

TUTELA AMBIENTAL: A PROTEÇÃO ASSEGURADA PELA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ DE 1988 E AS DISCUSSÕES ACERCA DA SUA CONCRETIZAÇÃO NO CENÁRIO INTERNACIONAL

ENVIRONMENTAL PROTECTION: PROTECTION BY THE CONSTITUTION OF 1988 AND THE CITIZEN DISCUSSIONS ABOUT HIS ACHIEVEMENT IN THE INTERNATIONAL SCEN

Renata Mayumi Sanomya¹
Laeti Fermino Tudisco²

RESUMO

O presente artigo pretende apresentar um estudo acerca dos inúmeros benefícios advindos do manejo sustentável do meio ambiente, sua relevância no cenário mundial e no ordenamento jurídico, trazendo a baila a importante relação que guarda com os ditames constitucionais e infraconstitucionais. Entre os meios eficazes que tratam da proteção ambiental, demonstrou-se a relevância de discorrer de forma mais aprofundada sobre os princípios específicos e instrumentos jurídico-ambientais desse ramo autônomo do direito. No que concerne à seara internacional, destacou-se questões relevantes no que tange as espécies de fontes internacionais ambientais para, posteriormente, tecer breves considerações acerca das conclusões mundiais e sua relevância para a conservação do meio ambiente, com o escopo de conjugar a conservação do meio ambiente com o desenvolvimento das atividades econômicas.

PALAVRAS-CHAVE: Meio Ambiente; Constituição Federal de 1988; Princípios; Conclusões Mundiais.

ABSTRACT

The present article aims to present a study about the numerous benefits arising from sustainable management of environment, its relevance on the world stage and in the legal system, showing the important relationship that keeps with the constitutional and infra dictates. Among the effective ways dealing with environmental protection, the relevance of discussing about the specific principles and environmental legal instruments was demonstrated. Regarding international harvest, stood out relevant issues concerning the species of international environmental sources to, subsequently, discuss the world conclusions and their relevance for the conservation of environment, aiming to combine environmental conservation and the development of economic activities.

KEYWORDS: Environment; 1988 Constitution; Principles; World Conclusions.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo inicia-se com a análise do crescimento da relevância que o tema ambiente vem conquistando no cenário mundial e no ordenamento jurídico. Consequentemente, serão feitas importantes exposições acerca do instituto em questão.

¹ Mestranda em Direito Negocial UEL/PR, bolsista CAPES/DS, especialista em Direito Internacional e Econômico pela UEL/PR; renatasanomya@yahoo.com.br.

² Mestranda em Direito Negocial UEL/PR, bolsista CAPES/DS, especialista em Direito Constitucional Contemporâneo pelo IDCC/PR; laety_87@hotmail.com.

Preliminarmente, serão vistos o conceito, a classificação e a evolução histórica, realizando um exame dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que tratam da proteção ambiental.

Além disso, por se tratar de um ramo autônomo do direito e possuir princípios próprios, específicos e interligados entre si, se mostrará pertinente também, discorrer de forma mais aprofundada acerca de cada um desses elementos.

Em seguida, será avaliada a importância que os instrumentos jurídico-ambientais representam, na medida em que, constituem verdadeiras armas no combate ao dano ambiental. Para tanto, foram citados alguns desses instrumentos, sendo que, sobre alguns deles foram tecidas breves considerações.

Após, no que se refere à seara internacional, serão apresentadas as espécies de fontes internacionais ambientais definidas no estatuto da Corte de Haia, ressaltando o *status* que possuem no ordenamento jurídico por se tratarem de meios eficazes de proteção das normas ambientais.

Neste último capítulo, ainda, será examinado o conceito e a amplitude alcançada quando se menciona a expressão concretização, para, posteriormente, adentrarmos especificamente nas conclusões mundiais, destacando a Conferência de Estocolmo, o Relatório Brundtland, a Rio/92 e o Protocolo de Quioto.

Por derradeiro, serão lembrados os entraves que se opõe à efetiva proteção ambiental, tomando como base questões políticas e econômicas que interferem de maneira considerável, demonstrando a dificuldade de conjugar a conservação do ambiente com o desenvolvimento das atividades econômicas.

2 AMBIENTE

Inicialmente serão apontados conceitos fundamentais sobre o ambiente, ressaltando a proteção que o ordenamento jurídico dedica ao tema em questão.

Após, serão analisadas as subdivisões do ambiente de acordo com a doutrina majoritária bem como o Texto Constitucional.

Por fim, a crescente importância da matéria será comprovada com o exame da evolução histórica e o atual *status* alcançado, inclusive no plano internacional.

2.1 Aspectos conceituais e classificação

A evolução da sociedade e o desenvolvimento tecnológico tornam o conceito de ambiente cada vez mais presente no vocabulário cotidiano, demonstrando a crescente relevância da matéria tanto em âmbito nacional como internacional.

O surgimento de diversos sentidos para a expressão ambiente pode prejudicar o adequado referencial para sua compreensão, evidenciando a necessidade de conceituação e análise aprofundada acerca do tema.

Segundo o doutrinador José Afonso da Silva (1981 apud LEMOS, 2008, p. 27), “meio ambiente é a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida humana”.

