante o emprego de mão-de-obra, pois o emprego dos trabalhadores era fundamental para “manter e acelerar o processo de acumulação de capital”<sup>260</sup>.

<sup>257</sup> IANNI, Octavio. *op. Cit.* p. 20.

<sup>258</sup> Cf. SMITH, Adam. A riqueza das Nações.

<sup>259</sup> IANNI,Octavio. *Op.cit.* p. 27.

<sup>260</sup> OLIVEIRA, Francisco de. O Surgimento do Antivalor: Capital, Força de Trabalho e Fundo PÚblico. In: Os Direitos do Antivalor: A Economia Política da Hegemonia Imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 19-23, apud, BERCOVICI, Gilberto;e, MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. In: COUTINHO, Jacinto

Importante dizer que todo o processo de desenvolvimento foi pensado dentro de um conjunto, em que cada decisão exigia estudo meticoloso das repercussões no quadro global. Octavio Ianni ainda cita que:

“ as decisões sobre o tipo de desenvolvimento preconizado para o país foram adotadas de comum acordo com empresas e órgãos financeiros internacionais. Nesse jogo, o Brasil foi pensado como base de operações e não como uma economia independente e autônoma”<sup>261</sup>.

Segundo Braga, diante da crise da década de 1970, o aparelho Estatal sofre modificações em seu arcabouço institucional, no entanto, é remodelado de acordo com as necessidades do capitalismo:

“Desde as agências de fomento e regulação do capitalismo em formação, passando pela gestão dos conflitos entre capital e o trabalho, e chegando à constituição de grandes blocos produtivos, o Estado brasileiro sempre se colocou na perspectiva da estruturação das bases técnicas e sociais do capitalismo brasileiro, ajudando mesmo a *forjar a estrutura de classe*”<sup>262</sup>.

Blindagem da Constituição Financeira na implementação da ordem econômica e social, Constituição Dirigente “invertida”.

“a constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais é entendida como prejudicial aos interesses do país, causadora última das crises econômicas, do déficit público e da “intergovernabilidade”

Nelson de Miranda; MORAIS, José Luis Bolzan de; STRECK, Lenio Luiz (orgs). Estudos constitucionais. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2007 P. 129. OLIVEIRA, Francisco de. O Surgimento do Antivalor: Capital, Força de Trabalho e Fundo Público. In: Os Direitos do Antivalor: A Economia Política da Hegemonia Imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 19-23, apud, BERCOVICI, Gilberto;e, MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; MORAIS, José Luis Bolzan de; STRECK, Lenio Luiz (orgs). Estudos constitucionais. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2007 P. 129.

<sup>261</sup> Id., p. 28

<sup>262</sup> BRAGA, José Carlos de Souza. Os Orçamentos Estatais e a Política Econômica, p. 212-213, apud BERCOVICI, Gilberto;e, MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; MORAIS, José Luis Bolzan de; STRECK, Lenio Luiz (orgs). Estudos constitucionais. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2007, p. 133

Os autores chamam de constituição dirigente *invertida*, porque em vez de implementar a ordem econômica e social, a Constituição de 1988 “vincula toda a política do Estado brasileiro à tutela estatal da renda financeira do capital, à garantia da acumulação de riqueza privada”<sup>263</sup>.

Após longo período de forte centralização política da federação, as forças políticas se reorganizam em face dos ideais democráticos aclamados pela população e estratégias descentralizadoras são implementadas com o advento da Constituição Federal de 1988. A organização político-administrativa do país foi redesenhada e os municípios foram elevados à categoria de ente da federação.

Embora seja discutível a posição fática dos Municípios como ente da federação brasileira, não há questionamentos quanto ao novo tratamento conferido pela Constituição Federal brasileira, estampado logo no artigo 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 (...”).

A autonomia dos Municípios é reconhecida no artigo 18, que trata da organização do Estado: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos *autônomos*, nos termos desta Constituição”. Ainda, prevê mecanismo de *intervenção federal*, como medida excepcional, para assegurar, dentre outros princípios, o da *autonomia municipal*<sup>264</sup>.

A autonomia municipal, explica o professor Heleno Tavares, consiste em uma “tríplice capacidade”: a) *auto-organização* – o que inclui a possibilidade elaborar sua própria lei orgânica –, b) *autogoverno* e c) *autoadministração*<sup>265</sup>.

Referindo-se às ideias de Tocqueville, o constitucionalista aponta o regime democrático como fundamento deste “terceiro nível federativo”, posto que a democracia

<sup>263</sup> BERCOVICI, Gilberto; e, MASSONETTO, Luís Fernando. *A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica*. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; MORAIS, José Luis Bolzan de; STRECK, Lenio Luiz (orgs). *Estudos constitucionais*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2007, p. 133.

<sup>264</sup> Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: (...)VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) *autonomia municipal* (...)

<sup>265</sup> TAVARES, op. cit., p. 1075.

prescinde do “reconhecimento da descentralização não entre os poderes (horizontal), mas também entre os níveis de poder (vertical)”<sup>266</sup>.

Ora, a descentralização administrativa implica na aproximação das instâncias de poder da população, no âmbito dos Municípios, o que possibilita maior participação política como efetivo exercício da cidadania. Para Tavares, “o reconhecimento da importância dos Municípios deve-se, sobretudo, à circunstância de que se trata de um *agrupamento de sólidas bases*, porque o relacionamento dos interessados se dá de maneira mais aberta e intensa”.

Não obstante, é questionável o efetivo enquadramento dos Municípios como partes integrantes da federação, isto porque não gozam de plena autonomia. Embora organizem seus poderes Executivo e Legislativo, os Municípios não contam com um Poder Judiciário próprio. Além disso, ao contrário dos Estados e da União, os Municípios não tem representantes junto ao Senado Federal para participar da “formação da vontade federal”<sup>267</sup>.

Dalmo de Abreu Dallari assinala a fragilidade do federalismo na medida em que as unidades federadas não possuem exata igualdade de participação no poder político, considerando que “a federação, quando autêntica, exige o tratamento igual de todos os componentes, o que na prática pode ser um mal, criando uma solidariedade forçada e meramente formal”<sup>268</sup>.

### 5.1.3 Competências dos Municípios na proteção socioambiental

Sobre a competência administrativa ou material, a Constituição Federal atribuiu aos Municípios poderes *enumerados*, apresentando uma lista específica de competências reservadas no diversos incisos do artigo 30, dentre os quais inclui o de *promover o*

<sup>266</sup> TAVARES, op. Cit, p. 1075.

<sup>267</sup> MENDES, Gilmar..op. cit, p. 865.

<sup>268</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 28<sup>ed</sup>. São Paulo: Saraiva, 2009,p. 262.

*adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano*<sup>269</sup>.

Os Municípios também detém competência concomitante com os Estados, União e Distrito Federal, para proteger *paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas*, bem como, *preservar as florestas, a fauna e a flora*<sup>270</sup>. Segundo José Afonso da Silva, “a competência fica mais no âmbito da execução de leis protetivas do que no de legislar sobre o assunto”<sup>271</sup>.

Já em relação à competência legislativa, a União guardou para si a exclusividade para legislar sobre *água, energia, jazidas, minas e recursos minerais*, além de *atividades nucleares de qualquer natureza*<sup>272</sup>. Machado critica a colocação destas matérias para o âmbito privativo da União, pois, “sob o ponto de vista da eficiência legiferante”, considera difícil que “tenha melhor desempenho do que se fosse inserida na competência concorrente”<sup>273</sup>. Segundo o autor, “da forma como está, os Estados e os Municípios não podem suplementar as deficiências dessas normas federais, como, também, não têm atribuições diretas para adaptar essas normas às suas peculiaridades regionais e locais”<sup>274</sup>. Contudo, Machado não deixa de reconhecer que seja de “real importância que a normatização fundamental para o meio ambiente seja feita pela União, através de normas gerais; mas que isso não se anule o Município”<sup>275</sup>

Os Municípios ainda detêm competência implícita que decorre do artigo 30, inciso I, da Constituição, uma vez que lhe atribui o poder de legislar sobre assuntos de *interesse*

<sup>269</sup> Art. 30, inciso VIII, da Constituição de 1988.

<sup>270</sup> No âmbito da competência comum, segundo o artigo 23 da Constituição de 1988:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as *paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos*;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

<sup>271</sup> SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional, op. cit, p. 79.

<sup>272</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...) IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; XI - trânsito e transporte; XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização; XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza; Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

<sup>273</sup> MACHADO, op. cit,p. 397.

<sup>274</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>275</sup> *Idem, ibidem*, p. 298.

*local.* A doutrina reconhece a competência privativa dos Municípios, possibilitando-os suplementar a legislação estadual e federal, desde que a matéria seja de interesse local<sup>276</sup>. Segundo Machado, “o interesse local não precisa incidir ou compreender, necessariamente, todo o território do Município, mas uma localidade, ou várias localidades, de que se compõe um Município.”, além disso, por interesse local não se exige interesse exclusivo, basta o critério da predominância de interesses.<sup>277</sup>

## 5.2 Breve história do Município de Ribeirão Preto e sua atual organização-político administrativa

Oficialmente fundado em 19 de junho de 1856, a história do município de Ribeirão Preto começa com a doação de terras por fazendeiros, principalmente por José Mateus dos Reis – proprietário da Fazenda Palmeiras – para a construção de uma capela em louvor à São Sebastião, hoje, santo padroeiro da cidade. Após o término das obras, o local recebeu o nome de Freguesia em 1870, quando também foi criado o distrito de Ribeirão Preto, vinculado ao Município de São Simão, e já ano seguinte, o distrito foi desmembrado e elevado à categoria de Vila<sup>278</sup>.

Em 1879, o antigo povoado passou a ser denominado de vila Entre Rios, cujas terras férteis atraíram muitos lavradores em busca de prosperidade econômica. A região obteve grande crescimento com a introdução da cafeicultura no final do século XIX, o que levou ao aumento do contingente populacional e a modernização da sua infraestrutura administrativa.

<sup>276</sup> Cf. MENDES, Gilmar..op. cit., p. 872.

<sup>277</sup> MACHADO, op.cit. p. 399.

<sup>278</sup>Cf. Relatório para o Plano Municipal de Saneamento Básico, elaborado em 2012, com base na lei federal de 11.445 de 2007. Esta lei ampliou o significado de saneamento básico, incorporando não só questões envolvendo a canalização de água potável, mas também matérias de limpeza urbana e manejo de resíduos , sólidos, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável. [http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/sadm/aud/pmsb\\_01\\_2012.pdf](http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/sadm/aud/pmsb_01_2012.pdf), p. 28.

Importante destacar outro fator que impulsionou o crescimento da região, que foi a instalação da Companhia Mogiana de Estradas de Ferro, em 1883, culminando no reconhecimento do status de *cidade*.

No início da década de 1890, a *vila* é convertida em *cidade*, composta por dois distritos: Ribeirão Preto e Vila Bonfim. Posteriormente, houve novas divisões administrativas com a criação de novos distritos e o desmembramento de outros, como Dumont e Guatapará, que se transformaram em municípios.

Atualmente organizado por sua própria lei orgânica, o Município de Ribeirão Preto, nos termos do seu artigo inaugural, é parte integrante da República Federativa do Brasil e uma unidade do território do Estado de São Paulo, tendo personalidade jurídica de direito público interno e autonomia política, administrativa e financeira, conforme assegurados pela Constituição Federal<sup>279</sup>.

Ainda no parágrafo primeiro do mesmo artigo, expressa a dualidade de poderes do Município, sendo, o Legislativo e o Executivo, poderes independentes e harmônicos entre si.

Já no artigo 4º estão arroladas, em trinta incisos, as competências privativas do Município, observando no seu caput os *princípios constitucionais* da Administração Pública – a *legalidade, imparcialidade, moralidade, proporcionalidade e eficiência* –, bem como o *peculiar interesse e bem-estar* de sua população.

Além de reiterar as disposições previstas na Constituição Federal, tais como, legislar sobre assuntos interesse local (inciso I), elaborar seu Plano Diretor (inciso XI) e promover o adequado ordenamento territorial (XII), cumpre destacar o papel do poder público municipal na proteção do meio ambiente.

De acordo com o inciso XV, no exercício do poder polícia<sup>280</sup>, incumbe ao município constituir guarda municipal, mediante convênio com o Estado, para a

<sup>279</sup> Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto. Disponível em [http://www.camararibeiraopreto.sp.gov.br/lei\\_organica.pdf](http://www.camararibeiraopreto.sp.gov.br/lei_organica.pdf). Atualizado até emenda nº 1 de abril de 2013.

<sup>280</sup> Poder de polícia, segundo leciona Odete Medauar, expressa a “realidade de um poder da Administração de limitar, de modo direto, com base legal, liberdades fundamentais, em prol do bem comum”. MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 13ªed. São Paulo: RT, 2008.

*colaboração na proteção do meio ambiente*<sup>281</sup>. E o mais proeminente, a nosso ver, é o disposto no parágrafo primeiro, que disciplina matéria de extrema importância no âmbito municipal, uma vez que trata dos programas de inclusão social e erradicação da pobreza e das desigualdades sociais, com claro direcionamento de suas políticas à população mais carente residente em áreas de risco socioambiental. Contudo, critica-se este dispositivo na medida em se prevê em apenas um parágrafo matéria de notório interesse local.

Parágrafo Único - Para cumprimento do disposto no inciso IX, o Município manterá, em caráter permanente, programa destinado a eliminar o "déficit" habitacional da população de baixa renda, notadamente para erradicação de sub-habitações, inclusive com investimento de recursos próprios, bem como manterá programas locais de saneamento básico e ambiental e participará de programas regionais com o mesmo fim.