Já a Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, em seu artigo 3º, inciso I, conceitua o vocábulo como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Assim, de acordo com o escritor Edis Milarè, *in verbis* (2000 apud DUARTE, 2003, p. 69):

No conceito jurídico de “meio ambiente” podemos distinguir duas perspectivas: uma *concepção estrita* (e arcaica), onde o meio ambiente é considerado apenas como o patrimônio natural e suas relações com e entre os seres vivos; e uma *concepção ampla*, na qual o meio ambiente abrange toda a natureza original (natural) e artificial, assim como os bens culturais correlatos. Tem-se, assim, de um lado, o *meio ambiente natural* (ou físico) constituído pelo solo, água, ar, energia, fauna e flora, e de outro, o *meio ambiente artificial* (ou humano), formado pelas edificações equipamentos e alterações produzidas pelo homem (natureza urbanística).”³

Por se tratar de um assunto de recente formulação teórica e abrangência ampla, o conceito de ambiente enseja um elevado número de polêmicas e divergências, possibilitando diferentes classificações para os bens que o compõem. Nesse sentido, adotando a doutrina majoritária admite-se a subdivisão em ambiente natural, artificial, cultural e ambiente do trabalho.

Nas palavras de Patrícia Faga Iglecias Lemos:

O meio ambiente natural é composto: a) pelos recursos naturais de característica planetária, quais sejam, o solo, a água, o ar atmosférico, a flora e a fauna; b) pelos ecossistemas brasileiros e sua função geoeconômica; e, c) pela biodiversidade e patrimônio genético.”⁴

³ DUARTE, Marise Costa de Souza. *Meio Ambiente Sadio: Direito Fundamental em crise*. Curitiba: Juruá, 2003. p. 69.

⁴ LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Direito Ambiental: responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente*. 2 ed. reformulada e atualizada da obra *Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente*. São Paulo: RT, 2008. p. 28.

O ambiente natural, ainda, encontra-se descrito no artigo 225, *caput* e no seu § 1º, incisos I, III e VII da Constituição Federal, os quais dispõem:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; [...]

III – definir em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; [...]

VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. [...].

Por outro lado, o ambiente artificial é formado pelas construções humanas juntamente com as áreas rurais transformadas pela intervenção do homem. O desenvolvimento urbano e a proteção constitucional prevista no artigo 182 resultaram na Lei nº 10.257/01, a qual estabelece diretrizes para que os Municípios instituem seus planos diretores.

Além disso, existem outros dispositivos constitucionais que tratam desta matéria, como, por exemplo, o art. 21, inc. XX, que dispõe sobre a competência da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, no que tange à habitação, saneamento básico e transportes urbanos, o art. 5º, inc. XXIII, o qual dita que a propriedade atenderá a sua função social.

Nota-se assim que o meio ambiente urbano é tutelado de maneira mediata e imediata. O art. 225 da Constituição Federal tutela de forma mediata, pois protege o meio ambiente de forma geral. Todavia, o meio ambiente artificial recebe a tutela imediata, no *caput* do art. 182 da Carta Magna; redigindo nos seguintes termos:

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Dessa forma, diante do conteúdo pertencente ao meio ambiente artificial, não há como negar a relação do mesmo com a dinâmica das cidades. Assim, ele está ligado ao conceito de direito à sadia qualidade de vida, do direito a satisfação dos valores da dignidade humana e da própria vida.

A Constituição Federal, observando tais apontamentos, fixou então como objetivo da política urbana a realização de pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, e a garantia do bem-estar dos seus habitantes.

Com relação ao ambiente cultural destaca-se a importância da preservação do patrimônio cultural, constituído pelos patrimônios turístico, histórico, artístico, científico, entre outros.

Devido à sua relevância para a cultura histórica do país recebe amparo constitucional, o qual institui:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I – as formas de expressão;

II – os modos de criar, fazer e viver;

III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Finalmente, o ambiente do trabalho diz respeito à qualidade do local em que o trabalhador exerce sua atividade profissional, tendo sua proteção garantida em dispositivos constitucionais:

Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

XXII – redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

XXIII – adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei;

XXXIII – proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos.

Diante do exposto torna-se possível compreender a importância e os motivos da tutela constitucional destinada ao assunto, compreendendo o ambiente em sua forma mais ampla.

2.2 Evolução Histórica

O crescimento populacional, o desenvolvimento dos centros urbanos e o fenômeno da industrialização acarretaram uma degradação ambiental de proporções

consideráveis, fazendo com que o homem se preocupasse cada vez mais com o ambiente e sua preservação.

Essa “consciência ecológica” chamou a atenção de toda a sociedade e do poder estatal para os problemas ambientais que se agravavam com o passar dos anos e para a desenfreada expansão capitalista.

Por esses motivos, viu-se a necessidade de criação de normas e princípios que regulamentassem a preservação dos recursos naturais na tentativa de garantir a manutenção do equilíbrio ecológico em razão da qualidade de vida indispensável à pessoa humana.

A Constituição Federal de 1988, considerada um marco na legislação ambiental brasileira, trouxe uma inovação no que diz respeito à categoria de bens, criando a categoria de bens de uso comum do povo e essenciais à sadia qualidade de vida.

Tais bens, também chamados bens ambientais, se diferenciam dos públicos e dos privados na medida em que pertencem a um conjunto indeterminável de pessoas e cuja proteção interessa não apenas aos indivíduos isoladamente considerados, mas à coletividade como um todo.

“Cabe advertir, ainda, que o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado constitui espécie de interesse difuso, o qual integra o gênero de direitos chamados de metaindividuais ou transindividuais.”⁵

Em âmbito mundial vale lembrar a Constituição da Bulgária de 1971, a Constituição Cubana e a Portuguesa, ambas de 1976, a Espanhola de 1978, a Chilena de 1981 e, finalmente, a Constituição Chinesa de 1982, as quais traziam em seus textos a preocupação com a preservação do ambiente.

3 PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL

Os princípios representam a base do ordenamento, significando o início, o ponto de partida, ou seja, normas elementares que servem como alicerce de um sistema.

Conforme se extrai das lições de Celso Antônio Bandeira de Mello (1997 apud SILVA, 2000, p.95), princípio jurídico é:

⁵ KUWAJIMA, Itiro; LEAL JÚNIOR, João Carlos. Breve ensaio sobre a relevância do direito ambiental na contemporaneidade. *Revista Jurídica Empresarial*, Porto Alegre, v. 3, n. 15, p.137-169, ago. 2010.

...mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.⁶

Os princípios ambientais visam proporcionar para as presentes e futuras gerações as garantias de preservação da qualidade de vida, conciliando elementos econômicos e sociais para possibilitar o crescimento de acordo com a ideia de desenvolvimento sustentável.

Desse modo, o direito ambiental, devido ao fato de ser revestido de valor supranacional, é um ramo autônomo do direito, sendo, portanto, composto por princípios próprios, específicos e interligados entre si.

3.1 Princípio democrático

Também encontrado no capítulo que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, este princípio, que tem como base a democracia, se desdobra no direito à informação e à participação do cidadão na elaboração das políticas públicas ambientais.

“Ao invés da submissão às decisões prontas, permite-se ao cidadão participar do debate, da formulação, da execução e da fiscalização das políticas ambientais, em contribuição à democracia participativa.”⁷

Assim, no sistema constitucional brasileiro essa participação pode se dar por meio do dever jurídico universal de proteger e preservar o ambiente e do direito de opinar sobre as políticas públicas ambientais adotadas, através de mecanismos legislativos, administrativos e judiciais.

3.2 Princípio da precaução

Este princípio, também denominado princípio da prudência ou cautela, constitui uma garantia contra impactos ambientais que podem ser causados por novos produtos ou tecnologias.

⁶ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 17 ed. revista e atualizada nos termos da reforma constitucional (até a emenda constitucional n. 24, de 9.12.1999). São Paulo: Malheiros, 2000. p. 95.

⁷ OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. *Difusos e Coletivos: direito ambiental*. São Paulo: RT, 2009. p. 50.

Assim, “sempre que houver perigo da ocorrência de um dano grave ou irreversível, a ausência de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para se adiar a adoção de medidas eficazes, a fim de impedir a degradação ambiental.”⁸

Nessas situações, onde não existe certeza científica com relação aos danos e de sua reversibilidade, prima-se pelo emprego da prudência por meio da análise de custo e benefício entre o grau de risco aceitável e o benefício que advirá da atividade.

3.3 Princípio da prevenção

Apesar de guardar estreita relação com o princípio da precaução, o da prevenção se diferencia daquele na medida em que se aplica nos casos de impactos ambientais já conhecidos priorizando medidas que evitem a ocorrência de danos.

“Com isso, impende reconhecer que toda a ação do direito ambiental está voltada para uma tutela preventiva, pois a coação *a posteriori* revela-se ineficaz.”⁹

Finalmente, cabe lembrar que tanto o licenciamento ambiental como os estudos prévios sobre impacto ambiental são realizados e solicitados pelas autoridades públicas tendo como base o princípio ora discutido.

3.4 Princípio do poluidor pagador

O referido princípio parte do pressuposto de que os recursos ambientais utilizados na produção e no consumo são insuficientes e o seu uso contínuo e sem planejamento acarretará em uma redução e degradação de proporções consideráveis.

Neste particular, inclusive, vejam-se os apontamentos do doutrinador José Rubens Morato Leite:

O princípio poluidor pagador tem reflexos na economia ambiental, na ética ambiental, na administração pública ambiental e no direito ambiental, pois tenta imputar na economia de mercado e no poluidor custos ambientais e, com isso, visa a combater a crise em suas origens ou na fonte. [...] Assim,

⁸ LEITE, José Rubens Morato. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 2 ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: RT, 2003. p. 46.

⁹ LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Direito Ambiental: responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente*. 2 ed. reformulada e atualizada da obra Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente. São Paulo: RT, 2008. p. 158.

este princípio tenta, no plano econômico, atenuar as falhas do mercado, provocadas pela incorreta utilização dos recursos.¹⁰

O próprio artigo 225 do Texto Constitucional, em seu § 3º dispõe:

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Portanto, “independente de culpa ou dolo, o poluidor é obrigado a indenizar e reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros afetados por sua atividade, assim como arcar com os custos diretos e indiretos de medidas preventivas e de controle da poluição.”¹¹

3.5 Princípio da responsabilidade

Conforme o já citado § 3º do artigo 225 da Constituição Federal, qualquer atividade lesiva ao meio ambiente implica no emprego de medidas repressivas ao responsável pela quebra da ordem jurídica.

Aqui, vale ressaltar as palavras de José Rubens Morato Leite:

Ressalte-se que, uma vez ocorrido o dano ambiental, este é de difícil reparação, recuperação, ou indenização e, não obstante, o sistema de responsabilidade funciona como uma resposta da sociedade àqueles que atuam degradando o ambiente e devem responder pelos seus atos, sob pena de falta de imputação ao agente poluidor e insegurança jurídica no Estado de Direito do Ambiente.¹²

Desta forma, admite-se que a responsabilidade é objetiva, ou seja, independentemente de culpa, o causador do dano ambiental poderá ser responsabilizado nas esferas administrativa, civil e, inclusive criminal.