De outra parte, a Lei Orgânica reservou um capítulo inteiro para tratar '*do meio ambiente, dos recursos naturais e do saneamento*', a partir do artigo 156. Inicia o capítulo trazendo os fundamentos contidos nos artigos 191 a 204 e artigo 225 e seus parágrafos da Constituição Federal. Prevê também a responsabilização administrativa, independentemente de qualquer outra sanção penal ou cível, por condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, praticadas seja por pessoas físicas ou pessoas jurídicas.

As ações da administração municipal devem respeitar as seguintes premissas, resumidamente, nos termos do art. 156:

- *participação das entidades ambientalistas*, as quais podem denunciar às autoridades do Município a inobservância das normas relativas ao meio ambiente;
- participação do Município na formação de *consórcios regionais intermunicipais*;
- implantação de áreas verdes;
- promoção e manutenção do inventário e mapeamento da cobertura vegetal nativa;
- adoção de medidas visando à eliminação da poluição ambiental, inclusive sonora e visual;

<sup>281</sup> XII - promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e estabelecer normas de edificação;

XV - constituir *guarda municipal* destinada à proteção das instalações, bens e serviços municipais, bem como, mediante convênio com o Estado, a *colaboração na proteção do meio ambiente*, conforme dispuser a lei;

XXVI - regulamentar a utilização dos estabelecimentos industriais, comerciais, prestadores de serviços e similares, podendo:

a) - conceder ou renovar licença para instalação, localização e funcionamento;

b) - revogar a licença daqueles cujas atividades se tornarem prejudiciais à saúde, à higiene, ao bem-estar, ao meio ambiente, à recreação, ao sossego público ou aos bons costumes (...).

- exigência de que os estabelecimentos, que desenvolvam atividades potencialmente poluidoras do meio ambiente, adotem medidas para evitar a poluição, sob pena de revogação da licença para funcionamento, interdição ou fechamento;
- celebração de convênios com o Estado, a União, entidades públicas e entidades não governamentais, bem como participação na constituição de consórcio regional intermunicipal, visando ao controle da poluição produzida pelas queimadas de cana-de-açúcar.

Embora não prevista expressamente, o diploma municipal também estatui, em alguma medida, valores inerentes ao princípio do *desenvolvimento sustentável*, conforme se extrai do artigo 157, *ipsis litteris*:

O Município, nos limites de sua competência, providenciará, em cooperação com a União e o Estado e com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico.

Já no artigo 165, verifica-se a aglutinação das políticas sociais, econômicas e ambientais, em benefício da saúde da população:

A saúde é direito de todos e dever do Município, assegurado mediante *políticas sociais, econômicas e ambientais* que visem à prevenção e/ou eliminação do risco de doenças e outros agravos e *ao acesso universal e igualitário* às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

Outro dispositivo que estabelece a proteção dos direitos socioambientais:

Art. 160 - O Município, nos limites de sua competência, instituirá, por lei, seu plano de saneamento, estabelecendo, em cooperação com a União e o Estado, as diretrizes e os programas para as ações nesse campo, as quais deverão prever a *utilização racional da água, do solo e do ar, de modo compatível com a preservação e melhoria da qualidade de vida de seus habitantes, da saúde pública e do meio ambiente e com a eficiência e eficácia dos serviços públicos de saneamento*.

Ainda no mesmo artigo está entre os objetivos das políticas do Poder Público local, a *extensão do abastecimento de água potável a toda a população* do Município bem como da *rede de esgotos domiciliares a toda a população das zonas urbanas*.

Em última análise, sob o ponto de vista crítico, observamos que a Lei Orgânica carece de importantes fundamentos, consoante a matriz da CR/88. Isto porque a Carta maior impõe ao Poder Público o integral respeito à dignidade da pessoa humana, como objetivo maior e prioritário do Estado brasileiro. Tanto o é que a previsão dos direitos e garantias fundamentais, dentre os quais, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, serve

justamente para promover e materializar o princípio da dignidade da pessoa humana. Este preceito é citado uma única vez na Lei Orgânica, no artigo 174, e se limita ao respeito dos assistidos pelos serviços de assistência social.

### 5.3 Do Estatuto da Cidade e o Plano Diretor de Ribeirão Preto

Como já explanado, a Constituição Federal de 1988, imbuída pela redemocratização dos processos decisórios, promoveu uma descentralização administrativa federal, atribuindo aos municípios a responsabilidade pela criação e implementação de políticas de desenvolvimento local, conforme as peculiaridades de cada região. Para estabelecer as diretrizes da política urbana, a Constituição Federal estabelece nos artigos 182 e 183 os instrumentos para a garantia, no âmbito de cada município, do direito à cidade, do cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

Regulamentando tais dispositivos, foi criado o Estatuto da Cidade<sup>282</sup>, por meio da Lei Federal nº 10.257 de 2001, fornecendo os instrumentos para que o município possa intervir no processo de planejamento e gestão urbana e territorial. Apenas citando alguns exemplos, temos os seguintes instrumentos: o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; o IPTU progressivo, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir; as operações urbanas consorciadas e a especificação das hipóteses que obrigam o Estudo de Impacto de Vizinhança.

A relevância deste diploma legal, contudo, decorre principalmente pela previsão de mecanismos de participação democrática, além de incorporar a questão socioambiental e reformular a concepção de cidade, uma vez que esta “não pode ser um ajuntamento irregular de propriedades imóveis e de moradias indignas (...)”<sup>283</sup>. Ainda, segundo Nalini, “a inovação é conferir à iniciativa popular, planos, programas e projetos do

<sup>282</sup>

<sup>283</sup> NALINI, José Renato. *Ética ambiental*. P. 134.

desenvolvimento urbano. O movimento popular passa a ser provido de significado poder de interferir nas intervenções urbanas”<sup>284</sup>.

Isto é aclarado pela leitura do artigo 43 do Estatuto, que prevê meios de garantir a gestão democrática da cidade, mas não fornece um rol exaustivo, considerando o emprego da expressão “entre outros”. Para o exercício da democracia, estão expressamente previstos *órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas pública; conferências sobre assuntos de interesse urbano e a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento*<sup>285</sup>.

A lei também prevê a criação do Plano Diretor, considerada a base de orientação do desenvolvimento do município, o que engloba todo o território do município, urbano e rural. Impõe também a obrigatoriedade de edição do Plano Diretor, segundo determinados critérios, como no caso de municípios com mais de 20 mil habitantes, e ainda estabelece um conteúdo mínimo, nos termos do artigo 41 e 42.

O Plano Diretor de Ribeirão Preto foi editado pela lei municipal 501 de 1995 e estabelece dentre os seus objetivos o desenvolvimento integrado das funções socioeconômicas do município; o uso adequado e a proteção do meio ambiente; a participação ativa no processo de desenvolvimento regional e nacional; a participação dos cidadãos e a articulação dos agentes públicos e privados.

Note-se, ainda, a importância do Plano Diretor do município, cuja regulamentação específica autoriza a utilização efetiva dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade que financiam a gestão municipal, tais como o IPTU progressivo, o parcelamento, a utilização ou a edificação compulsórios, operações urbanas consorciadas, etc.

Não obstante, para melhor acompanhar as condições e necessidades do município, o Estatuto da Cidade prevê com acerto a necessidade de revisão da lei que institui o Plano Diretor, pelo menos, a cada dez anos. O Plano Diretor de Ribeirão Preto foi originalmente criado em 1995, pela lei complementar 501, e só passou por uma alteração, de forma parcial, em 2003 (LC 1573/03), mas sem revogar a anterior. Portanto, o PD completa uma década no ano de 2013, sendo de rigor que seja revista pelo Município. Atualmente, está

<sup>284</sup> *Idem, ibidem*, p. 165.

<sup>285</sup> Incisos I a IV do art. 43 do Estatuto da Cidade.

em curso o processo de reelaboração do PD em Ribeirão Preto, tendo sido realizadas diversas audiências públicas, aberta a toda a população, para discutir os principais pontos a serem revistos, organizadas pela Prefeitura Municipal e a sua Secretaria de Planejamento e Gestão Pública<sup>286</sup>.

Importante notar que, embora o PD seja editado por lei municipal aprovada pela Câmara de Vereadores, a iniciativa da lei cabe tanto ao Poder Executivo quanto ao Vereador. Os gestores públicos, principalmente, podem responder por improbidade administrativa, conforme artigo 52, VII do Estatuto, uma vez que é notória a afronta aos princípios basilares da Administração Pública da moralidade e da eficiência (Lei 8429/1992).

E mais, de acordo com o artigo 52, VI e artigo 40, parágrafo quarto, também será responsabilizado o gestor público que impedir ou deixar de garantir a efetiva participação da população.

Note-se que o PD é instrumento que permite adaptar as políticas públicas às necessidades e peculiaridades locais do Município. Como explica Leite e Ayala, “a eficácia do plano diretor se condiciona a um diagnóstico técnico da realidade local por iniciativa do poder público municipal, atuando mais próximo às necessidades da comunidade, e mais distante da burocracia do Estado”<sup>287</sup>.

Por outro lado, o poder político normalmente está concentrado nas forças produtivas – no caso de Ribeirão Preto, na antiga elite ruralista – fato que obstrui a efetivação dos reais interesses da população. Como adverte Machado,

No Município, contudo, dependendo de sua situação geográfica, sua estrutura social, sua tradição histórica e conjuntura econômica, pode ocorrer uma grande resistência à participação, principalmente advinda dos chamados “chefes” políticos ou “coronéis”. A defesa de interesses mesquinhos na microscopia geopolítica pode ser acirrada ou até exacerbada e, por isso, precisamos socorrernos da possibilidade – ainda não inteiramente estruturada – de exercer o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular para as questões ambientais, como ensina o art. 14, I, II e III da CF”<sup>288</sup>.

<sup>286</sup> Cf. site da prefeitura:

<sup>287</sup> LEITE, José Rubens Morato e AYALA, Patrick de Araújo. *Direito Ambiental Contemporâneo*. São Paulo: Manole, 2004, P. 306.

<sup>288</sup> MACHADO,..op.cit, p. 401.

Assim, vemos que o PD normalmente se limita ao discurso político, pois, como observa Villaça, “acabou contendo uma forte carga ideológica, e, no Brasil, os planos diretores não são aplicados, restringindo-se ao discurso. Assim, os instrumentos urbanísticos serviram aos interesses da classe dominante e do mercado imobiliário”<sup>289</sup>.

#### 5.4 Do estágio de desenvolvimento sustentável do Município

Considerando o que foi estudado até agora, vimos os pilares fundamentais do desenvolvimento sustentável, o qual exige a observância de três critérios ou dimensões: a social, a econômica e a ambiental. A investigação do estágio de desenvolvimento, destarte, não se restringe aos resultados das atividades de setores produtivos.

Para compreendermos o nível de desenvolvimento da região, recorremos aos dados coletados por instituições de pesquisa oficiais. A análise das informações estatísticas é essencial para conhecer as necessidades e carências do Município, especialmente os fatores que interferem na estratificação social e estruturam a organização dos grupos hegemônicos, com vistas à problematização da realidade local.<sup>290</sup>

Sem pretender esgotar todos os dados sobre as condições socioeconômicas de Ribeirão Preto, passemos à descrição das informações mais relevantes, sobretudo, os índices de desenvolvimento do Município.

De acordo com o IBGE<sup>291</sup>, a população de Ribeirão Preto cresceu a uma taxa de 1,82% ao ano, entre os Censos de 2000 e 2010, registrando incremento superior ao do Estado, com 1,10% ao ano<sup>292</sup>.

<sup>289</sup> VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do pensamento urbano no Brasil. In: DEAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli R. (org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 1999.

<sup>290</sup> Neste sentido, cf. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento Investimentos Estratégicos. Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017 - Agendas de Desenvolvimento Territorial. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

<sup>291</sup> IBGE. Perfil dos municípios brasileiros.

<sup>292</sup> Pesquisa do Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic/IBGE).

Já o Produto Interno Bruto (PIB) do município teve um crescimento expressivo de 45,8% entre 2005 e 2010, saltando de R\$ 10.077,3 milhões para R\$ 14.688,1 milhões. Contudo, sua participação no total do PIB do Estado de São Paulo diminuiu de 1,39% para 1,35%.

Cabe observar que, apesar do município ser conhecida nacionalmente como a capital do agronegócio, mais de 70% do seu PIB advém do setor de Serviços.

Um estudo do Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome, com o fim de subsidiar os Municípios na elaboração do Plano Plurianual de 2014-2017, reuniu um conjunto básico de indicadores sobre as características, demográficas, econômicas, sociais do Município de Ribeirão Preto. O órgão ministerial também publicou que, em março de 2013, Ribeirão Preto contava com 28.390 famílias registradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e 11.796 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, 41,55% do total de cadastrados. O Cadastro Único mantém dados atualizados sobre cidadãos com renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo.

Observe-se que, segundo o Ministério: “o município apresenta uma cobertura cadastral inferior às estimativas oficiais, de modo que, para alcançar todas as famílias em extrema pobreza, é necessário realizar ações de Busca Ativa para incluir 1411 famílias”.

Entretanto, pelo IBGE, do total de 604.682 residentes no município em 2010, 7306 tinha renda domiciliar *per capita* inferior a 70,00 R\$ (setenta reais), critério utilizado para classificar a situação de extrema pobreza. E quase a totalidade dos indivíduos (92,9%) nesta condição reside no meio urbano.

Importante notar que, no geral, o município registrou em 2010, renda *per capita* de R\$ 1.314,04, quase o dobro do índice no âmbito nacional, de R\$ 793,87, o demonstra profundas desigualdades no interior do país.

Segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano<sup>293</sup>, publicado em 2013, com dados levantados pelo Censo 2010, Ribeirão Preto possui Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM)<sup>294</sup> de 0,800, classificando-o na faixa de maior grau (Muito Alto – IDHM entre 0,8 e 1). O cálculo do IDHM é feito sob três variáveis: Renda, Educação e Longevidade. E

<sup>293</sup> <http://www.pnud.org.br/arquivos/fs1-idhm-brasil.pdf>

<sup>294</sup> [http://atlasbrasil.org.br/2013/perfil/ribeirao-preto\\_sp](http://atlasbrasil.org.br/2013/perfil/ribeirao-preto_sp)

dentre estas condicionantes, Ribeirão Preto teve nos últimos dez anos aumento mais significativo na Educação, seguida por Longevidade e Renda. A Educação foi verificada pela quantidade percentual de crianças e jovens que frequentam a escola ou concluíram o ensino fundamental e médio.

Ainda de acordo com a publicação, entre as décadas de 1990 e 2000, Ribeirão Preto teve crescimento de 27,80% no seu IDHM, índice abaixo da média nacional, de 47,46%, e da média estadual, de 35,47%.

No entanto, isto não significa que o Município tem baixo índice de desenvolvimento, pois, embora tenha registrado baixo crescimento em relação aos demais municípios, Ribeirão Preto ocupa a 15º posição em todo o território nacional – ou seja, se comparado aos 5.585 municípios do país – e a 7ª posição no Estado de São Paulo, dentre 645 municípios.

Outro dado positivo foi a diminuição da dependência, de 3,67% em 2005 para 2,94% da receita orçamentária em 2011. Além disso, esta dependência é bastante inferior se comparado com a totalidade dos municípios, que registrou 8,16% naquele ano.

Já pelo Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal, Ribeirão Preto também foi classificado na faixa de Alto Desenvolvimento – cujo índice deve ser superior a 0,8 –, com índice de 0,9230<sup>295</sup>. Segundo a Instituição, Ribeirão Preto ocupa a 6ª posição no Estado de São Paulo, apenas não estando à frente dos municípios de Indaiatuba, São José do Rio Preto, Itatiba, Amparo e Barueri.

Diante destes dados, resta evidenciado que Ribeirão Preto mantém indicadores de desenvolvimento favoráveis em relação aos demais municípios, especialmente se comparado em nível nacional.

No entanto, vemos que os indicadores de desenvolvimento nas instâncias municipais mais utilizados pela administração pública em seus relatórios não expressam adequadamente as premissas do desenvolvimento sustentável. Falta, portanto, incluir os critérios da sustentabilidade, não podendo a análise do setor econômico se limitar aos resultados numéricos de sua produtividade. Da mesma forma, a dimensão social não se

<sup>295</sup> Disponível em: [http://www.firjan.org.br/ifdm/consulta-ao-indice/consulta-ao-indice\\_grafico.htm?UF=SP&IdCidade=354340&Indicador=1&Ano=2010](http://www.firjan.org.br/ifdm/consulta-ao-indice/consulta-ao-indice_grafico.htm?UF=SP&IdCidade=354340&Indicador=1&Ano=2010)

resume apenas na educação e saúde. O desenvolvimento do município depende das melhorias de condição de vida da sua população em todos os seus aspectos, com a realização dos direitos socioambientais, estampados na Constituição Federal e expressos nos acordos assumidos pelo Brasil em suas relações internacionais.

No entanto, cabe mencionar a existência de estudos no âmbito nacional publicados pelo IBGE, que desde 2002 vêm acrescendo novos indicadores numa verdadeira compilação de estatísticas com o fim de intercambiar informações, suprir lacunas e fornecer subsídios aos governos na formulação de políticas públicas<sup>296</sup>.

## 5.5 A eficácia das políticas públicas socioambientais nos municípios e o controle do Poder Judiciário.

A política pública deve servir às demandas sociais, e é na instância municipal que melhor se aplica, considerando a proximidade com a realidade local. Mais do que atender às necessidades dos grupos de interesse, deve convergir para o bem estar geral da população, orientado para a concretização dos direitos humanos, tal qual o direito ao meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado para as gerações presentes e futuras. Para Cavalcanti, “política de governo para a sustentabilidade significa uma orientação das ações públicas motivadas pelo reconhecimento da limitação ecológica fundamental dos recursos (matéria e energia, em última análise), sem os quais nenhuma atividade pode se realizar”<sup>297</sup>.

Especialista no assunto, Bucci afirma que

“Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os

<sup>296</sup> IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Indicadores de Desenvolvimento Sustentável*. Brasil, 2012. Documento eletrônico disponível no site do IBGE: [ftp://geoftp.ibge.gov.br/documentos/recursos\\_naturais/indicadores\\_desenvolvimento\\_sustentavel/2012/ids2012.pdf](http://geoftp.ibge.gov.br/documentos/recursos_naturais/indicadores_desenvolvimento_sustentavel/2012/ids2012.pdf).

<sup>297</sup> CAVALCANTI, Clóvis. Política de governo para o desenvolvimento sustentável: uma introdução ao tema e a esta obra coletiva”. In: Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas. P.28.

meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados<sup>298</sup>.

O Poder Judiciário pode intervir na Administração Pública para efetivar os direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal. Segundo a jurisprudência do STF, não se constitui afronta ao princípio da separação de poderes o fato de o Poder Judiciário determinar a implementação de políticas públicas constitucionalmente previstas, cuja eficácia esteja comprometida pelos juízos de conveniência e oportunidade. A Suprema Corte já reconheceu que nesta esteira de entendimento se inclui o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. É o que se verifica no julgamento do Agravo de Instrumento AI 644586/SP<sup>299</sup>, julgado em setembro de 2011, pelo ministro relator Joaquim Barbosa, com citação de vários precedentes neste sentido. No caso, admitiu-se a possibilidade de o MP ingressar com ACP a fim de impor responsabilização do município de Hortolândia solidariamente com a Sabesp para que se abstengam de despejar esgoto em córrego. Segundo o ministro, “furtar-se o administrador público a essa obrigação constitui evidente infração constitui evidente infração ambiental, que justifica a procedência da ação civil pública”. Assim, não prevaleceu o argumento de que cabia exclusivamente ao Poder Executivo eleger as políticas consideradas prioritárias.

---

<sup>298</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: Políticas públicas. Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. P. 39

<sup>299</sup> AI 644586 SP. Relator(a):Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento:09/09/2011. Publicação:DJe-183 DIVULG 22/09/2011 PUBLIC 23/09/2011. Parte(s):MUNICÍPIO DE HORTOLÂNDIA. VERNICE KEICO ASAHARA. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*5.5.1 O problema das queimadas de cana-de-açúcar em Ribeirão Preto e a atuação do Poder Judiciário.*

A história econômica de Ribeirão Preto é marcada, sobretudo, pelo florescimento da cafeicultura, após o progressivo abandono da região do Vale do Paraíba e a crescente ocupação do Oeste Paulista, de Campinas a Ribeirão Preto, que possuem características topográficas favoráveis em comparação aquela, próximas a Serra do Mar e da Mantiqueira. De acordo com Figueiredo, “a qualidade do solo basáltico (“terra roxa”) de Ribeirão Preto, na confluência dos rios Moji Guaçu e Pardo, aliada ao relevo apenas levemente ondulado resistirão melhor aos descuidos ambientais de sempre”<sup>300</sup>.

Embora a cafeicultura tenha entrado em declínio com a crise econômica da década de 1930, Ribeirão Preto continuou se desenvolvendo, em termos econômicos, com a substituição das lavouras de café pelas culturas de milho, algodão, cana-de-açúcar e laranja, formando atualmente uma rica agroindústria suco-alcooleira.

O município, hoje, é tomado por um ‘mar’ de plantações de cana-de-açúcar, com agricultura altamente mecanizada, mas adota métodos prejudiciais ao meio ambiente e, consequentemente, à qualidade de vida da população. Exemplo disso são as queimadas promovidas antes da colheita da cana, que geram a alta poluição do ar. As queimadas de grandes extensões de terras e os efeitos danosos à saúde dos moradores levaram ao ajuizamento de Ação Civil Pública pelo órgão do Ministério Público em defesa de direitos difusos e, especialmente, dos próprios funcionários das empresas que realizam as queimadas.

Sobre o assunto, STJ<sup>301</sup> já decidiu que as queimadas de cana-de-açúcar realizadas sem prévia licença ambiental gera a obrigação de não fazer. Entretanto, não reconhece o

<sup>300</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. A Questão Ambiental no Direito Brasileiro. In: Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 507.

<sup>301</sup> Em julgado mais recente do STJ: AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. QUEIMA DE PALHA DECANA-DE-AÇÚCAR. LEGALIDADE. PRÉVIA AUTORIZAÇÃO PELOS ÓRGÃOS COMPETENTES. ACÓRDÃO RECORRIDO NO MESMO SENTIDO DA JURISPRUDÊNCIA DOSTJ. SÚMULA 83/STJ. CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS AUTORIZADORES. VERIFICAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. INDENIZAÇÃO PELOS DANOS SUPOSTAMENTE CAUSADOS.

dever de indenizar sob o simples argumento de que a queimada foi realizada em poucos hectares se comparado com o tamanho da região de Ribeirão Preto. Conforme a ementa:

DIREITO AMBIENTAL. LAVOURA DE CANA-DE-AÇÚCAR – QUEIMADAS. CÓDIGO FLORESTAL. ART. 27. 1. Tratando-se de atividade produtiva, mormente as oriundas dos setores primário e secundário, **o legislador tem buscado, por meio da edição de leis e normas que possibilitem a viabilização do desenvolvimento sustentado, conciliar os interesses do segmento produtivo com os da população, que tem direito ao meio ambiente equilibrado.** 2. Segundo a disposição do art. 27 da Lei n. 4.771/85, é proibido o uso de fogo nas florestas e nas demais formas de vegetação – as quais abrangem todas as espécies –, independentemente de serem culturas permanentes ou renováveis. Isso ainda vem corroborado no parágrafo único do mencionado artigo, que ressalva a possibilidade de se obter permissão do Poder Público para a prática de queimadas em atividades agropastoris, se as peculiaridades regionais assim indicarem. 3. Tendo sido realizadas queimadas de palhas de cana-de-açúcar sem a respectiva licença ambiental, e sendo certo que tais queimadas poluem a atmosfera terrestre, evidencia-se a ilicitude do ato, o que impõe a condenação à obrigação de não fazer, consubstanciada na abstenção de tal prática. Todavia, a condenação à indenização em espécie a ser revertida ao “Fundo Estadual para Reparação de Interesses Difusos” depende da efetiva comprovação do dano, mormente em situações como a verificada nos **autos, em que a queimada foi realizada em apenas 5 hectares de terras, porção ínfima frente ao universo regional (Ribeirão Preto em São Paulo), onde as culturas são de inúmeros hectares a mais.** 4. Recurso especial parcialmente provido. (STJ - REsp: 439456 SP 2002/0065434-7, Relator: Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, Data de Julgamento: 03/08/2006, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJ 26/03/2007 p. 217RSTJ vol. 208 p. 436)

INVIABILIDADE. REEXAME DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. ÓBICE DA SÚMULA 7/STJ. AMBOS. 1. Quanto ao tema da legalidade, ou ilegalidade, na queimada da palha de cana-de-açúcar, tem-se que o Tribunal a quo se posicionou no mesmo sentido desta Corte Superior de que tal atividade, embora cause inegáveis danos ao meio ambiente, não é ilegal, desde que sua realização seja expressamente autorizada pelos órgãos ambientais competentes, como no caso presente (fl. 610-613). Assim, é atraído, à espécie, o enunciado nº 83 da Súmula deste STJ, verbis: “não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida.” Precedentes: REsp 1179156/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 27/04/2011; AgRg no REsp 1112808/GO, Rel. Ministro Hamilton Carvalhido, Primeira Turma, DJe 21/09/2009.2. Em havendo legislação que regulamente o procedimento, a verificação se foram, ou não, cumpridos os requisitos estabelecidos requer o reexame do contexto fático-probatório dos autos, consequencializando-se a necessária reapreciação da prova, o que é vedado pela letra do enunciado nº 7 da Súmula deste Superior Tribunal de Justiça.3. O Tribunal a quo, soberano na análise do acervo fático-probatório dos autos, asseverou que, uma vez que considerada lícita e autorizada a atividade da ora agravada, não cabe condená-la a pagar indenização, mesmo sob a alegação de responsabilidade objetiva.4. Agravo regimental não provido. (STJ, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 12/04/2012, T1 - PRIMEIRA TURMA).



## 6. REFLEXÕES FINAIS

A problemática socioambiental nos debates internacionais e a questão do desenvolvimento brasileiro devem ser analisadas em conjunto, uma vez que as decisões multilaterais, ainda que não vinculantes, afetam, direta ou indiretamente, a atuação interna dos países, quanto ao estabelecimento e à persecução de seus objetivos e prioridades. Ou seja, os mecanismos de proteção ambiental criados no plano internacional, por meio de acordos entre diversas nações, produziram efeitos internamente, norteando a atuação do Estado brasileiro na elaboração das políticas socioambientais.

O direito internacional ambiental nasceu em virtude dos esforços realizados pelos países do Norte, principalmente com o intuito de pressionar os países do Sul a participarem dos acordos internacionais de proteção ambiente. E o direito do desenvolvimento passa por uma grande evolução, que culminou com o surgimento do *desenvolvimento sustentável*.

Cabe mencionar que a proteção internacional do meio ambiente se desenvolve de maneira progressiva através de várias negociações preparatórias que antecedem a assunção de compromissos. A realização gradual dos encontros se torna vital para o alcance do consenso e, logo, os tratados e acordos passam a ser implementados conforme a aceitação dos atores internacionais e progridem de maneira mais segura e eficaz, além de poder angariar legitimidade e aceitação geral. Sendo um processo lento e gradual, os tratados não consistem em acordos isolados, mas de fases que se sucedem. Daí o porquê que a maioria dos textos internacionais trata de reforçar e aprimorar princípios de acordos realizados anteriormente. Na Conferência de Estocolmo, por exemplo, “muitos dos 26 princípios nela contidos foram incorporados a convenções internacionais, em inúmeras declarações e resoluções<sup>302</sup>”. Nos termos de Le Prestre, “em vez da substituição sucessiva de um paradigma por outro, as atividades internacionais em favor do meio ambiente demonstram a justaposição progressiva de enfoques diferentes”, com a “integração de diversas dimensões: biológica, econômica e social”<sup>303</sup>.