3.6 Princípio do desenvolvimento sustentável

¹⁰ LEITE, José Rubens Morato. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo, extrapatrimonial*. 2 ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: RT, 2003. p. 57.

¹¹ PIRES, Natália Taves. Breves comentários sobre a principiologia regente do direito ambiental brasileiro. *Revista Jurídica Empresarial*, Porto Alegre, n. 13, mar./abr. 2010. p. 9.

¹² LEITE, José Rubens Morato. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo, extrapatrimonial*. 2 ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: RT, 2003. p. 67 e 68.

Para que a proteção e conservação ambiental sejam efetivas, há a necessidade de equilibrar o desenvolvimento econômico e o direito ao ambiente saudável.

Nesse sentido os ensinamentos da doutrinadora Patrícia Faga Iglecias Lemos:

O princípio do desenvolvimento sustentável deve ser entendido em consonância com os demais princípios de proteção ambiental. O bem que propicia o desenvolvimento econômico, social, cultural, político é o mesmo que importa para a manutenção da sadia qualidade de vida. Por isso, não tem sentido que o desenvolvimento se dê de forma desordenada e cause dano ao meio ambiente.¹³

Diante das considerações feitas, constata-se a importância da convivência harmônica do homem com a natureza através da utilização racional dos recursos ambientais de modo a preservar um ambiente sadio e a qualidade de vida da população.

4 INSTRUMENTOS JURÍDICO-AMBIENTAIS

A Lei nº 6.938/81 prevê diversos instrumentos de prevenção do dano ao ambiente, dentre os quais podemos destacar: o zoneamento ambiental; o estudo prévio de impacto ambiental; a reserva legal; o licenciamento ambiental; os termos de ajustamento de conduta; entre outros.

“Por meio deles é que se decide se uma proteção ambiental será ou não concedida, isto é, representam o ponto de partida para a compreensão mais aprofundada do cenário jurídico ambiental em relação à proteção ambiental no Brasil.”¹⁴

Por se tratar de instrumentos que buscam a efetiva tutela ambiental e devido à seriedade do assunto em tela, alguns desses elementos serão analisados, ainda que superficialmente, no presente capítulo.

4.1 Do zoneamento ambiental

¹³ LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Direito Ambiental: responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente*. 2 ed. reformulada e atualizada da obra Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente. São Paulo: RT, 2008. p. 155.

¹⁴ RAMOS, Erasmo Marcos. *Direito Ambiental Comparado: Brasil-Alemanha-EUA: uma análise exemplificada dos instrumentos ambientais brasileiros à luz do direito comparado*. Maringá: Midiograf II, 2009. p. 117.

A lei de Política Nacional do Meio Ambiente, que prevê o zoneamento ambiental em seu artigo 9º, inciso II, foi regulamentada pelo Decreto nº 4.297 de 2002 que estabelecia diretrizes para o zoneamento ambiental.

Na tentativa de manter o equilíbrio dos ecossistemas e o uso sustentável dos recursos naturais este instrumento, portanto, tem como base os princípios da precaução e preservação, já estudados anteriormente.

Também conhecido como zoneamento ecológico-econômico, consiste em um estudo aprofundado da região para constatar os impactos ambientais decorrentes da atividade humana e a capacidade do meio de suportá-las.

“Procura, assim, uma gestão integrada das políticas territoriais, ambientais e de desenvolvimento em um espaço determinado, que pode ser um município, um Estado-membro, uma região e até o país.”¹⁵

Enfim, essa medida não jurisdicional tem por fundamento o planejamento da utilização do solo e a delimitação de zonas ambientais segundo suas potencialidades e restrições, atendendo, assim, ao princípio da função social da propriedade.

4.2 Estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e Licenciamento ambiental

Impacto ambiental pode ser definido como qualquer deterioração do ambiente que decorra da atividade humana. Assim, o artigo 225, §1º, inciso IV da Constituição Federal estabelece que, incumbe ao Poder Público “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

Em 1990, por meio do Decreto nº 99.274, ficou estabelecida a atribuição do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) para fixar as diretrizes autorizadoras do licenciamento ambiental.

Nessa ocasião, portanto, cabe citar o artigo 1º, inciso III da Resolução 237/97 do CONAMA, segundo o qual, a avaliação de impactos ambientais abrange:

[...] todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle

¹⁵ OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. *Difusos e Coletivos: direito ambiental*. São Paulo: RT, 2009. p. 58.

ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

Na apreciação de Erasmo Marcos Ramos:

Uma característica muito importante do EIA é o seu caráter preventivo. Com a criação deste instrumento foram percorridos novos caminhos “preventivos” no mundo jurídico, pois no EIA está implícita uma tentativa de evitar o surgimento do dano ambiental.¹⁶

Fica claro, então, que qualquer atividade ou obra com potencial para modificar o ambiente requer a solicitação de um estudo e o prévio licenciamento para sua permissão.

Logo, o licenciamento ambiental é uma atividade exercida pelo Poder Público, o qual possui discricionariedade para deferi-la ou não, sempre com escopo no equilíbrio que deve haver entre o desenvolvimento econômico sustentável e a proteção do ambiente.

5 TUTELA DO AMBIENTE NO DIREITO INTERNACIONAL

A seguir serão feitas considerações acerca de cada uma das espécies de fontes internacionais ambientais, discutindo sua importância no âmbito internacional.

Posteriormente, será introduzido o assunto relativo às conclusões mundiais, fazendo um paralelo entre as conferências internacionais com foco na concretização e suas consequências para o direito internacional.

5.1 Fontes do direito internacional ambiental

A Corte da Haia foi o primeiro Tribunal Internacional e, em 1920, ao estabelecer seu estatuto, definiu como fontes de normas internacionais os tratados, o costume internacional e os princípios gerais de direito, sem esquecer-se de mencionar a jurisprudência, a doutrina e a equidade como instrumentos eficazes no auxílio para a determinação das normas jurídicas.

¹⁶ RAMOS, Erasmo Marcos. *Direito Ambiental Comparado: Brasil-Alemanha-EUA: uma análise exemplificada dos instrumentos ambientais brasileiros à luz do direito comparado*. Maringá: Midiograf II, 2009. p. 156.

5.1.1 Tratados Internacionais

Os tratados internacionais podem ser definidos “como um acordo formal internacional entre pessoas jurídicas de direito internacional público, destinado a produzir efeitos jurídicos, qualquer que seja a sua denominação.”¹⁷

Nesse momento, compete lembrar as palavras do professor Guido Fernando Silva Soares:

A simples constatação da pleora dos tratados, acordos, convenções e demais atos internacionais assinados entre os Estados, relativos à proteção do meio ambiente, revela a riqueza das fontes do “jus scriptum”, representado pelos atos solenes, quer gerais, quer especiais, estabelecidos entre os Estados, seja os de alcance global, seja os de alcance regional e mesmo local.¹⁸

Devido à relevância do tema, alguns desses atos internacionais serão analisados isoladamente nos próximos capítulos, como por exemplo, a Conferência de Estocolmo, a Rio/92 e o Protocolo de Quioto.

5.1.2 Costume Internacional

O costume nada mais é do que as atitudes e modos comuns do povo, e a partir do momento em que se tornam gerais e duradouros passam a ser considerados regulamentos no círculo social.

Sobre o assunto expõe Guido Fernando Silva Soares:

O costume internacional, no que respeita ao Direito Internacional do Meio Ambiente, tem sido revelado pela sua freqüente invocação perante os julgadores ou árbitros, em litígios internacionais entre Estados, ou revelado pela prática reiterada de determinados atos pelos Estados, e, nos casos em que estabelecem normas de natureza proibitivo-penal, podem ser oponíveis aos demais Estados. Um exemplo esclarecedor consistiria na prática de atos que são obrigatórios em virtude de tratados ou convenções internacionais gerais, dos quais um Estado não parte dos mesmos, se vê compelido a praticar, sob pena de sanções legítimas impostas unilateral ou no conjunto de outros Estados.¹⁹

¹⁷ LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Direito Ambiental: responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente*. 2 ed. reformulada e atualizada da obra Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente. São Paulo: RT, 2008. p. 63.

¹⁸ SOARES, Guido Fernando Silva. *As responsabilidades no Direito Internacional do Meio Ambiente*. Campinas: Komedi Editores, 1995. p. 72.

¹⁹ SOARES, Guido Fernando Silva. *As responsabilidades no Direito Internacional do Meio Ambiente*. Campinas: Komedi Editores, 1995. p. 121 e 122.

Nessa linha de pensamento, o Fórum de Siena sobre Direito Internacional do Meio Ambiente, realizado em 1990, adotou o posicionamento de que tais regras poderiam ser aplicadas também no caso de países não signatários das referidas convenções.

5.1.3 Princípios Gerais de direito

No tocante ao Direito Ambiental Internacional, os princípios gerais de direito são, reconhecidamente, aqueles que pertencem às legislações de diversos Estados, assim como os constantes do ordenamento jurídico internacional.

São eles, portanto, uma prática geralmente aceita pelas nações. “Na verdade, todos os princípios relevantes para a tutela do meio ambiente, como interesse global, são relevantes.”²⁰

5.1.4 Fontes Auxiliares

Também denominadas fontes materiais, encontram-se expressamente elencadas no artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça.

Assim, na terminologia do próprio Estatuto, a doutrina internacional diz respeito à doutrina dos juristas mais qualificados das diferentes nações, sendo que não se pode esquecer a contribuição das ONGs dedicadas ao estudo do Direito Ambiental internacional.

Finalmente, outra fonte auxiliar de extrema relevância é a jurisprudência internacional, representada “pelos precedentes da Corte Permanente de Justiça Internacional, e da sua sucessora, a atual Corte Internacional de Justiça, o órgão judiciário da ONU.”²¹

5.2 Conclusões mundiais e sua concretização no cenário internacional

²⁰ LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Direito Ambiental: responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente*. 2 ed. reformulada e atualizada da obra Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente. São Paulo: RT, 2008. p. 66.

²¹ SOARES, Guido Fernando Silva. *As responsabilidades no Direito Internacional do Meio Ambiente*. Campinas: Komedi Editores, 1995. p. 132 e 133.

Consoante visto, a importância do direito ambiental, tanto no cenário nacional quanto internacional, cresce com o passar dos anos e, assim, merecem suas conquistas análise mais aprofundada.