<sup>302</sup> SILVA, Geraldo Eulálio Nascimento e. *Op. cit.*, p. 30.

<sup>303</sup> LE PRESTRE, Philippe. *Op. cit.*, p. 195.

Percebe-se, deste modo, que as Conferências, segundo Le Prestre, estão conectadas em um mesmo fio condutor, que às vezes encontra saída em novas ramificações. Há, de certa maneira, um amadurecimento por etapas de um único processo, que conduz ao incremento das normas e mecanismos internacionais de proteção ambiental.

As Conferências mostraram a importância de se organizar previamente. A instituição dos objetivos a serem alcançados, a produção de relatórios, a formação de encontros que permitem o conhecimento de uma parte por outra de suas posições, possibilita a formação de um consenso entre as nações, com interesses divergentes. Logo, é fundamental para o êxito de uma conferência a realização do processo preparatório, onde os atores internacionais se coadunam para criar acordos multilaterais que possam exprimir suas convicções comuns, e assim, votar os acordos sem precipitações e mais delongas.

Entretanto, assinala Varella que a sucessão de acordos internacionais ocorreu de maneira desordenada, devido a sua “origem em diferentes fontes, com normas de valores distintos, e superposição de regras tratando do mesmo tema, para as quais cada Estado vota a favor ou contra, inspirando-se em lógicas diferentes”<sup>304</sup>, o que revela a falta de organização. Além disso, em razão da tamanha complexidade, os textos elaborados nas Conferências internacionais mostram relativa dificuldade dos países do Sul de participar plenamente do controle e da implementação destes documentos.

Se de um lado, é difícil determinar o grau de cogênciadas normas ou mesmo a sua hierarquia, o que gera distintos níveis de eficácia; por outro, esta diversidade de normas, com a acumulação do direito internacional ambiental de normas cogentes e *soft law*, permite a expansão, a flexibilidade e o aumento da sua eficácia<sup>305</sup>.

Infere-se que, ao mesmo tempo em que houve um mínimo de relação de continuidade entre as Conferências, como etapas de um mesmo processo – o qual engendrou o amadurecimento legislativo e político em relação à proteção ambiental – é possível afirmar que tais etapas não foram organizadas em sua plenitude de modo eficiente.

Importante notar também que houve uma multiplicação rápida de atos multilaterais sobre o meio ambiente, tanto no âmbito interno como internacional e isto se deve

<sup>304</sup> VARELLA, Marcelo Dias. *Direito Econômico Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 22.

<sup>305</sup> *Idem, ibidem*, p. 28

especialmente a presença e atuação das Organizações Não-Governamentais, as quais foram fundamentais para conscientização da questão ambiental.

Os países do Norte são os primeiros a tomarem o conhecimento da necessidade de proteger a natureza. Ou seja, o direito internacional do meio ambiente começa no sentido Norte-Sul, com os países setentrionais, detentores da supremacia econômica, impondo e pressionando os austrais. E mais tarde, com o Sul tornado consciente, passa a também pressionar o Norte, mas sem ainda existir uma relação de igualdade.

Inicialmente, esta pressão vinda dos países do Norte era vista pelo Sul como recurso para coibir o crescimento econômico dos países em desenvolvimento. E isto se observa nos discursos dos dirigentes dos países do Sul exigindo o direito de se desenvolver no mesmo nível que os países do Norte atingiram, fruindo dos recursos da natureza. É por isso que o direito do desenvolvimento era tratado de modo antagônico à proteção ambiental, visto que predominava o entendimento de que para se desenvolver é preciso destruir. Mas aos poucos, os países do Sul passaram a integrar o desenvolvimento com a questão ambiental, bem como os do Norte, ainda que por razões distintas.

É neste contexto que ocorre a inserção do Brasil na esfera do direito internacional do meio ambiente. A lógica pertinente era a adaptação do desenvolvimento com o meio ambiente, e este novo ajuste se torna a premissa básica das políticas socioambientais e de desenvolvimento dos países do Sul, particularmente no Brasil.

Constatou-se que a regulamentação é o mecanismo mais invocado pelo país nas suas políticas socioambientais, a qual consiste na formulação de regras que dirige e limita o aproveitamento dos recursos naturais. Geralmente concebido com otimismo pelos políticos, este recurso é o mais positivo em termos de prevenção. É por meio da disposição prévia das normas que é possível desalentar as pessoas a praticar determinado comportamento, *in casu*, devastar a natureza.

Ainda assim, existem várias dificuldades que devem ser enfrentadas. Pelos dados coletados deduz-se que é numerosa a incidência de desobediência à lei. As regras existem e são válidas, só que não estão sendo efetivamente aplicadas, caindo por terra as funções e os propósitos que motivaram a sua criação. Muitas vezes a punição é prevista na norma, mas a sua execução é dirimida. Outras, a punição é até prevista, mas é insuficiente.

Outros aspectos negativos são assinalados por Le Prestre, para quem a regulamentação jurídica recebe tratamento estático, quando deveria ser dinâmico. Justifica dizendo que a regulamentação não incentiva os agentes econômicos em pesquisas para que diminuam a destruição causada por suas atividades, e também não incita as comunidades a racionarem os seus recursos. Para ele, “a norma é um teto, não um fator instigante”.

Um obstáculo consiste no aumento do poder da autoridade estatal na solução de questões ambientais. De acordo com Le Prestre, isto pode “agravar os retardos, limitar o crescimento das ONGs e implicar uma intrusão crescente do Estado na sociedade”<sup>306</sup>. Além disso, o autor ainda adverte que “num contexto de regulamentação, o jogo político consiste essencialmente em tentar obter derrogações, o que propõe questões de equidade e democracia”. E este tipo de manobra acontece muitas vezes na própria elaboração da norma.

No plano internacional, apesar da visibilidade do direito ambiental, a situação se torna mais delicada, em virtude do prazo de ratificação e da ausência de punição na ocorrência de descumprimento da “norma”. Note-se que, tecnicamente, os acordos firmados pelo Brasil não passam de atos multilaterais sem força normativa, embora incorporados no Brasil na forma de decretos. Embora as reuniões e documentos assinados pelos países em comum acordo reafirmem a interdependência das questões socioambientais com a concretização dos Direitos Humanos, ainda é bastante incipiente a existência do Direito Internacional do Meio Ambiente, enquanto parte de um sistema ou ordenamento jurídico.

Quanto aos desafios a serem enfrentados pelo país<sup>307</sup>, destaca-se a premente necessidade de promover a conscientização da população, com vistas a sua maior participação na implementação da normatividade, tanto internacional quanto nacional, na elaboração das políticas públicas socioambientais pelos governos locais, sendo de suma importância a harmonização das preocupações ambientais com o desenvolvimento através da adoção de enfoque integrado na legislação.

A decisão ideal nem sempre é a mais conveniente, mas sim, aquela que angaria o máximo de consenso, de tal sorte que os princípios salutares seriam a da aceitabilidade e o

<sup>306</sup> LE PRESTRE, Philippe. *Op. cit.*, p. 47.

da factibilidade, conforme propõe Le Prestre. As decisões mais amplamente aceitas e possíveis de se concretizar são as mais desejáveis, uma vez que as chances de que realmente aconteçam são consideravelmente maiores em relação às decisões ideais ( aqui não se trata de decisões emanadas de poderes jurisdicionais, mas de decisões políticas, oriundas de autoridades governamentais na realização de acordos).

A falta de consentimento de algumas decisões leva a ineficiência do sistema, daí a importância de produção de normas factíveis e eficazes. Quando um instrumento jurídico é criado, ainda que esteja em patamar considerado ideal, as reais possibilidades de que seja observado deve ser especialmente aferido. Somente através de uma ação coletiva – união de esforços entre os diversos setores da sociedade – que será possível alcançar o desenvolvimento brasileiro, mas permanece o desafio de se buscar o consenso entre eles para que as políticas públicas socioambientais se realizem. Como assinala Monedaire, “as políticas públicas são de geometria variável. Ora fortemente fundadas sobre bases jurídicas sólidas, ora fragilmente articuladas em um direito volátil”<sup>308</sup>.

O direito é um fato social, está posto a serviço da sociedade, e está sempre se atualizando frente às mudanças sociais em curso no tempo. A dinâmica das relações sociais é que permite o próprio desenvolvimento de uma sociedade e o Direito exerce importante papel de regulamentar este processo, tornando-se mecanismo crucial para se atender aos anseios sociais da justiça, da paz e da segurança.

Ante a intrínseca natureza global dos problemas socioambientais, a conjugação dos países na assunção de metas e objetivos comuns constitui a mola propulsora para a formulação de políticas públicas pelos governos, na tentativa de manter a amizade nas relações diplomáticas. Por outro lado, não se deve se abster das preocupações locais, pois é no local que se verifica a sua concretização. Conforme lição de Dobrenko, “a um enquadramento jurídico global deve corresponder um enquadramento jurídico local – e, para isso, parece necessário voltar para um Direito *territorializado*”<sup>309</sup>.

<sup>308</sup> MONEDIAIRE, Gérard. O projeto da ponte obre o Oiapoque à imagem dos objetivos de desenvolvimento sustentável. Trad. Por Simone Wolff. P. 104. In: KISHI, Sandra; SILVA, Solange T.; SOARES, Inês (Org.). Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005

<sup>309</sup> DOBRENKO, Bernard. *op. cit.*, p. 82.

O direito ao meio ambiente deve se preocupar não só com o global, mas com o local, numa relação dialógica, de tal sorte que o local e o global não são dois aspectos distintos, estiques, mas dois olhares que se cruzam e se interdependem. O direito global e o local estão imbricados de modo dialógico, numa comunicação dialética, em que os processos nunca terminam, estão sempre em transição. Daí analisarmos no ir e por vir dos mecanismos internacionais de proteção ambiental e os efeitos engendrados no Brasil, por intermédio das ações e programas do governo e da produção legislativa, as quais, por sua vez, afetam diretamente no desenvolvimento local.

Cumpre registrar que o termo global neste trabalho tem duas acepções. Por um lado, o pensamento global em contraposição ao pensamento isolado; e por outro, o global em contraposição ao local, ainda dentro do pensamento global. Isto porque o pensamento global não exclui um estudo local, desde que haja compreensão do entorno, do contexto na qual está inserido, por isso a pertinência de se dedicar um capítulo sobre o desenvolvimento na esfera municipal.

Por conseguinte, somente a análise da totalidade que permite uma interpretação consistente do objeto em exame. Porém, uma visão reducionista e simplificadora não leva a um resultado fiel a realidade, por isso, faz-se necessário também, muitas vezes, a análise do micro, do local, em constantes idas e vindas com a perspectiva macro da realidade histórico-social.

Por fim, há de se reconhecer que este trabalho está longe de esgotar as discussões atinentes aos direitos socioambientais e o problema da efetividade. Inúmeros desafios ainda permanecem, sobretudo, a emancipação política e econômica dos extremamente pobres e vulneráveis, que são as maiores vítimas dos problemas ambientais.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Luciano Mendes. *Estratégias para a Promoção dos Direitos Humanos dos Pobres no Brasil*. In: IPRI. *Desafios dos Direitos Humanos no século XXI*. Fundação Alexandre de Gusmão, 1998.
- ALMINO, João. *Naturezas Mortas: ecofilosofia das relações internacionais*. XX Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco (mimeo), Brasília, 1990.
- ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. Poder Judiciário, Direito Urbanístico e o desafio para o controle da legitimidade na legislação urbanística. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 17, n. 3182, 18 mar. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/21300>>. Acesso em: 31 ago. 2013.
- ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as nações*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- AZEVEDO, Sergio de. *Law and the future of urban management in the third world metropolis*. In: FERNANDES, Edésio; VARLEY, Ann (edit). *Illegal cities: law and urban change in developing countries*. London: Zed Books, 1998, p. 251-272.
- BAPTISTA, Zulmira M. de Castro. *Direito ambiental internacional: políticas e consequências*. São Paulo: editora Pillares, 2005.
- BARBOSA, Rangel; OLIVEIRA, Patrícia. *O princípio do poluidor-pagador no Protocolo de Quioto*. In: Revista de Direito Ambiental. São Paulo, n. 44, p. 112-132, out./dez. 2006.
- BARRAL, Welber. *Direito e desenvolvimento: um modelo de análise*. In: BARRAL, Welber. *Direito e Desenvolvimento. Análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento*. São Paulo: Editora Singular, 2005.
- BARRAL, Welber; FERREIRA, Gustavo Assed. *Direito ambiental e desenvolvimento*. In: BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio (orgs.). *Direito ambiental e desenvolvimento*. Florianópolis: Boiteux, 2006
- BARRETO, Vicente. *Universalismo, Multiculturalismo e Direitos Humanos*, p. 369. In: IPRI. *Desafios dos Direitos Humanos no século XXI*. Fundação Alexandre de Gusmão, 1998.
- BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. *A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica*. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; MORAIS, José Luis Bolzan de; STRECK, Lenio Luiz (orgs.). *Estudos constitucionais*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2007
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Traduzido por Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Brasilia: UNB, 1999.
- BOFF, Leonardo. A contribuição do Brasil. In: VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (orgs.). *O desafio da sustentabilidade – Um debate socioambiental no Brasil*. 1<sup>a</sup>ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.
- BOFF, Leonardo. *Ethos mundial: um consenso mínimo entre os humanos*. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

BRASIL. *Agenda 21 brasileira*. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente - MMA, Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável - Rio+20. Brasília, DF: 2012.