Considerando a discussão acerca da concretização no que tange o Direito, revela-se:

Sob uma óptica geral, a averiguação da efetividade de um tratado, ou de qualquer outro dispositivo normativo internacional, tem como objetivo, em suma e inclusive, investigar se os agentes, para os quais foi destinado, estão, realmente, cumprindo a regra do dispositivo, de forma que seja possível verificar se a norma está cumprindo sua função.²²

“A efetividade depende, assim, preponderantemente, de um balanço positivo entre as condições de capacidade institucional e os incentivos econômicos ao conjunto de atores envolvidos”²³

Conclui-se do exposto que, as normas internacionais devem ser criadas com o escopo de pacificação dos interesses dos sujeitos internacionais, viabilizando o respeito e a convivência harmônica entre eles, em um ambiente onde inexiste um governo comum.

5.2.1 Conferência de Estocolmo

Considerada um marco da consolidação do direito internacional ambiental, esta conferência, também conhecida como Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, foi realizada na Suécia no ano de 1972.

Explica Fabiano Melo Gonçalves de Oliveira:

Durante os seus trabalhos, surgiram duas correntes: (a) os preservacionistas, corrente radical, liderados pelos países desenvolvidos, que defenderam a suspensão da intervenção do homem no meio ambiente; e os (b) desenvolvimentistas, composta pelos países em desenvolvimento, entre os quais o Brasil, que afirmavam, em síntese, que os países em desenvolvimento

²² AZEVEDO, Andrea; LIMA, Gabriela. Construção do conceito de efetividade no direito. In: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias (Orgs.). *A efetividade do direito internacional ambiental*. Brasília: Editora UNICEUB, UNITAR e UnB, 2009. p. 21 e 22.

²³ VARELLA, Marcelo Dias. Efetividade do direito internacional ambiental: Análise comparativa entre as convenções da CITES, CDB, Quioto e Basiléia no Brasil. In: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias (Orgs.). *A efetividade do direito internacional ambiental*. Brasília: Editora UNICEUB, UNITAR e UnB, 2009. p. 48.

aceitavam a poluição e que a preocupação deveria ser com o crescimento econômico.²⁴

Após diversos encontros preparatórios editou-se a Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano, composta por 26 princípios, cujo objetivo era conservar e melhorar o meio ambiente.

Assim, ensina Marise Costa de Souza Duarte:

Desse modo, se atribui à Conferência de Estocolmo o mérito de, a partir dali, passar a se visualizar a necessidade de adoção de novos instrumentos e políticas globais no tratamento dos problemas ambientais, em razão da percepção surgida quanto à interdependência planetária de todos os seres vivos.²⁵

Esta conferência, portanto, “serviu para inserir no plano internacional a dimensão ambiental como condicionadora e limitadora do modelo tradicional econômico e dos recursos naturais do planeta.”²⁶

5.2.2 Relatório Brundtland

Também denominado “Relatório Nosso Futuro Comum”, foi apresentado, em 1987, pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente, versando precipuamente sobre a necessidade de conjugar a conservação do ambiente com as atividades econômicas.

Nele, foram assinalados os principais problemas ambientais, agrupados em três categorias, conforme esclarece o professor Sidney Guerra:

- a) poluição ambiental, emissões de carbono e mudanças climáticas, poluição da atmosfera, poluição da água, dos efeitos nocivos dos produtos químicos e dos rejeitos nocivos, dos rejeitos radioativos e a poluição das águas interiores e costeiras.
- b) diminuição dos recursos naturais, como a diminuição de florestas, perdas de recursos genéticos, perda de pasto, erosão do solo e desertificação, mau uso de energia, uso deficiente das águas de superfície, diminuição e degradação das águas freáticas, diminuição dos recursos vivos do mar.
- c) problemas de natureza social tais como: uso da terra e sua ocupação, abrigo, suprimento de água, serviços sanitários, sociais e educativos e a administração do crescimento urbano acelerado.²⁷

²⁴ OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. *Difusos e Coletivos: direito ambiental*. São Paulo: RT, 2009. p. 21.

²⁵ DUARTE, Marise Costa de Souza. *Meio Ambiente Sadio: Direito Fundamental em crise*. Curitiba: Juruá, 2003. p. 45.

²⁶ GUERRA, Sidney. *Direito internacional ambiental*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006.

²⁷ GUERRA, Sidney. *Direito internacional ambiental*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006.

Ademais, “as sugestões e as exigências que se encontram no relatório transformam-se posteriormente em tratados e convenções internacionais e, também, em direito nacional em muitos países.”²⁸

Nesse sentido, esse Relatório “definiu os contornos do conceito clássico de desenvolvimento sustentável, como aquele “que atende às necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade de as futuras gerações terem suas próprias necessidades atendidas”²⁹

5.2.3 Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

Devido à sua enorme importância, contou com a presença de 116 chefes de Estado e de governo e mais de 10.000 participantes, contabilizando um total de 179 países.

Sobre a Conferência leciona Erasmo Marcos Ramos:

O princípio fundamental da Conferência Rio 1992 é, assim, o princípio do desenvolvimento sustentável. Tal princípio norteador já era conhecido desde o relatório Brundtland. Contudo, a partir da Conferência esse princípio passou a ter um caráter mais legal e foi recepcionado por muitos ordenamentos jurídicos. [...] Neste cenário de desenvolvimento é importante entender que foram necessárias décadas para chegar a um consenso internacional quanto ao princípio norteador. Sempre foi muito difícil encontrar um consenso internacional sobre esta questão, pelo fato dos interesses que estão por trás da questão ambiental serem praticamente incomensuráveis. Assim, o próprio consenso em relação ao princípio já representava um grande passo rumo à parceria global.³⁰

A Rio/92 ou Cúpula da Terra deu origem a significantes documentos internacionais, quais sejam, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Agenda 21, a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas e a Convenção sobre Diversidade Biológica ou da Biodiversidade.

A primeira, apesar de ser considerada uma recomendação, traz, em seus 27 princípios, conceitos basilares para compreensão não só do direito ambiental na seara

²⁸ RAMOS, Erasmo Marcos. *Direito Ambiental Comparado: Brasil-Alemanha-EUA: uma análise exemplificada dos instrumentos ambientais brasileiros à luz do direito comparado*. Maringá: Midiograf II, 2009. p. 108.

²⁹ OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. *Difusos e Coletivos: direito ambiental*. São Paulo: RT, 2009. p. 21.

³⁰ RAMOS, Erasmo Marcos. *Direito Ambiental Comparado: Brasil-Alemanha-EUA: uma análise exemplificada dos instrumentos ambientais brasileiros à luz do direito comparado*. Maringá: Midiograf II, 2009. p. 112.

internacional como também serve de alicerce para o desenvolvimento principiológico na legislação ambiental interna dos países.

Já a Agenda 21 é um “documento programático, um plano de ação com uma série de instrumentos e iniciativas para a proteção do meio ambiente no âmbito internacional, nacional, regional e local, integrando sociedade civil e governos.”³¹

A Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas encontra-se vinculada ao Protocolo de Quioto, na medida em que tem por escopo estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa.

Finalmente, a Convenção sobre Diversidade Biológica ou da Biodiversidade representa o mais efetivo instrumento internacional no que tange à proteção da biodiversidade.

5.2.4 Protocolo de Quioto

O efeito estufa é um fenômeno decorrente da absorção, por determinados gases presentes na atmosfera, da radiação infravermelha emitida pela superfície terrestre, ocasionando o aquecimento global.

Em razão do agravamento desse efeito, foi adotado no Japão, em 1997, um Protocolo que representou um respeitável marco em matéria ambiental internacional, pois foi o primeiro a impor limites às emissões de gases pelos Estados.

Aberto para assinatura em março de 1998, precisava da ratificação de, pelo menos, 55 Partes da Convenção, incluindo os países desenvolvidos (que representavam, no mínimo, 55% das emissões totais de dióxido de carbono em 1990), para que pudesse entrar em vigor.

Fruto da preocupação com o aquecimento global, sua finalidade precípua consistia no estabelecimento de metas capazes de reduzir a emissão dos gases de efeito estufa na atmosfera, principalmente pelos países industrializados, além de criar formas de desenvolvimento de maneira menos impactante aos países em pleno desenvolvimento.

Além disso, segundo Sidney Guerra:

³¹ OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. *Difusos e Coletivos: direito ambiental*. São Paulo: RT, 2009. p. 23.

Kyoto sinaliza para os diversos atores internacionais quanto a necessidade de mudanças dos sistemas energéticos e fontes renováveis de energia, haja vista que a solução dos problemas relativos a alterações climáticas requer adoção de medidas e comportamentos diferenciados no sistema energético atual, baseado em energia não renovável e contaminantes (petróleo, carvão e gás), que são utilizadas de forma excessiva e com desperdício.³²

Os países signatários, então, ainda que em níveis diferenciados, se comprometeram a alcançar as metas estabelecidas de redução dos gases, sem diminuição da qualidade de vida, sendo o seu prazo final o ano de 2012.

Embora a relevância do Protocolo de Quioto seja inquestionável no âmbito de proteção ao ambiente, vários políticos e estudiosos o julgam fadado ao fracasso com base na análise de aspectos econômicos e políticos, à guisa de exemplificação as palavras de Guilherme do Prado Lima e Larissa Villarroel:

[...] no Protocolo de Quioto, apesar de vários países participarem (inclusive alguns dos mais relevantes), não se observa a adoção massiva de políticas, portanto o resultado de redução de GEEs está mais difícil de ser vislumbrado. [...] A falta de consenso acadêmico a respeito das causas do aquecimento global e da necessidade de determinação de medidas de redução do gás carbônico na atmosfera, que poderá afetar o nível de atividade econômica de determinado país, é um dos fatores que contribuem para a fraca efetividade do Protocolo de Quioto³³

Vale dizer, ainda, que “o impacto da comunidade científica sobre o Protocolo de Quioto, [...], pode ser classificado como decadente, em parte, pela exacerbação do consumismo característico da sociedade moderna.”³⁴

Seguindo essa linha de pensamento, as palavras dos já citados autores a respeito do assunto:

[...] observamos grande número de atores envolvidos na produção e na emissão dos gases observados pelo Protocolo, o que dificulta as negociações. Além disso, observamos forte resistência à aceitação dos custos econômicos da redução de emissões por parte dos principais países emissores, como no caso dos Estados Unidos da América, o que enfraquece e desmotiva os outros

³² GUERRA, Sidney. *Direito internacional ambiental*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006.

³³ LIMA, Guilherme do Prado; VILLARROEL, Larissa. A efetividade dos protocolos de Montreal e de Quioto: uma análise comparativa. In: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias (Orgs.). *A efetividade do direito internacional ambiental*. Brasília: Editora UNICEUB, UNITAR e UnB, 2009. p. 228 e 242.