BRASIL. ATOS multilaterais. Meio ambiente. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Atos Internacionais - DAI, 2012. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/>>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome. Caderno de Informações. *Diagnóstico para gestão municipal*. Disponível em <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/dadosSv/Boletim-diag-mun.pdf>

BRUSEKE, Franz Joseph. *O problema do desenvolvimento sustentável*. In: CAVALCANTI, Clóvis (org.). *Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. 2<sup>a</sup>ed. São Paulo: Cortez, 1998. p 104-127.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo, Saraiva, 2013.

BUCCI, Paula Dallari. *Gestão democrática da cidade*. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (coord.). *Estatuto da cidade*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 233-241.

BUTTEL, Frederick H. *A sociologia e o meio ambiente: um caminho tortuoso rumo à ecologia humana*. In: Perspectivas, São Paulo, 15: 69-64, 1992.

CÂMARA, Jacintho Arruda. *Plano Diretor*. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (coord.). *Estatuto da cidade*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 305-321.

CAMINO, Maria Estér M. B. *Jurisgaia: a ética jurídico-ambiental*. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin (org.). *Temas de direito ambiental e urbanístico*. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 239-256.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 5<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE José Rubens Morato (orgs.). *Direito constitucional AMBIENTAL brasileiro*. 3<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2004.

CASTEL, Robert. *As Metamorfoses da Questão Social*. Tradução de Iraci D. Peleti.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CAVALCANTI, Clóvis. *Concepções da economia ecológica: suas relações com a economia dominante e a economia ambiental*. In: Revista de Estudos Avançados. 24. (68), 2010, p. 53-67.

CAVALCANTI, Clóvis. Política de governo para o desenvolvimento sustentável: uma introdução ao tema e a esta obra coletiva". In: Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas.

COSTA, José Augusto Fontoura; DERANI, Denise (Orgs). *Direito Ambiental Internacional*. Santos: Leopoldianum, 2001.

COUTINHO, Ronaldo do Livramento; ROCCO, Rogério (orgs.). *O direito ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

DAVIS, Kevin E.; TREBILCOCK, Michael J. *A relação entre direito e desenvolvimento: otimistas versus céticos*. In: Revista Direito GV, São Paulo. 5 (1). Jan-jun 2009. p. 217-218.

DERANI, Denise. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 2001.

DONELLY, Jack. *Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento*. In: IPRI. *Desafios dos Direitos Humanos no século XXI*. Fundação Alexandre de Gusmão, 1998.

EDDINE, Siomara Cador. *A globalização e o papel do Estado: desafios para um Estado democrático e sustentável*. In: Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais. ISSN 1678-2933, n.9, 2008, p. 434-454

ESCURRA, María Fernanda. *Sobrevivendo do Lixo: População Excedente, Trabalho e Pobreza*. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo2.pdf>.

FAINSTEIN, Susan. *Justice, politics, and the creation of urban space*. In: MERRIFIELD, Andy, SWYNGEDOUW, Erik (edit). *The urbanization of justice*. New York: New York University Press, 1997, p. 18-44.

FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. 1ª ed. 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2004.

FERREIRA, Aldo Pacheco; NAVARRO, Marli Albuquerque; SOARES, Bernardo Elias Correa. *Desenvolvimento sustentado e consciência ambiental:natureza, sociedade e racionalidade*. In: Ciências & Cognição 2004; Vol 02: 42-49 . Disponível em <http://www.cienciascognicao.org/>

FERREIRA, Gustavo Assed. *Desenvolvimento Sustentável*. In: BARRAL, Welber. *Direito e Desenvolvimento. Análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento*. São Paulo: Editora Singular, 2005.

FERREIRA, Gustavo Assed. *Direito e Desenvolvimento: aspectos gerais*. 1. ed. Ribeirão Preto: Altai, 2012. 132 p.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A Questão Ambiental no Direito Brasileiro*. In: *Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 507.

FOLADORI, Guilhermo. *Limites do desenvolvimento sustentável*. Campinas: UNICAMP, 2001.

FOLTZ, Bruce V. *Habitar a Terra: Heidegger, ética ambiental e a metafísica da natureza*. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

FONSECA, Maria Hemília. *Curso de Metodologia na Elaboração de Trabalhos Acadêmicos*. Rio de Janeiro: Editora Ciência Moderna, 2009.

FREEMAN, Michael. *Direitos Humanos Universiais e Particularidades Nacionais*. In: IPRI. *Desafios dos Direitos Humanos no século XXI*. Fundação Alexandre de Gusmão, 1998.

FREIRE MORAES, Silene de. *Análise das “novas” expressões da questão social no Brasil contemporâneo*. In: Revista de direitos sociais. Departamento de sociologia. Ano XVIII, nº 22, set/2005. Disponível em <http://www.fcs.edu.uy/archivos/An%C3%A1lise%20das%20novas%20expressoes%20da%20questao%20social%20no%20Brasil%20contemporaneo.pdf>. Acesso em 10 de junho de 2013.

FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 2ªed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

FREITAS, Mariana Almeira Passos; SCHMIDT, Caroline Assunta. *Tratados Internacionais de Direito Ambiental*. Textos essenciais ratificados pelo Brasil.Curitiba: Juruá, 2008. P. 19.

FREUD, Zigmund. *O mal-estar na civilização*. Rio de Janeiro: Imago, 1997.

GABSCH, Rodrigo D'Araujo. *Aprovação de tratados internacionais pelo Brasil: possíveis opções para acelerar o seu processo*. Brasília: FUNAG, 2010. 280p.

GALBRAITH, John Kenneth. *A sociedade justa: uma perspectiva humana*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

GALDINO, Valéria Silva; WEBER, Gisele Bergamasco. *Do Protocolo de Quioto: mecanismo de desenvolvimento limpo e sequestro de carbono.* In: Revista de Direito Ambiental, v. 52, 2008, p. 199-209.  
 GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade.* Traduzido por Raul Fiker. São Paulo: EDUNESP, 1991.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito ambiental.* São Paulo: Atlas, 2009.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988.* 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

GREGORI, José. *Universalidade dos Direitos Humanos e Peculiaridades Nacionais.* In: IPRI. *Desafios dos Direitos Humanos no século XXI.* Fundação Alexandre de Gusmão, 1998.

GUERRA, Sidney. *Direito internacional ambiental.* Rio de Janeiro: Maria Augusta Delgado, 2006.

GUERRA, Sidney. *Direito Internacional Ambiental: Breve Reflexão,* p.2. Disponível em: <http://revistaeletronicafd.unibrasil.com.br>. Acesso em 07.09.10

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Direitos Humanos e Neo-liberalismo,* p. 1031. In: IPRI. *Desafios dos Direitos Humanos no século XXI.* Fundação Alexandre de Gusmão, 1998.

HABERMAS, Juergen. *A crise de legitimação no capitalismo tardio.* 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista.* Traduzido por Ricardo Rodrigues Gama. 1ªed. Campinas: Editora Russel, 2003, p. 74.

HAROUEL, Jean-Louis. *História do Urbanismo.* 3ªed. Campinas: Papirus, 2001.

HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. *A experiência jurídica em simbiose interdisciplinar.* In: HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes (coord). *O direito e o diálogo com os demais saberes.* Bauru: Edite, 2006.

HOBBS, Thomas. *O Leviatã.* São Paulo: Martin Claret, 2008.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A Questão Social no capitalismo. In: Temporalis/ABEPSS. Ano 2, n.3 (jan./jun. 2001). Brasília: ABEPSS, Graflne, 2001,

IANNI, Octavio. *A sociedade global.* 10ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

IANNI, Octavio. *Teorias da Globalização.* 11ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

IBGE. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default\\_territ\\_area.shtml](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtml).

IPEA. *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas.* Brasília: IPEA, 2009.

JACOBI, Pedro. *Poder local, políticas sociais e sustentabilidade.* In: Saúde e Sociedade 8(1): 31-48, 2009.

JUNIOR, Jessé Torres Pereira. *Judiciário e Direitos Humanos no Século XXI.* In: IPRI. *Desafios dos Direitos Humanos no século XXI.* Fundação Alexandre de Gusmão, 1998.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos.* Tradu. Leopoldo Holzback. São Paulo: Martin Claret, 2008.

KISHI, Sandra; SILVA, Solange T.; SOARES, Inês (Org.). *Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado.* São Paulo: Malheiros, 2005.

KISS, Alexandre. *Direito Internacional do Ambiente*. Tradução de Maria Gabriela de Bragança. Disponível em: <http://siddamb.apambiente.pt/publico/documentoPublico.asp?documento=9211&versao=1> Acesso em 31.10.10.

KISS, Alexandre. *International human rights law and environmental problems* Disponível em <http://unu.edu/unupress/unupbooks/uu25ee/uu25ee0k.htm>

KISS, Alexandre. *Justiça Ambiental e Religiões Cristãs*. In: KISHI, Sandra; SILVA, Solange T.; SOARES, Inês (Org.). Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005,p. 47-48.

KISS, Alexandre. *L'ordre public écologique*. In: BOUTELET, Marguerite; FRITZ, Jean- Claude (Org.) *L'ordre public écologique – Towards an ecological public order*. Bruxelles: Bruylants, 2005.

LACERDA, Gustavo Biscaia. *Algumas teorias das relações internacionais: realismo, idealismo e grocianismo*. In: <http://intersaberes.grupouninter.com.br/1/arquivos/3.pdf>. Disponível em 25 de janeiro de 2011.

LAGO, André Aranha Corrêa do. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília, Funag, 2006.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Sociologia Geral*. 7ªed. São Paulo: Atlas, 2008

LE PRESTRE, Philippe. *Ecopolítica internacional*. 2ª ed.(traduzido por Jacob Gorender). São Paulo: editora Senac, 2005.

LEFEBVRE, Henry. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFF, Enrique. *Complexidade, racionalidade ambiental e diálogo de saberes*. In: [http://seer.ufrgs.br/index.php/educacao\\_realidade/article/viewFile/9515/6720](http://seer.ufrgs.br/index.php/educacao_realidade/article/viewFile/9515/6720) Acesso em 12/09/2010.

LEFF, Enrique. Racionalidade ambiental. A reapropriação social da natureza.

LEIS, Hector Ricardo. *O labirinto: ensaios sobre ambientalismo e globalização*. São Paulo: Gaia, 1996.

LEITE, José Rubens Morato e AYALA, Patrick de Araújo. *Direito Ambiental Contemporâneo*. São Paulo: Manole, 2004.

LENZI, Cristiano Luis. Sociologia ambiental e a controvérsia sobre os clássicos. XIII Congresso Brasileiro de Sociologia. 29 de maio a 01 de junho de 2007, UFPE, Recife (PE).

LIMA, Gustavo F. da Costa ; PORTILHO, Fátima. *Sociologia ambiental: formação, dilemas e perspectivas*. Disponível em: [www.uff.br/lacta/publicacoes/fatima1.htm](http://www.uff.br/lacta/publicacoes/fatima1.htm) . Acesso em 02/11/2010.

LOCATELLI, Liliana. *Desenvolvimento na Constituição Federal de 1988*. In: BARRAL, Welber. *Direito e Desenvolvimento. Análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento*. São Paulo: Editora Singular, 2005.

LYNCH, Bárbara Deutch. *Instituições internacionais para a proteção ambiental: suas implicações para justiça ambiental em cidades latino-americanas*. In: ACSELRAD, Henry (org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001, p. 57-82.

MACHADO, Carlos. *Ciência para a sustentabilidade e a justiça ambiental*.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. São Paulo: Martin Claret, 2007.

MARCONDES, Maria José de Azevedo. *Cidade e natureza: proteção dos mananciais e exclusão social*. São Paulo: Studio Nobel: EDUSP, 1999.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARX, Karl. *Manuscritos econômico-filosóficos*. São Paulo: Martin Claret, 2004.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *A proteção internacional dos direitos humanos e o Direito Internacional do meio ambiente*. In: Revista Amazônia Legal de estudos sócio-jurídico-ambientais. Cuiabá, Ano 1, n. 1, p. 169-196, jan.-jun. 2007.

MCREYNOLDS, Samuel A. *Guia para o iniciante em sociologia do meio ambiente: definição, lista de jornais e bibliografia*. Ambient. soc., 1999, vol., no.5, p.181-189. ISSN 1414-753X.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 13<sup>a</sup>ed. São Paulo: RT, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4<sup>a</sup>ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009, p. 848.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 6<sup>a</sup> ed. revi., atual., ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MONEDIAIRE, Gérard. *O projeto da ponte obre o Oiapoque à imagem dos objetivos de desenvolvimento sustentável*. Trad. Por Simone Wolff. P. 104. In: KISHI, Sandra; SILVA, Solange T.; SOARES, Inês (Org.). *Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros, 2005

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico*. 2<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

MORGENTHAU, Hans. *A política entre as nações. A luta pelo poder e pela paz*. Traduzido por Oswaldo Biato. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2003.

MORIN, Edgar. *Da necessidade de um pensamento complexo*. In: Francisco Menezes Martins e Juremir Machado da Silva (org), *Para navegar no século XXI*. Porto Alegre: Sulina/Edipucrs. 2000.

MUNFORD, Lewis. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

NALINI, Renato. *Ética Ambiental*. 3<sup>a</sup>ed. São Paulo: Millennium, 2010.

ONU. *Declaração e Programa de Ação de Copenhague*. Nova Iorque: Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, Organização das Nações Unidas, 1995. parágrafo 14.

*Painel de Alto Nível do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre Sustentabilidade Global (2012). Povos Resilientes, Planeta Resiliente: um Futuro Digno de Escolha*. Nova York: Nações Unidas. Disponível em <http://www.un.org/gsp/sites/default/files/attachments/GSP%20Report%20Portuguese.pdf>.

PASTORINI, Alejandra. A categoria “questão social” em debate. In: ---. 2 ed. – São Paulo, Cortez, 2007

PEREIRA, Márcio Henrique. *As ONGs como mediação político-jurídica nas questões socioambientais ante o processo emancipatório das comunidades*. Tese de doutorado, Universidade de Brasília, 2007.

PEREIRA, Marcio Henrique. *Os Direitos Socioambientais como Condição Dialógica e Holonômica dos Direitos Humanos*. Editora Magister - Porto Alegre - RS. Publicado em: 28 mai. 2010. Disponível em: <[http://www.editoramagister.com/doutrina\\_ler.php?id=738](http://www.editoramagister.com/doutrina_ler.php?id=738)>. Acesso em: 06 nov. 2010.

PHILIPPI JR, Arlindo; BRUNA, Gilda Collet; SILVEIRA, Vicente Fernando. *Políticas públicas e desenvolvimento sustentável*. In: PHILIPPI JR, Arlindo; ALVES, Alaôr Caffé (org.). *Curso interdisciplinar de direito ambiental*. Barueri: Manoli, 2005, p 789-810.

PINHO, José Antonio Gomes; SANTANA, Marcejane Wanderley. *O governo municipal no Brasil: construindo uma nova agenda política na década de 90*. In: FISCHER, Tania (org.). *Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação*. Salvador: Casa da Qualidade, 2002, p. 275-297.

PINTO, Antonio Carlos Brasil. *A Globalização, o Meio Ambiente e os Movimentos Ecológicos*. In: Direito ambiental contemporâneo.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e Justiça Internacional*. 4ª ed. São Paulo, Editora Saraiva, 2013.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e Justiça Internacional*. 4ªed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. Caderno de Direito Constitucional. Módulo V. EMAGIS, 2006.

Planejamento e Investimentos Estratégicos. Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs. Municipais - 2014-2017 - Agendas de Desenvolvimento

PNUMA, 2011, *Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável e a Erradicação da Pobreza – Síntese para Tomadores de Decisão*. Disponível em [www.unep.org/greenconomy](http://www.unep.org/greenconomy)

PORTANOVA, Rogério. *Direitos Humanos e meio ambiente: uma revolução de paradigma para o século XXI*. In: LEITE, José Rubens Morato; FILHO, Ney de Barros Bello. *Direito Ambiental Contemporâneo*. São Paulo: Manole, 2004, p. 621-642.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *O desafio ambiental*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

RAMOS, Maria Helena Rauta (org.). *Metamorfoses sociais e políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

REZEK, J.F, *Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 2002.

RIBEIRO, Wagner Costa. *A ordem ambiental internacional*. São Paulo: Contexto, 2008.

RIBEIRO, Wagner Costa. *Desenvolvimento Sustentável: Mito ou Realidade?* In *Geografia, Política e Cidadania*. Terra Livre nº 11-12. São Paulo: AGB, 1992, p. 91-101.

Ricardo Guzmán Díaz, « Ética ambiental y desarrollo: participación democrática para una sociedad sostenible », *Polis* [En línea], 34 | 2013, Puesto en línea el 22 julio 2013, consultado el 21 agosto 2013. URL : <http://polis.revues.org/8951> ; DOI : 10.4000/polis.8951.

ROBERTS, J. Timmon; TOFFOLON-WEISS, Melissa. *North American concepts of environmental justice*. In: MADEIRA FILHO, W. (org.). *Direito e justice ambiental*. Niterói: PPGSD, 2002. P. 22-36.

ROCHA, Ana Flávia. *A defesa dos direitos socioambientais no Judiciário*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Traduzido por José Lins Albuquerque Filho. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento, Direitos Humanos e Cidadania*. In: IPRI. *Desafios dos Direitos Humanos no século XXI*. Fundação Alexandre de Gusmão, 1998.

SANTOS, Milton. *Espaço e método*. Coleção Milton Santos. 5ª ed. São Paulo: EDUSP, 2008

SAULE JUNIOR, Nelson. *Estatuto da Cidade e Plano Diretor: possibilidade de uma nova ordem legal urbana justa e democrática*. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). *Estatuto da Cidade: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002. p. 77-119.

SAULE JUNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. O ordenamento constitucional da política urbana. A aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1997

SILVA, Adriana dos Santos. *Desenvolvimento e acesso á Justiça*. In: BARRAL, Welber. *Direito e Desenvolvimento. Análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento*. São Paulo: Editora Singular, 2005.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. *Direito Ambiental Internacional*. Rio de Janeiro: Thex, 1995.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 8<sup>a</sup> ed. atualizada. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro*. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVA, Solange Teles da. *O direito ambiental internacional*. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. Coleção para entender. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

SINGER, Paulo. *Economia política da urbanização*. 2<sup>a</sup>ed. São Paulo: Contexto, 2002.

SOARES, Guido Fernando Silva Soares. *A proteção internacional do meio ambiente*. Barueri: Manole, 2003. (Série Entender o Mundo, vol 2)

SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Atlas, 2002.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003

SOBRAL, Helena Ribeiro. *Globalização e meio ambiente*. In: *Desafios da globalização*. Petrópolis: Vozes, 2000.

STAHEL, Andri Werner. *Capitalismo e entropia: os aspectos ideológicos de uma contradição e a busca de alternativas sustentáveis*. In: CAVALCANTI, Clóvis (org.). *Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. 2<sup>a</sup>ed. São Paulo: Cortez, 1998. p 104-127.

SUNDFIEL, Carlos Ari. *O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais*. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 45-60.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 7<sup>a</sup>ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

Temporalis/ABEPSS. Ano 2, n.3 (jan./jun. 2001). Brasília: ABEPSS, Graflne, 2001.

Territorial. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 183 páginas

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

TSCHUMI, André Vinicius. *Políticas de desenvolvimento regional*. In: BARRAL, Welber. *Direito e Desenvolvimento. Análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento*. São Paulo: Editora Singular, 2005.

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

VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

VELHO, Otávio. *Os novos sentidos da interdisciplinaridade*. Mana, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, Apr. 2010 . Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-93132010000100009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93132010000100009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 07/09/2010.

VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (orgs.). *O desafio da sustentabilidade – Um debate socioambiental no Brasil*. 1ªed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.

VIEIRA, Liszt; BREDARIOL, Celso. *Cidadania e política ambiental*. Rio de Janeiro: Record, 1998.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do pensamento urbano no Brasil. In: DEAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli R. (org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 1999.

VIOLA, Eduardo. *O movimento ambientalista no Brasil (1971-1991): da denúncia e conscientização pública para a institucionalização e o desenvolvimento sustentável*. In: GOLDENBERG, Mirian. *Ecologia, Ciência e Política*. Rio de Janeiro: Revan, 1992.

WOLKMER, Antonio Carlos; WOLKMER, Maria de Fátima S. *Direitos humanos e desenvolvimento*. In: BARRAL, Welber. *Direito e Desenvolvimento. Análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento*. São Paulo: Editora Singular, 2005.

## SITES CONSULTADOS:

<http://www.rio20.gov.br>

<http://www.onu.org.br/rio20/declaracao-de-ban-ki-moon-a-assembleia-geral-da-onu-sobre-os-resultados-da-rio20/>

[http://www.pnud.org.br/Docs/4\\_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf](http://www.pnud.org.br/Docs/4_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf)

<http://www.pnud.org.br/arquivos/fs1-idhm-brasil.pdf>

<http://www.rio20.gov.br>

<http://www.onu.org.br/rio20/declaracao-de-ban-ki-moon-a-assembleia-geral-da-onu-sobre-os-resultados-da-rio20/>

[http://www.pnud.org.br/Docs/4\\_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf](http://www.pnud.org.br/Docs/4_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf)

<http://www.pnud.org.br/arquivos/fs1-idhm-brasil.pdf>

[https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro2/2.7\\_Meio\\_Ambiente.pdf](https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro2/2.7_Meio_Ambiente.pdf)

<http://www.uncsd2012.org/thefuturewewant.html>

[https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro5/5.6\\_Gestao\\_das\\_cidades.pdf](https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro5/5.6_Gestao_das_cidades.pdf)

<http://www.mma.gov.br>

[http://www.ribeirao-preto.sp.gov.br/splan/ppa-anexo3\\_unidades Consolidado.pdf](http://www.ribeirao-preto.sp.gov.br/splan/ppa-anexo3_unidades Consolidado.pdf)

<http://www.ribeirao-preto.sp.gov.br/crp/i71regiao.htm>

[http://www.ribeirao-preto.sp.gov.br/splan/ppa\\_2017\\_2014\\_projeto.pdf](http://www.ribeirao-preto.sp.gov.br/splan/ppa_2017_2014_projeto.pdf)

[http://www.ribeirao-preto.sp.gov.br/sadm/aud/pmsb\\_01\\_2012.pdf](http://www.ribeirao-preto.sp.gov.br/sadm/aud/pmsb_01_2012.pdf)



## ANEXO I

ATOS INTERNACIONAIS DO BRASIL SOBRE O MEIO AMBIENTE<sup>310</sup>.

Título do Acordo	Assunto	Data de Entrada em vigor(no Brasil)	Situação
Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio.	Meio Ambiente		Em Tramitacao
Protocolo sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio.	Meio Ambiente	17/06/1990	Vigente
Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima	Meio Ambiente	13/05/2005	Vigente
Protocolo de Emendas à Convenção Relativa às Zonas Úmidas de Importância Internacional, Particularmente como "Habitats" das Aves Aquáticas.	Meio Ambiente	24/09/1993	Vigente
Emenda ao Artigo XI da Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção.	Meio Ambiente	13/04/1987	Vigente
Convenção para o Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES)	Meio Ambiente	04/11/1975	Vigente
Emenda ao Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio.	Meio Ambiente	30/12/1992	Vigente
Convenção sobre Diversidade Biológica	Meio Ambiente	29/05/1994	Vigente
Acordo Constitutivo do Instituto Interamericano para Pesquisa em Mudanças Globais (Ata de Montevidéu).	Meio Ambiente	23/06/1993	Vigente
Ajustes do Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio	Meio Ambiente		Em Tramitação
Ajuste ao Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio.	Meio Ambiente	07/03/1991	Vigente

---

<sup>310</sup> BRASIL. ATOS multilaterais. Meio ambiente. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Atos Internacionais - DAI, 2012. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/>>.

Convenção sobre a Conservação das Espécies Migratórias de Animais Silvestres(CMS)	Meio Ambiente		Não Vigente
Convenção da Basileia sobre Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito	Meio Ambiente	30/12/1992	Vigente
Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança da Convenção sobre a Diversidade Biológica	Meio Ambiente	22/02/2004	Vigente
Convenção Relativa às Zonas Úmidas de Importância Internacional, particularmente como "Habitats" das Aves Aquáticas.	Meio Ambiente	24/09/1993	Vigente
Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima	Meio Ambiente	21/03/1994	Vigente
Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente	Meio Ambiente	25/10/2005	Vigente
Emendas ao Protocolo de Montreal sobre Substancias que Destroem a Camada de Ozônio	Meio Ambiente	23/09/1997	Vigente
Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América	Meio Ambiente	26/11/1965	Vigente
Protocolo Adicional à Convenção Internacional para Conservação do Atum e Afins do Atlântico (CICAA)	Meio Ambiente		Vigente
Emenda ao Artigo XXI da Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e Flora Selvagens em Extinção	Meio Ambiente	04/02/1986	Vigente
Emenda ao Anexo I e dois Novos Anexos VIII e IX à Convenção de Basileia sobre o Controle do Movimento Transfronteiriço de Resíduos Perigosos e seu Depósito, adotados na IV Reunião da Conferência das Partes	Meio Ambiente	27/08/1998	Vigente
Emendas ao Protocolo de Montreal sobre Substâncias que destroem a Camada de Ozônio, aprovadas em Montreal, em 17 de setembro de 1997, ao término da Nona Reunião das Partes, e, em Pequim, em 3 de dezembro de 1999, por ocasião da Décima Reunião das Partes	Meio Ambiente	28/09/2004	Vigente
Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs)	Meio Ambiente	14/09/2004	Vigente
Convenção Internacional para a Conservação do Atum	Meio	01/04/1969	Vigente

do Atlântico	Ambiente		
Convenção Interamericana para a Proteção e Conservação das Tartarugas Marinhas	Meio Ambiente	02/05/2001	Vigente
Convenção de Roterdã sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado para o Comércio Internacional de Certas Substâncias Químicas e Agrotóxicos Perigosos (PIC)	Meio Ambiente	14/09/2004	Vigente



## ANEXO II

### SELEÇÃO DE JULGADOS ENVOLVENDO O PODER PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO

#### **RESPONSABILIDADE SUBJETIVA DO MUNICÍPIO**

**APELAÇÃO CÍVEL** Responsabilidade civil Enchentes Município de Ribeirão Preto. Excludente de responsabilidade Força maior Não configurada **Obras de contenção do córrego insuficientes - Ausência de políticas públicas que evitem a construção de moradias na área de vazão Omissão do Poder Público Faute de service Responsabilidade subjetiva caracterizada na modalidade negligência.**Danos Moraes Transtorno intenso que não pode ser tido como mero aborrecimento Dano in re ipsa. Danos materiais Ausência de demonstração dos prejuízos sofridos Mera declaração dos gastos, sem juntada de notas fiscais Prova que competia aos autores, nos termos do artigo 333, inciso I, do Código de Processo Civil Recurso parcialmente provido. (TJ-SP - APL: 9000041042007826 SP 9000041-04.2007.8.26.0506, Relator: Cristina Cotrofe, Data de Julgamento: 28/11/2012, 8ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 28/11/2012)