³⁴ LIMA, Guilherme do Prado; VILLARROEL, Larissa. A efetividade dos protocolos de Montreal e de Quioto: uma análise comparativa. In: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias (Orgs.). *A efetividade do direito internacional ambiental*. Brasília: Editora UNICEUB, UNITAR e UnB, 2009. p. 236.

signatários do Protocolo, além da falta de consenso político para a elaboração de normas de alcance internacional.³⁵

Em suma, apesar de não possuir a efetividade merecida no cenário internacional, não alcançando seus objetivos, o Protocolo em questão possui consequências globais e, em razão disso, requer a cooperação internacional entre os Estados na tentativa de solucionar problemas de ordem universal.

6 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como um de seus objetivos abordar como o direito ambiental obteve o *status* atual, alcançando grande importância como ramo autônomo do direito, tanto em âmbito nacional como também na seara internacional.

Para tanto, fez-se necessário, no primeiro capítulo, discorrer sobre um conceito cada vez mais difundido de ambiente, e tecer breves considerações acerca da classificação, adotada pela maioria dos doutrinadores, além de analisar sua evolução histórica.

No segundo capítulo, o artigo trouxe os princípios basilares que regem o direito ambiental, destacando a importância que eles detêm no ordenamento jurídico, sempre demonstrando a necessidade de utilização dos mesmos como verdadeiros instrumentos de preservação da qualidade de vida.

Já o terceiro capítulo trata dos instrumentos jurídico-ambientais, sendo alguns deles estudados de forma mais aprofundada, devido à sua relevância na tentativa de prevenção do dano ambiental, buscando a efetiva proteção que o instituto merece.

Após, discutiu-se o papel de cada uma das espécies de fontes do direito internacional ambiental, observando sua aplicação e o alcance obtido com o passar dos anos e a evolução da sociedade.

Neste sentido, restou comprovada a necessidade de criação de normas e princípios capazes de regulamentar a preservação dos recursos naturais, como forma de conservar o equilíbrio ecológico existente, recebendo o assunto abordado proteção constitucional irrevogável.

³⁵ LIMA, Guilherme do Prado; VILLARROEL, Larissa. A efetividade dos protocolos de Montreal e de Quioto: uma análise comparativa. In: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias (Orgs.). *A efetividade do direito internacional ambiental*. Brasília: Editora UNICEUB, UNITAR e UnB, 2009. p. 246.

Finalmente, ainda no capítulo intitulado tutela do ambiente no direito internacional, procurou-se expor uma perspectiva geral do conceito de concretização, com o fito de melhor explicar as conclusões mundiais, seus principais aspectos e as conquistas que representam em nível global.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Andrea; LIMA, Gabriela. Construção do conceito de efetividade no direito. In: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias (Orgs.). *A efetividade do direito internacional ambiental*. Brasília: Editora UNICEUB, UNITAR e UnB, 2009.

CALSING, Renata de Assis. O protocolo de Quioto e o direito ao desenvolvimento sustentável. *Rev. Jur., Brasília*, v. 6, n. 71, p.01-11, abril, 2005. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/rev_71/Artigos/PDF/RenataCalsing_Rev71.pdf> Acesso em 07/08/2011.

DUARTE, Marise Costa de Souza. *Meio Ambiente Sadio: direito fundamental em crise*. Curitiba: Juruá, 2003.

GUERRA, Sidney. *Direito internacional ambiental*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006. Disponível em <<http://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/viewFile/99/68>> Acesso em 10/08/2011.

KUWAJIMA, Itiro; LEAL JÚNIOR, João Carlos. Breve ensaio sobre a relevância do direito ambiental na contemporaneidade. *Revista Jurídica Empresarial*, Porto Alegre, v. 3, n. 15, p.137-169, ago. 2010.

LEITE, José Rubens Morato. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo, extrapatrimonial*. 2 ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: RT, 2003.

LEMONS, Patrícia Faga Iglecias. *Direito Ambiental: responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente*. 2 ed. reformulada e atualizada da obra Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente. São Paulo: RT, 2008.

LIMA, Guilherme do Prado; VILLARROEL, Larissa. A efetividade dos protocolos de Montreal e de Quioto: uma análise comparativa. In: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias (Orgs.). *A efetividade do direito internacional ambiental*. Brasília: Editora UNICEUB, UNITAR e UnB, 2009.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. *Difusos e Coletivos: direito ambiental*. São Paulo: RT, 2009.

PIRES, Natália Taves. Breves comentários sobre a principiologia regente do direito ambiental brasileiro. *Revista Jurídica Empresarial*, Porto Alegre, n. 13, mar./abr. 2010.

RAMOS, Erasmo Marcos. *Direito Ambiental Comparado: Brasil – Alemanha – EUA: uma análise exemplificada dos instrumentos ambientais brasileiros à luz do direito comparado*. Maringá: Midiograf II, 2009.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 17 ed. revista e atualizada nos termos da reforma constitucional (até a emenda constitucional n. 24, de 9.12.1999). São Paulo: Malheiros, 2000.

SOARES, Guido Fernando Silva. *As responsabilidades no direito internacional do meio ambiente*. Campinas: Komedi Editores, 1995.

VARELLA, Marcelo Dias. Efetividade do direito internacional ambiental: Análise comparativa entre as convenções da CITES, CDB, Quioto e Basiléia no Brasil. In: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias (Orgs.). *A efetividade do direito internacional ambiental*. Brasília: Editora UNICEUB, UNITAR e UnB, 2009.