#### **COMPETÊNCIA**

**DIREITO PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL DE MULTA AMBIENTAL PERANTE JUÍZO ESTADUAL. JURISDIÇÃO FEDERAL DELEGADA. REJEIÇÃO DA PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA. INEXISTÊNCIA DE CONEXÃO OU CONTINÊNCIA ENTRE AÇÕES CIVIS PÚBLICAS E EXECUÇÃO FISCAL. PREJUDICIALIDADE EXTERNA AFASTADA. RECURSO DESPROVIDO.** 1. Caso em que interposto agravo de instrumento contra decisão que rejeitou preliminar de incompetência da Justiça Estadual para processar e julgar embargos e execução fiscal do IBAMA contra empresa sediada na comarca, afastando prevenção de Vara Federal em decorrência de julgamento anterior de ação civil pública, por dano ambiental, sem relação com o processo administrativo de que originária a multa ambiental. 2. Consolidada a jurisprudência no sentido de que existe delegação de competência federal, prevista na Constituição (artigo 109, § 3º, CF) e fundada em lei especial (Lei 5.010/1966, artigo 15, I), para que executivos fiscais propostos contra contribuintes domiciliados em Municípios que não tenham sede de Vara Federal possam ser processados perante a Justiça Estadual. 3. Na espécie, consta que a ACP 2005.61.02.012872-0 foi ajuizada pelo IBAMA contra a empresa, ora agravante (dependência à ACP 2004.61.02.006798-2) e distribuída à 5ª Vara Federal de Ribeirão Preto, visando à condenação da ré ao financiamento de projetos de pesquisa ambiental, para recuperação dos rios Mogi-Guaçu, Pardo e Grande, e reflorestamento da área de preservação permanente onde situada a Usina da Pedra, em decorrência do vazamento de cerca de 8 milhões de litros de melão, ocasionando a poluição dos referidos rios. Por sua vez, a multa ambiental, exigida na execução fiscal, foi lavrada com fundamentada no artigo 70 c/c artigo 54, § 2º, III, da Lei 9.605/1998 e artigo 2º, II e VI, c/c artigo 41, § 1º, III, do Decreto 3.179/1999, tendo origem no AI 192.374/D, relativo ao "vazamento de aproximadamente 8.500 m<sup>3</sup> de melão, subproduto da cana de açúcar, que atingiu inicialmente o Rio Pardo e posteriormente a Represa do Rio Grande", gerando defesa no PA 4. Ainda que o mesmo fato tenha produzido efeitos em diversas searas, não há conexão ou continência entre as

ações civis públicas e a execução fiscal e embargos, considerando a independência das esferas civil e administrativa, não cabendo, pelo mesmo motivo, a suspensão do executivo fiscal e embargos, por prejudicialidade externa, matéria, ademais, sequer decidida pelo Juízo agravado. 5. A decisão agravada, ao contrário do que alegado, não violou o artigo 557 do Código de Processo Civil, o qual é aplicável quando existente jurisprudência dominante acerca da matéria discutida e, assim igualmente, quando se revele manifestamente procedente ou improcedente, prejudicado ou inadmissível o recurso, tendo havido, na espécie, o específico enquadramento do caso no permissivo legal, como expressamente constou da respectiva fundamentação. 6. Cabe ressaltar, frente às razões deduzidas no agravo inominado, que toda a jurisprudência, citada pela agravante para defender a competência da Justiça Federal, é impertinente, pois trata de ação civil pública por danos ambientais, ou da respectiva cautelar e ação declaratória, reconhecendo a competência do Juízo Federal para processar e julgar os feitos, o que, porém, não é objeto da discussão no presente recurso. A controvérsia, aqui estabelecida, diz respeito à impugnação da competência da Justiça Estadual para processar e julgar, por competência delegada, executivos fiscais da União e suas autarquias, com fundamento nos artigos 109, § 3º, e 15, I, da Lei 5.010/1966, em relação aos quais não se demonstrou existir precedente ou interpretação capaz de levar ao reconhecimento da incompetência absoluta, como alegado, do Juízo agravado para a execução fiscal da multa ambiental aplicada pelo IBAMA. 7. A alegação de que não se aplica o artigo 109, § 3º, CF, porque se refere a uma "legislação ordinária futura para que se complete", objetiva, ao que parece, declarar inconstitucional o artigo 15, I, da Lei 5.010/1966, por se tratar de lei que, ao tempo em que editada, não contaria com previsão constitucional para amparar ajuizamento de demanda, a favor ou contra a União, fora da Justiça Federal. É, todavia, manifestamente infundada a pretensão, pois o artigo 201, § 2º, da Constituição de 1946, já previa possibilidade de que ações da União fossem ajuizadas conforme estabelecido em lei e, recriada constitucionalmente a Justiça Federal de 1ª instância em 1965, a Lei 5.010/1966 instituiu a jurisdição federal delegada, confirmada por todas as demais Constituições, até a atual em seu artigo 109, § 3º. 8. Ademais, cabe ressaltar que a decisão agravada não negou que conexão e continência são causas que modificam a competência, nos termos dos artigos 102 e seguintes do Código de Processo Civil, apenas destacou que, no caso dos autos, não existe conexão nem continência entre as ações civis públicas e a execução fiscal, com respectivos embargos do devedor, cada qual delas com as suas peculiaridades e características, que determinam a distinção de seus objetos e causas de pedir, não coincidindo igualmente as partes, nem se cogitando da abrangência do objeto de uma das ações na outra. De fato, basta verificar, como salientado, que as ações civis públicas tratam da responsabilidade civil por danos ambientais, enquanto a execução fiscal refere-se à multa administrativa por infração ambiental, não se confundindo as duas responsabilidades, não obstante geradas a partir da mesma situação fática, em virtude da autonomia e independência das instâncias civil e administrativa, assim provando a inexistência de conexão e continência, à luz dos precedentes já indicados. 9. É irrelevante e não altera a natureza das coisas - que, na espécie, caracteriza como não conexas nem continentes ações civis públicas e ação de execução fiscal, com os respectivos embargos do devedor -, o fato de pretender a agravante firmar acordo nas ações civis públicas para abranger a multa ambiental administrativamente imposta pelo IBAMA, e tampouco o de ter anteriormente o Juízo, no qual se processavam as ações civis públicas, homologado acordo contra a vontade da autarquia federal, que manifestou discordância expressa, resultando na anulação da sentença por acórdão desta Turma, forte no entendimento de que a homologação exige concordância e acordo entre as partes, não podendo o Juízo deliberar, acordar e suprimir ou substituir a vontade de uma delas e, portanto, não existindo possibilidade de acordo, ao Juízo apenas restava julgar a controvérsia à luz dos fatos e do direito aplicável (f. 1.189/200). 10. Não reconhecida seja conexão seja continência, não cabe reunir os feitos, assim a decisão agravada não violou, mas, ao contrário, observou o teor da Súmula 489/STJ, que encerra

declaração da competência da Justiça Federal com reunião de feitos quando seja reconhecida a continência à luz das regras do processo civil, e não por deliberação ou interesse das partes. 11. As questões de mérito, atinentes à irregularidade do laudo pelo qual foi estimado o valor seja do pedido de indenização, seja da multa ambiental, além de outras matérias, não condizem com o objeto do presente recurso, que se refere apenas e especificamente à discussão da preliminar de incompetência da Justiça Estadual, pretendida pela agravante. 12. Finalmente, tampouco possível a suspensão da execução fiscal, pois a alegação de prejudicial externa renova, para efeito do artigo 265, CPC, a tese de dependência processual entre as ações civis públicas e a execução fiscal, já rejeitada no exame das assertivas de conexão e continência entre os feitos. Além do mais, a execução fiscal ampara-se em título executivo, que goza da presunção de liquidez e certeza, de modo que suspender, sobretudo os embargos do devedor e, portanto, o exame da defesa deduzida contra o título executivo, mais prejudica do que favorece a pretensão, permitindo o prolongamento indefinido da lide, já que, como narrado pela própria agravante, a retomada das ações civis públicas ainda depende do julgamento de recursos excepcionais contra acórdão da Turma e do respectivo trânsito em julgado, não sendo possível, de logo, afirmar quando deve ocorrer. 13. Agravo inominado desprovido.

(TRF-3 - AI: 34510 SP 0034510-97.2012.4.03.0000, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS MUTA, Data de Julgamento: 01/08/2013, TERCEIRA TURMA)

## **RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA**

**APELAÇÃO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL - Procedência - Condenação solidária do Governo do Estado de São Paulo, Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto e da empresa proprietária do imóvel a efetuar restauro do bem tombado - Admissibilidade - Os Poderes Públicos Estadual e Municipal, responsáveis pelo tombamento do imóvel em questão, deixaram de zelar pelo patrimônio cultural, ao se omitirem no dever de fiscalizar a integridade do bem tombado, de forma que devem responder solidariamente pelo dano ambiental, ainda que de forma indireta, pela omissão - De outro lado, correta também a condenação da empresa proprietária do prédio, pois, além de o bem ter permanecido todo o tempo sob sua posse e administração, não ficou demonstrado nos autos que tenha informado o Poder Público quanto à insuficiência de recursos para tanto, conforme estabelece o art. 19 do Decreto-Lei nº 25/37 - Contudo, cabível dilação de prazo para a entrega do projeto e das obras de restauro, já que aquele fixado pela r.sentença mostra-se muito exíguo - Redução da multa diária para o caso de inadimplemento da obrigação - Recursos parcialmente providos.**  
 (TJ-SP - CR: 6323265000 SP , Relator: Sérgio Gomes, Data de Julgamento: 12/11/2008, 9ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 26/11/2008)

## **RESERVA LEGAL**

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA.** Ribeirão Preto. LF nº 4.771/65, art. 2º e 16. Área de preservação permanente. Recomposição florestal e averbação no Cartório Imobiliário da área de reserva legal. 1. Área de preservação permanente. As intervenções feitas área de preservação permanente sem licença das autoridades ambientais devem ser retiradas e a vegetação deve ser recomposta, nos termos da lei. Obrigação que atinge apenas os atuais detentores da área, pois apenas eles podem cumprir a sentença. 2. Reserva legal. Recomposição florestal. O art. 16 do Código Florestal, seguindo legislação mais antiga, reservou 20% das áreas

privadas para preservação da cobertura florestal. A obrigação de recompor a cobertura decorre da LF nº 7.803/89 de 18-7-1989 que, ao acrescentar o § 2º ao art. 16 do Código Florestal, desvinculou a reserva legal da pré-existência de matas ao estabelecê-la em no mínimo 20% 'de cada propriedade' e ao determinar sua averbação no cartório imobiliário e criou condições para a recomposição florestal ao nela vedar o corte raso (que implica na não exploração e na recomposição da vegetação); e da LF nº 8.171/91 que, ao cuidar da política agrícola, determinou no art. 99 a recomposição das matas na reserva legal. Obrigação que decorre, ainda, do dever genérico de reparar o dano ambiental (CF, art. 225 § 3º. LF nº 6.938/81 art. 14 § 1º. CE, art. 194 § 1º. LE nº 9.989/98, art. 1º). 3. Reserva legal. Averbação. A obrigação de averbar a reserva legal na matrícula do imóvel foi instituída pela LF nº 7.803/89. Seu cumprimento não implica em aplicação retroativa às propriedades adquiridas antes dela ou em que as matas já haviam sido derrubadas, mas simples aplicação imediata da lei nova. Jurisprudência pacificada. 4. Responsabilidade. Recomposição. A obrigação de conservação e recomposição atinge o proprietário do imóvel, ainda que não tenha diretamente causado a degradação. **Obrigação 'propter rem' e infração permanente.** Hipótese em que apenas o proprietário tem a possibilidade de recompor a área protegida. 5. Prazo. Os réus proporão a delimitação da reserva ao órgão ambiental, que decidirá sobre os detalhes do pedido e da reserva proposta. A recomposição florestal obedecerá ao projeto aprovado pelo órgão ambiental, no prazo estabelecido no art. 44 do Código Florestal e no decreto estadual regulamentador. 5. Restrições creditícias. O Protocolo Verde. O denominado Protocolo Verde, de 1995, constitui a formação de um grupo de trabalho para analisar formas de introdução da preocupação ambiental na concessão de crédito por entidades públicas e privadas, entre elas a exigência de relatórios ambientais e a priorização de projetos que tragam definida preocupação ambiental. Não implica em restrição de crédito como mencionou o autor na inicial. Não implica em restrição de crédito como mencionou o juiz. Por falta de base legal e pelo rigor da medida, a restrição fica cancelada. 6. Multa. A multa deve ser fixada em R\$-500,00 por semana ou fração, conforme tem decidido a Câmara. O valor não é excessivo. Procedência parcial. Recurso dos réus provido em parte para excluir as restrições à obtenção de crédito público e privado e para reduzir a multa diária. (TJ-SP - APL: 5565830220108260000 SP 0556583-02.2010.8.26.0000, Relator: Torres de Carvalho, Data de Julgamento: 20/10/2011, Câmara Reservada ao Meio Ambiente, Data de Publicação: 24/10/2011)

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA.** Ribeirão Preto. LF nº 4.771/65, art. 2º e 16. Recomposição florestal e averbação no Cartório Imobiliário da área de reserva legal. 1. Reserva legal. Recomposição florestal. O art. 16 do Código Florestal, seguindo legislação mais antiga, reservou 20% das áreas privadas para preservação da cobertura florestal. A obrigação de recompor a cobertura decorre da LF nº 7.803/89 de 18-7-1989 que, ao acrescentar o § 2º ao art. 16 do Código Florestal, desvinculou a reserva legal da pré-existência de matas ao estabelecê-la em no mínimo 20% 'de cada propriedade', ao determinar sua averbação no cartório imobiliário e ao vedar o corte raso (que implica na não exploração e na recomposição da vegetação); e da LF nº 8.171/91 que, ao cuidar da política agrícola, determinou no art. 99 a recomposição das matas na reserva legal. Obrigação que decorre, ainda, do dever genérico de reparar o dano ambiental (CF, art. 225 § 3º. LF nº 6.938/81 art. 14 § 1º. CE, art. 194 § 1º. LE nº 9.989/98, art. 1º). 2. Reserva legal. Averbação. A obrigação de averbar a reserva legal na matrícula do imóvel foi instituída pela LF nº 7.803/89. Seu cumprimento não implica em aplicação retroativa às propriedades adquiridas antes dela ou em que as matas já haviam sido derrubadas, mas simples aplicação imediata da lei nova. Jurisprudência pacificada. Procedência. Recurso do réu desprovido. (TJ-SP - APL: 9000062432008826 SP 9000062-43.2008.8.26.0506, Relator: Torres de

Carvalho, Data de Julgamento: 09/02/2012, Câmara Reservada ao Meio Ambiente, Data de Publicação: 14/02/2012)

## ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA.** Ribeirão Preto. LF nº 4.771/65, art. 2º e 16. Sítio São Luiz. Propriedade rural. Área de preservação permanente. Recomposição. Reserva Legal. Averbação. 1. Legitimidade ativa. O Ministério Público é parte ativa para propor ação em defesa de interesses difusos (direito ambiental); é parte legítima para propor ação em defesa de interesses difusos, a teor do art. 82 I da LF nº 8.078/90. 2. Possibilidade jurídica do pedido. **Os pedidos se voltam para a aprovação, demarcação e averbação da área de reserva legal de 35% da propriedade do réu, bem como no reflorestamento artificial dentro da área de reserva. Os pedidos não são vedados pelo ordenamento.** Afasto a preliminar. 3. Interesse de agir. A propriedade do réu não possui reserva legal averbada em sua matrícula e o réu recusou-se a firmar termo de ajustamento de conduta para averbação e recomposição arbórea da reserva legal na propriedade. Há necessidade de análise do pedido pela via judicial. **4. Reserva legal. Recomposição florestal.** O art. 16 do Código Florestal, seguindo legislação mais antiga, reservou 20% das áreas privadas para preservação da cobertura florestal. A obrigação de recompor a cobertura decorre da LF nº 7.803/89 de 18-7-1989 que, ao acrescentar o § 2º ao art. 16 do Código Florestal, desvinculou a reserva legal da pré-existência de matas ao estabelecê-la em no mínimo 20% 'de cada propriedade' e ao determinar sua averbação no cartório imobiliário e criou condições para a recomposição florestal ao nela vedar o corte raso (que implica na não exploração e na recomposição da vegetação); e da LF nº 8.171/91 que, ao cuidar da política agrícola, determinou no art. 99 a recomposição das matas na reserva legal. Obrigação que decorre, ainda, do dever genérico de reparar o dano ambiental (CF, art. 225 § 3º. LF nº 6.938/81 art. 14 § 1º. CE, art. 194 § 1º. LE nº 9.989/98, art. 1º). Ausência de base legal ou técnica para ampliar o percentual destinado a reserva legal. Impossibilidade. 5. Reserva legal. Averbação. A obrigação de averbar a reserva legal na matrícula do imóvel foi instituída pela LF nº 7.803/89. **Seu cumprimento não implica em aplicação retroativa às propriedades adquiridas antes dela ou em que as matas já haviam sido derrubadas, mas simples aplicação imediata da lei nova. Jurisprudência pacificada.** Extinção da ação. Recurso do Ministério Público parcialmente provido. (TJ-SP - APL: 9000031572007826 SP 9000031-57.2007.8.26.0506, Relator: Torres de Carvalho, Data de Julgamento: 09/02/2012, Câmara Reservada ao Meio Ambiente, Data de Publicação: 14/02/2012)

## NUNCIAÇÃO DE OBRA NOVA

**Decisão:** Trata-se de recurso extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo do nos seguintes termos: “**NUNCIAÇÃO DE OBRA NOVA. DEMOLIÇÃO.** Antena de telefonia móvel desconforme com as posturas municipais, erigida antes da concessão da licença correspondente. Embargos administrativos ignorados. Impossibilidade de adequá-la à distância mínima legal de residências sem a demolição. Competência federal para serviços de telecomunicações que não interfere com a competência exclusiva do Município para dispor sobre uso e ocupação do solo municipal. Normas urbanísticas por natureza indisponíveis por dizerem respeito ao interesse de toda a coletividade. Demolição necessária para o restabelecimento da ordem legal, com

possibilidade de nova edificação no mesmo local, porém em consonância com as posturas municipais. Prejuízo exclusivo da empresa que teimou em promover a obra antes da licença municipal e em ignorar os embargos administrativos. Responsabilidade extensiva ao dono do terreno, que embora por contrato, permitiu a obra irregular. Provado o recurso adesivo do Município quanto a este último aspecto e não provido o recurso da requerida TIM". (fl. 298) No recurso extraordinário, interposto com fundamento no artigo 102, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, sustenta-se, em preliminar, a repercussão geral da matéria deduzida no recurso. No mérito, aponta-se violação aos arts. 21, XI; 22, IV; 24, I, VI, XII e XIII, e parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º; e 30, I, II e VIII, todos do texto constitucional. Alega-se que a Lei Complementar Municipal 1.246/2001, ao estabelecer critérios técnicos para a instalação de sistemas transmissores, "representa verdadeiro impedimento a regular expansão e instalação das redes de estações transmissoras, colocando em risco a própria prestação do serviço público no Município de Ribeirão Preto". (fl. 323) Afirma-se que a União é o único ente federado autorizado a legislar sobre telecomunicações, razão pela qual sustenta ser inconstitucional a fixação de restrição técnica por meio de norma municipal. Sustenta-se que "sendo de competência privativa da União legislar sobre telecomunicações, conforme dispõe o art. 22, IV, da Constituição Federal, as normas por ela editadas, logicamente, serão obrigatórias em todo o país e não poderão ser dispensadas ou agravadas por disposição estaduais ou municipais" (fl. 326), de forma que "a legislação urbanística do Município não poderá trazer consigo violação daquilo que resulta de lei federal ou estadual legitimamente válida" (fl. 326). Em síntese, aduz-se que: "(...) conquanto não haja dúvidas acerca da necessidade da instalação das estações rádio-base se sujeitarem às disposições urbanísticas municipais, inexiste dúvida também quanto ao fato de que ditas normas do Município deverão atender a parâmetros de razoabilidade e jamais poderão ser fonte de impedimento à aplicação de normas regulamentares editadas nas órbitas federal ou estadual, assim como menos ainda poderão se constituir em obstáculo intransponível à produção de efeitos de atos regularmente expedidos naquelas mesmas esferas de Poder". (fl. 328) Requer-se, assim, seja declarada inconstitucional a Lei Complementar Municipal 1.246/2001, por afronta aos arts. 21, XI; 22, IV; 24, I, VI, XII e XIII, e parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º; e 30, I, II e VIII, todos do texto constitucional. Decido. A irresignação não merece prosperar. Isso porque o Município é ente competente para editar leis que imponham limitações administrativas ao direito de construir em face da existência de política de desenvolvimento urbano a ser executada em seu território. É dizer, insere-se no âmbito da competência legislativa municipal a adequação de seu ordenamento territorial, mediante o planejamento e o controle do uso e ocupação do solo urbano. Nesse sentido, confira-se o RE 178.836, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 20.8.1999: "CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. DIREITO DE CONSTRUIR. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. I. - O direito de edificar é relativo, dado que condicionado à função social da propriedade: C.F., art. 5º, XXII e XXIII. Inocorrência de direito adquirido: no caso, quando foi requerido o alvará de construção, já existia a lei que impedia o tipo de imóvel no local. II. - Inocorrência de ofensa aos §§ 1º e 2º do art. 182, C.F. III. - Inocorrência de ofensa ao princípio isonômico, mesmo porque o seu exame, no caso, demandaria a comprovação de questões, o que não ocorreu. Ademais, o fato de ter sido construído no local um prédio em desacordo com a lei municipal não confere ao recorrente o direito de, também ele, infringir a citada lei. IV – RE não conhecido". Colhem-se dos autos, ainda, as seguintes razões de decidir do acórdão recorrido: "De fato, em cumprimento do determinado pela Lei Municipal n. 3.66879 (sic), em 18 de março de 2002, a Ré protocolou na Prefeitura projeto de construção (fls. 64), sendo que, deveria aguardar pelo prazo máximo de sessenta dias manifestação da Municipalidade a respeito da aprovação ou não da obra pretendida. Porém, no dia seguinte ao mencionado, o órgão de fiscalização constatou a construção clandestina efetuada no local por preposto da Ré, tendo sido apontado (sic) quatro itens que já estavam sendo realizados (fls. 10/11), o que gerou o auto de infração e embargo

administrativo da construção que se realizava (fls. 11/15). () Não bastasse isso, a perícia constatou de forma irretorquível e inatacada que a construção efetuada desrespeitava as restrições impostas pela Lei Municipal n. 1.246/2001, tanto no artigo 10 como no artigo 14 dessa referida Lei (fls. 189/205). () A despeito de toda a argumentação formulada no recurso, não há como compatibilizar a obra, distante 20,85 metros, com a distância mínima legal de trinta metro de residências, embora seja possível adequá-la, nos fundos, com o recuo mínimo de quatro metros em relação à área vizinha, que pertence ao locador da área para a construção efetuada pela ré, com a extensão da locação de modo a atingir o referido recuo mínimo. **Desse modo, não cabendo transigir com as normas de ordenação urbana, por natureza indisponíveis porque interessam a toda a coletividade, a retirada da obra constitui a forma única de restabelecer a ordem legal**, o que não afasta a possibilidade de ser novamente erigida nesse mesmo local, porém em conformidade com as posturas municipais, a prejuízo exclusivo da autora, que teimou em promover a obra antes da licença municipal e em ignorar os embargos administrativos". (fl. 299-301) Dessa forma, o entendimento adotado pelo Tribunal de origem ajusta-se à jurisprudência desta Corte, segundo a qual a faculdade de construir, enquanto forma de manifestação do direito de propriedade, depende do prévio ajustamento a pedido de licença com observância das regras vigentes na data de sua expedição. No caso, conforme assentou o aresto recorrido, a recorrente iniciou a construção sem obter, anteriormente, o deferimento da licença para construção, além de estar em desacordo com as disposições legais aplicáveis. Leia-se, a propósito disto, o RE 212.780, Rel. Min. Ilmar Galvão, Primeira Turma, DJ 25.6.1999, cuja ementa transcrevo a seguir: "LOTEAMENTO URBANO. APROVAÇÃO POR ATO ADMINISTRATIVO, COM DEFINIÇÃO DO PARCELAMENTO. REGISTRO IMOBILIÁRIO. Ato que não tem o efeito de autorizar a edificação, faculdade jurídica que se manifesta validamente diante da licença expedida com observância das regras vigentes à data de sua expedição. Caso em que o ato impugnado ocorreu justamente no curso do processamento do pedido de licença de construção, revelando que não dispunha a recorrida, ainda, da faculdade de construir, inherente ao direito de propriedade, descabendo falar-se em superveniência de novas regras a cuja incidência pudesse pretender ela estar imune. Da circunstância de plantas do loteamento haverem sido arquivadas no cartório imobiliário com anotações alusivas a índices de ocupação não decorre direito real a tais índices, à ausência não apenas de ato de aprovação de projeto e edificação, mas, também, de lei que confira ao registro tal efeito. Legitimidade da exigência administrativa de adaptação da proposta de construção às regras do Decreto n. 3.046/81, disciplinador do uso do solo, na área do loteamento. Recurso conhecido e provido". **Portanto, não viola o texto constitucional a edição de norma municipal que diga respeito a edificações e construções no âmbito de seu território.** Nesse sentido, confira-se o AI-AgR 491.420, Rel. Min. Cesar Peluso, Primeira Turma, DJ 24.3.2009, a seguir ementado: "1. RECURSO. Agravo de instrumento. Inadmissibilidade. Peça obrigatória. Procuração outorgada ao advogada da parte agravada. Ausência. Não configuração. Conhecimento do agravo. Deve conhecido agravo, quando lhe não falte peça à instrução, sem que isso implique consistência do recurso extraordinário. 2. RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Competência legislativa. Município. Edificações. Bancos. Equipamentos de segurança. Portas eletrônicas. Agravo desprovido. Inteligência do art. 30, I, e 192, I, da CF. Precedentes. Os **Municípios são competentes para legislar sobre questões que respeite a edificações ou construções realizadas no seu território, assim como sobre assuntos relacionados à exigência de equipamentos de segurança, em imóveis destinados a atendimento ao público**". Ante o exposto, nego seguimento ao recurso (arts. 21, § 1º, do RISTF e 557, caput, do CPC). Publique-se. Brasília, 7 de maio de 2013. Ministro Gilmar Mendes Relator Documento assinado digitalmente. (STF - RE: 746356 SP, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 07/05/2013, Data de Publicação: DJe-087 DIVULG 09/05/2013 PUBLIC 10/05/2013).

**CONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL.**

\*Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei nº 12375/2010,do Município de Ribeirão Preto - Lei de iniciativa parlamentar, que torna obrigatório, aos estabelecimentos empresariais do segmento de comercialização de aparelhos celulares, a elaboração de coletas para reciclagem destes produtos e de suas respectivas baterias e componentes, bem como a produção e distribuição de panfletos padronizados com alerta ao consumidor quanto aos perigos do descarte de tais mercadorias em locais inadequados - Vício de iniciativa afastado - Regramento voltado à proteção do consumidor e, reflexamente, do ecossistema da localidade, mediante a imposição de prática de conscientização da população quanto ao perigo de danos graves em razão da indevida utilização e irregular destinação de produtos compostos por metais de alto grau de toxicidade - Matéria não reservada ao "Código de Meio Ambiente" do Município, base normativa da política municipal para proteção e controle de recursos ambientais, cuja iniciativa legislativa compete privativamente ao Prefeito - Inexistência de afronta ao princípio da separação dos Poderes e aos artigos 5º, 37 e 47 da Constituição do Estado de São Paulo - Ação improcedente\*. (TJ-SP - ADI: 5250883720108260000 SP 0525088-37.2010.8.26.0000, Relator: José Reynaldo, Data de Julgamento: 11/05/2011, Órgão Especial, Data de Publicação: 19/05/2011)